

PRO-REG

PROGRAMA DE FORTALECIMENTO
DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA
GESTÃO EM REGULAÇÃO



CONTRIBUIÇÕES PARA MELHORIA DA QUALIDADE DA REGULAÇÃO NO BRASIL

VOLUME **2**

Organizador

JADIR DIAS PROENÇA

Casa Civil da
Presidência da República

**CAIO MARINI
JOSÉ PAOLI
ALKETA PECI**

**HUMBERTO FALCÃO MARTINS
MARIA TEREZA ALVES**

CONTRIBUIÇÕES PARA MELHORIA DA QUALIDADE DA REGULAÇÃO NO BRASIL

VOLUME 2

Copyright © 2010. Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG

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

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

Presidente da República

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Casa Civil da Presidência da República

Ministro-Chefe da Casa Civil, interino

CARLOS EDUARDO ESTEVES DE LIMA

Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS

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

Coordenação do Comitê Gestor do PRO-REG

Luiz Alberto dos Santos – Titular

Rodrigo Augusto Rodrigues – Suplente

Coordenação Técnica do PRO-REG

Jadir Dias Proença – Titular

Carlos Eduardo Resende Prado – Suplente

Autores

Alketa Peci

Caio Marini

Enrique Saravia

Humberto Falcão Martins

José Paoli

Maria Tereza Alves

Sebastian Azumendi

Wladimir Ribeiro

Elaboração, edição e distribuição

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

Palácio do Planalto – Praça dos Três Poderes

Anexo III – Sala 212 – CEP 70150-900 – Brasília-DF

Tel. (61) 3411-3868 / 3411-3854

www.regulacao.gov.br

PRO-REG

PROGRAMA DE FORTALECIMENTO
DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA
GESTÃO EM REGULAÇÃO

CONTRIBUIÇÕES PARA MELHORIA DA QUALIDADE DA REGULAÇÃO NO BRASIL

VOLUME 2

Organizador

JADIR DIAS PROENÇA

Caio Marini

José Paoli

Alketa Peci

Humberto Falcão Martins

Maria Tereza Alves

SEMEAR EDITORA GRÁFICA

BRASÍLIA 2010

Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação

PRO-REG: Contribuições para melhoria da qualidade da Regulação no Brasil / Jadir Dias Proença (org) – Brasília : Semear Editora / Presidência da República, 2010.

Volume 2

308 p.

ISBN: 978-85-63470-06-5

1. Regulação. 2. Cidadania. I. Título. II. Autores.

CDD: 344

Revisão de Texto: Diego de Freitas Oliveira e Marcelo Carlson Thadeu – Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica: Gerson Reis – Capa: Gerson Reis e Lara Zago – Produção Gráfica: Semear Editora Gráfica.

Tiragem: 1.000 exemplares

SUMÁRIO

11 APRESENTAÇÃO

17 ESTUDO SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS OUVIDORIAS DAS AGÊNCIAS

CAIO MARINI

1	FUNDAMENTAÇÃO	19
1.1	Panorama de criação dos institutos de <i>Ombudsman</i> /ouvidorias no Brasil e no mundo	22
2	AS OUVIDORIAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	27
2.1	As Agências Reguladoras	27
2.2	As Ouvidorias das Agências Reguladoras	31
3	O PROCESSO DE OUVIDORIA	35
3.1	Modelo conceitual da cadeia de valor	35
3.2	A cadeia de valor das Ouvidorias das Agências Reguladoras	36
3.3	Objetivos, resultados e avaliação de desempenho	42
3.4	Atuação	44
3.5	O Ouvidor	46
3.6	Estrutura Organizacional	46
3.7	Comunicação e relacionamento	47
3.8	Tecnologia da Informação	48

4	REFLEXÕES E RECOMENDAÇÕES	48
4.1	Modelo Institucional das Agências Reguladoras	49
4.2	Modelo Institucional das Ouvidorias das Agências Reguladoras	51
4.3	Relacionamento com órgãos de defesa dos direitos do consumidor	54
4.4	Gestão da Eficiência, Eficácia e Efetividade	55
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
	ANEXOS	60

ESTUDO SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS OUVIDORIAS DAS AGÊNCIAS, INCLUINDO COMPARAÇÃO ENTRE OS CASOS EXISTENTES NO BRASIL E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

JOSÉ S. PAOLI

1	INTRODUÇÃO	69
2	A OUVIDORIA NA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL	70
2.1	A figura do <i>Ombudsman</i>	70
2.2	Tipos de <i>Ombudsman</i>	73
2.3	Os <i>Ombudsmen</i> das agências	77
3	COMPETÊNCIAS E PRINCÍPIOS DE ATUAÇÃO	79
3.1	Definição de competências	79
3.2	Princípios de atuação	83
3.3	O que não é o <i>Ombudsman</i>	91
4	RECLAMAÇÕES E ATENDIMENTO A USUÁRIOS DO SERVIÇO REGULADO	94
4.1	Reclamações na experiência internacional	94
4.2	Prática das Ouvidorias das Agências Reguladoras	101
4.3	Proposta da Anop	105
5	BASES PARA ASSEGURAR OS PRINCÍPIOS DE ATUAÇÃO	107
5.1	Indicação, mandato e recondução	107
5.2	<i>Ombudsmen</i> organizacionais	109

5.3	Documentos do <i>Ombudsman</i>	111
5.4	Necessidade de sustento legal.....	114
6	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	116
6.1	A figura do <i>Ombudsman</i> e suas competências	116
6.2	Bases de atuação	118
	BIBLIOGRAFIA	121
	ANEXO.....	124

SISTEMA DE SELEÇÃO DE DIRETORES E DO PESSOAL DE GERÊNCIA SUPERIOR DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

ALKETA PECCI

	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	133
1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO TRABALHO.....	135
1.1	Breve diagnóstico do contexto regulatório.....	135
1.2	Política <i>versus</i> técnica e o modelo das agências reguladoras independentes	138
2	METODOLOGIA DO TRABALHO.....	141
3	<i>BENCHMARKING</i> DE PRÁTICAS INTERNACIONAIS E NACIONAIS	143
3.1	Sistema de Alta Direção Pública do Chile e o processo de seleção dos executivos de serviço público.....	143
3.2	Processos de seleção de altos dirigentes no Brasil	154
4	PESQUISA DE CAMPO.....	159
4.1	Avaliação do processo atual de seleção	159
4.2	Propostas alternativas sobre o processo de seleção.....	162
4.3	Seleção de diretores das agências reguladoras	163
4.4	Seleção de gerentes superiores das agências reguladoras	167
4.5	Desafios aos modelos alternativos de seleção	170
5	RECOMENDAÇÕES FINAIS	174
6	REFERÊNCIAS.....	180
	ANEXOS	181

REDE GOVERNAMENTAL DA REGULAÇÃO

HUMBERTO FALCÃO MARTINS

RESUMO EXECUTIVO	201
1 ESCOPO DOS TRABALHOS E DO RELATÓRIO	203
2 A GESTÃO DO CONHECIMENTO E O PAPEL DA REDE DA REGULAÇÃO	207
2.1 A rede regulatória e o processo de gestão do conhecimento.....	207
2.2 Marco Estratégico da Rede	209
3 A CADEIA DE VALOR DA REGULAÇÃO E A IDENTIFICAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS	210
3.1 A concepção da Cadeia de Valor.....	210
3.2 Mapeamento das partes interessadas	212
4 CONCEPÇÃO DO MAPA INSTITUCIONAL.....	214
4.1 A abordagem das redes sociais	214
4.2 O modelo de <i>policy networks</i>	216
4.3 O Mapa Institucional.....	217
4.4 A Matriz de Informações	220
4.5 Detalhamento do levantamento informacional.....	222
5 A TOPOGRAFIA DA REDE, CONSIDERAÇÕES E PROPOSIÇÃO DAS FUNCIONALIDADES.....	226
5.1 Definição da topografia da rede e considerações sobre o contexto	226
5.2 Desenho tecnológico: identificação dos requisitos funcionais e fases de implementação.....	229
5.3 Levantamento do Ambiente Tecnológico Interno	235
5.4 Banco de Informações da Rede	236
6 PLATAFORMA DE BUSCA	240
6.1 Detalhamento da solução	240
6.2 <i>Omnifind Enterprise Edition (IBM)</i>	241
6.3 <i>Google Search Appliance (Google)</i>	243
6.4 <i>Fast Enterprise Search Plataform (Microsoft)</i>	245
6.5 <i>Secure Enterprise Search (Oracle)</i>	248
6.6 <i>Apache Lucene</i> (código aberto)	251
6.7 Segurança	254

7	PADRONIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES.....	255
7.1	Compatibilidade dos <i>Sites</i> (1ª Etapa).....	255
7.2	Harmonização da apresentação dos dados (2ª Etapa)	256
8	PLATAFORMA DE COMUNICAÇÃO.....	258
8.1	Detalhamento da Solução	258
8.2	Proposta de Solução	259
9	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO REGULATÓRIA	262
9.1	Detalhamento da Solução	262
10	QUADROS RESUMOS DAS SOLUÇÕES	266
11	GOVERNANÇA DA REDE E O PAPEL DA UNIDADE COORDENADORA.....	268
12	CRONOGRAMA DE IMPLEMENTAÇÃO DA REDE.....	270
13	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	278

**CONFORMAÇÃO DO MODELO DE DADOS DO
SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE
DEFESA DO CONSUMIDOR – SINDEC**

MARIA TEREZA ALVES

1	CONTEÚDO DO RELATÓRIO.....	283
2	INTRODUÇÃO	284
3	DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO.....	285
4	CONCEITOS GERAIS DA NOVA PROPOSTA.....	286
4.1	Sistematização dos Assuntos	286
4.2	Especificidade dos Problemas.....	288
4.3	Análise de temas regulados.....	288
4.4	Estrutura para a nova proposta.....	289
4.5	Outros conceitos e regras na construção das tabelas.....	290
5	DISTRIBUIÇÃO POR ÁREA	292
6	INTERPRETAÇÃO DOS PROBLEMAS.....	294

7	SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS	296
8	RELACIONAMENTO DAS TABELAS.....	297
9	IDENTIFICAÇÃO DOS TEMAS REGULADOS.....	300
10	SAC	302
11	TEMAS RELACIONADOS	305
	11.1 Fornecedor por segmento.....	305
	11.2 Forma de apresentação das opções de classificação.....	305
	11.3 Histórico	306
	11.4 Mais de uma demanda por FA	306
12	RECOMENDAÇÕES.....	306

APRESENTAÇÃO

A governança regulatória é um desafio para os diferentes países. No Brasil, o que poderíamos chamar de “reforma regulatória” vem sendo implementado sob inspiração de boas práticas internacionais e já se tornou referência, em alguns aspectos, para países na América do Sul. Servidores públicos e especialistas que tratam a questão afirmam vislumbrar um futuro melhor dentro de alguns anos, já que uma nova cultura institucional está sendo desenvolvida.

A Administração Pública Federal brasileira assumiu atribuições diversificadas desde o início do processo de desestatização, ocorrido em 1990, quando a instituição do “Estado Regulador” passou a se materializar sob a forma de novas agências e marcos regulatórios. A mudança envolveu, entre outras medidas, a transferência da prestação de alguns serviços públicos à iniciativa privada, por meio da concessão, permissão e “publicização”, bem como a criação de agências reguladoras com prerrogativas especiais de autonomia e desenho institucional diferenciado, voltadas à regulação, fiscalização e implementação das políticas públicas a cargo da administração pública federal¹. Trata-se de um desenho que visa, sobretudo, a assegurar a defesa do interesse público num contexto em que cabe ao Estado a responsabilidade de regular e fiscalizar a realização dos serviços de execução indireta prestados pelo mercado.

A esse Estado regulador impõe-se uma governança eficiente, que dê suporte à formulação e execução de políticas públicas e aperfeiçoamento da qualidade regulatória. Para atingir o objetivo de consolidar uma governança

¹ A partir de 1996, foram criadas dez agências reguladoras no país: Aneel, energia elétrica; Anatel, telecomunicações; ANP, petróleo, gás natural e bicomustíveis; Anvisa, vigilância sanitária; ANS, saúde suplementar; ANA, água; ANTT, transportes terrestres; Antaq, transportes aquaviários; Ancine, cinema; Anac, aviação civil.

regulatória e promover a melhoria da qualidade da regulação, o Governo Federal pesquisou e tem buscado adotar as melhores práticas internacionais, incluindo, dentre elas, os parâmetros adotados pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Como medida que evidencia a relevância do tema para o país, foi instituído, em 2007, o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação (PRO-REG).

O Programa é resultado da parceria entre a Casa Civil da Presidência da República e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e tem por finalidade contribuir para a melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório exercido no âmbito do Governo Federal, dos mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação de mercados.

Sob a coordenação de um Comitê Gestor liderado pela Casa Civil e com a participação dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Programa foi estruturado em quatro eixos de atuação: (i) fortalecer a capacidade de formulação e análise de políticas públicas nos setores regulados; (ii) melhorar a coordenação e o alinhamento estratégico entre as políticas setoriais e o processo regulatório; (iii) fortalecer a autonomia, transparência e desempenho das agências reguladoras; e (iv) desenvolver e aperfeiçoar os mecanismos para o exercício do controle social e transparência.

Para atingir esses propósitos, foram contratados e concluídos nove trabalhos de consultoria. Quando pertinente, os trabalhos incluíram entrevistas com atores-chave na regulação e pesquisa à legislação regulatória vigente. A versão final dos trabalhos foi aprovada pela coordenação técnica do Programa e submetida ao Comitê Gestor do PRO-REG, contribuindo, assim, para a discussão de temas candentes da regulação brasileira entre os formuladores e implementadores das políticas de regulação.

O produto desses trabalhos, listados abaixo, integra os dois volumes desta publicação que, espera-se, possam servir como contribuição do PRO-REG para dar suporte à melhoria da qualidade da regulação no Brasil. Segue uma descrição sucinta do objeto de cada um dos trabalhos:

1) Apresentação de proposta de desenho de uma estratégia de implantação e institucionalização da Análise do Impacto Regulatório (AIR) como instrumento de apoio à melhoria da qualidade da regulação. Consultoria individual, nacional, conduzida pela Profa. Dra. Alketa Peci;

2) Apresentação de proposta de desenho de uma estratégia de implantação e institucionalização da AIR como instrumento de apoio à melhoria da qualidade da regulação. Consultoria individual, internacional, conduzida pelo Prof. Dr. Enrique Saravia;

3) Estudo com vistas a subsidiar a estruturação de uma unidade de coordenação, acompanhamento e avaliação de assuntos regulatórios. Consultoria individual, nacional, elaborada pelo Sr. Wladimir Antonio Ribeiro;

4) Estudo para subsidiar a estruturação de uma unidade de coordenação, acompanhamento e avaliação de assuntos regulatórios, com base nas melhores práticas internacionais, com o objetivo de apoiar o poder público em temas de melhoria da qualidade regulatória. Consultoria individual, internacional, conduzida pelo Sr. Sebastian Lopez Azumendi;

5) Apresentação de desenho de uma rede governamental que inclui o desenvolvimento de um banco de dados e informações, bem como sua implementação, ferramenta importante para se alcançar a melhoria da coordenação e do alinhamento entre políticas setoriais e o processo regulatório. Consultoria individual, nacional, conduzida pelo Prof. Dr. Humberto Falcão Martins;

6) Apresentação de estudo sobre o desenvolvimento e implementação de um sistema de seleção de diretores e do pessoal de gerência superior, com o objetivo de apoiar o Governo Federal na melhoria da qualidade regulatória. Consultoria individual, nacional, elaborada pela Profa. Dra. Alketa Peci;

7) Estudo sobre a organização e funcionamento das Ouvidorias das Agências, com o objetivo de apoiar o Governo Federal na melhoria da qualidade regulatória. Consultoria individual, nacional, elaborada pelo Sr. Caio Marini;

8) Apresentação de estudo sobre organização e funcionamento das Ouvidorias das Agências Reguladoras, incluindo comparação entre os casos existentes no Brasil e a experiência internacional, com o objetivo de apoiar o Governo Federal na melhoria da qualidade regulatória. Consultoria individual, internacional, conduzida pelo Sr. José Paoli; e

9) Elaboração de proposta de conformação do modelo de dados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec), objetivando o seu aperfeiçoamento em relação à captação, gestão e disponibilização das informações sobre os problemas enfrentados pelos consumidores no âmbito dos setores regulados. Consultoria individual, nacional, conduzida pela Profa. Dra. Maria Tereza Alves.

A par da produção de estudos e análises conduzidos por especialistas com notório saber sobre temas de maior relevância para a melhoria da qualidade da regulação no Brasil, o PRO-REG desenvolveu intenso programa de capacitação de servidores, identificou e propôs a realização de trabalhos de consultoria para dar suporte às ações definidas nos quatro eixos do Programa.

Em especial, desde março de 2010, o Programa vem desenvolvendo um processo de discussões e treinamentos em Análise do Impacto Regulatório (AIR) para um grupo de cerca de 90 servidores das agências reguladoras federais e de ministérios vinculados, bem como de agentes da sociedade civil envolvidos com o tema regulação. Essas ações são realizadas com a orientação de reconhecidos especialistas nacionais e internacionais.

- Ainda sobre o programa de capacitação do PRO-REG, são destacadas a seguir outras ações relevantes: Realizou-se, em março de 2009, seminário internacional sobre o tema Análise do Impacto Regulatório;
- De março de 2009 a novembro de 2010, foi promovido o curso avançado em regulação, ministrado na cidade de Washington, DC, Estados Unidos da América, pelo *Institute of Brazilian Business & Public Management Issues* (IBI) da *George Washington University* para cinco turmas de 26 participantes, incluindo: servidores públicos federais das agências reguladoras e ministérios supervisores, representantes de Entidades de Defesa do Consumidor, Ministério Público Federal e da Associação Brasileira de Agências de Regulação;
- Entre os meses de julho a outubro de 2009 foram realizados os três módulos do curso “Regulação e Defesa do Consumidor”, que contou com a parceria do Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) e do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), do Ministério da Justiça. O curso focou a capacitação das entidades de defesa do consumidor que atuam com regulação;
- No mês de julho de 2010 foi realizado o III curso “Regulação – Teoria e Prática”, que teve como foco representantes das Agências Reguladoras federais, estaduais e municipais. O curso foi ministrado pelos professores: Dr. Martin Lodge, da *London School of Economics and Political Science*, Londres – Reino Unido, e Dr. Kai Wegrich da *Hertie School of Governance*, Berlim – Alemanha; e

- Também foram publicados pelo Programa três livros sobre regulação: “Brasil: Fortalecendo a Governança para o Crescimento”, que é o resultado do trabalho conduzido em 2007, pela OCDE, sobre o ‘estado da arte’ da regulação no Brasil; “Desafios da Regulação no Brasil” e “Regulação e Agências Reguladoras – Governança e Análise do Impacto Regulatório”, este em parceria com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária.
- Além das iniciativas listadas acima, foi firmado Convênio de Cooperação entre os Governos do Brasil e Reino Unido para executar o projeto “Melhor regulação: reduzindo a sobrecarga regulatória nos negócios”. As atividades deste Projeto são complementares às ações do PRO-REG e tem como foco auxiliar a implementação da AIR a partir das experiências do Governo Britânico com a utilização dessa ferramenta. Uma das ações mais importantes do Projeto é a coordenação de cinco projetos-piloto em AIR nas áreas de saúde, transporte e energia.

O Projeto é conduzido por um Grupo Diretivo composto por representantes da Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Agência Nacional de Aviação Civil, Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional de Saúde Suplementar, Agência Nacional de Transportes Terrestres, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e da Embaixada Britânica no Brasil.

Entre as medidas que complementam essas iniciativas e em consonância com as ações PRO-REG, estão sendo elaborados a Lista de Verificação e o Manual de Utilização de AIR, bem como são discutidos os critérios de aplicação da ferramenta, os quais comporão o “*tool kit*” previsto no Projeto, visando a tornar efetiva a sua introdução nas instituições regulatórias federais.

No fim de setembro de 2010 foi realizado um *workshop*, conduzido por especialistas ingleses em AIR. O curso tratou dos modelos existentes de AIR e apresentou casos concretos de aplicação da ferramenta, tomando como referência tanto a experiência britânica quanto os casos de interesse brasileiro.

O Projeto ainda prevê a realização de mais dois *workshops* para treinamento no modelo de AIR a ser implementado no Brasil.

Uma ação prioritária nesse Projeto é o desenvolvimento de cinco projetos-piloto em AIR em algumas agências selecionadas a fim de se testar a ferramenta, treinar pessoal e antecipar os desafios de implementação desse tipo de análise no contexto brasileiro.

É nesse contexto que esperamos que a publicação desses trabalhos sirva não somente como uma rica e consistente fonte de pesquisa e de orientação sobre o melhor proceder em relação à formulação e execução de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade da regulação, mas, também, como reflexão sobre temas da maior importância para a governança pública, que ainda carecem de melhor tratamento.

A contribuição ora oferecida, estamos seguros, subsidiará as decisões futuras do Poder Executivo sobre o aprofundamento e a implementação de uma agenda efetiva voltada para o tema da reforma regulatória no Brasil.

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS

**ESTUDO SOBRE A ORGANIZAÇÃO E
FUNCIONAMENTO DAS OUVIDORIAS
DAS AGÊNCIAS**

CAIO MARINI

ESTUDO SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS OUVIDORIAS DAS AGÊNCIAS

CAIO MARINI

1 FUNDAMENTAÇÃO

O instituto de *Ombudsman* possui origem escandinava e data do limiar do século XIX. Em sua essência, *Ombudsman* nasce na figura de um instrumento constitucional de controle da Administração Pública, das Forças Armadas e do Poder Judiciário.

O termo “Ouvidor” deriva da palavra *Ombudsman* e significa literalmente “homem que dá trâmite”, procurador, defensor ou representante de algo ou alguém na resolução de certo assunto, interesse ou problema.¹

O primeiro *Ombudsman* surgiu como um instituto inteiramente independente do governo, atuando como uma espécie de “guardião das leis” designado pelo Parlamento para controlar a observância das leis pelos tribunais e funcionários e de identificar ilegalidades e negligências cometidas contra os direitos coletivos e individuais do povo.

As múltiplas formas e adaptações que a instituição escandinava sofreu ao migrar para outros países resultaram na falta de consenso entre estudiosos quanto à definição de *Ombudsman*. Segundo Donald C. Rowat², “o *Ombudsman* é um delegado do Parlamento que investiga queixas de cidadãos contra mau atendimento por parte das repartições públicas e, quando as considera procedentes, procura soluções”. Nessa linha, o ouvidor é um comissário parlamentar, escolhido pelo Poder Legislativo, com atribuições especiais de acompanhar e fiscalizar a regularidade da administração civil ou militar, apreciando

¹ Conceituação Técnica da Ouvidoria do Ministério da Fazenda, 2002.

² ROWAT, Donald C. *El Ombudsman: el defensor del ciudadano*. Tradução: Eduardo L. Suárez. México: Fondo de Cultura Económica, 1973.

queixas que lhe são encaminhadas ou realizando inspeções espontâneas nos serviços públicos.

Para outros autores, o *Ombudsman* é uma espécie de controle sobre os atos públicos que vem a suprir as lacunas de gestão e atuar contra a realização de abusos.

Segundo o “Manual de Orientações para a Implantação de Unidade de Ouvidoria”, da Ouvidoria-Geral da União, uma Ouvidoria deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado, permitindo que suas críticas e sugestões subsidiem a melhoria dos serviços públicos prestados.

Conforme mencionado, não há um consenso entre os estudiosos quanto uma definição única de *Ombudsman*. Porém, vale ressaltar as complementariedades e convergências entre os conceitos do objeto de análise, sendo possível identificar as suas principais características definidoras:

- **Autonomia administrativa e orçamentária:**
A autonomia é a capacidade que a instituição possui de tomar decisões com liberdade e sem medo de represálias. Inserida na realidade do instituto de *Ombudsman*, a formalização de normas e critérios acerca dos processos de seleção e nomeação, bem como de condições para demissão e substituição, denotam o seu grau de autonomia.
- **Matéria-prima:**
Na concepção clássica, a atuação do *Ombudsman* recai, em regra, de forma ampla e genérica sobre todos os órgãos e agentes da administração direta e indireta. Em outras palavras, atua sobre o universo da administração pública.
- **Independência:**
A atuação do *Ombudsman* deve ser independente. O regulador deve se afastar das partes interessadas para reduzir o risco de se tendenciar por quaisquer interesses e influenciar indevidamente o processo regulatório, impedindo a sua efetividade. A independência propicia a imparcialidade e neutralidade no exercício dos poderes regulatórios. Em tese, esse poder regulador não pode estar subordinado ao poder vigente.
- **Acessibilidade:**
A acessibilidade é uma condição de acesso imediato, sem intermediação, da sociedade em geral com o *Ombudsman* para apresentação de

queixas contra os poderes públicos por atos ilegais ou injustos, ou por disfuncionalidades da Administração. Para tanto, necessitam existir diversos meios de comunicação que possibilitem essa condição, tais como cartas, correspondência eletrônica, atendimentos presenciais, dentre outros.

- **Transparência:**

A transparência é fundamental para garantir legitimidade social à atuação do *Ombudsman*, principalmente por este gozar de independência e autonomia. Práticas de prestação de contas sistemáticas e de inclusão da sociedade no processo de tomada de decisão visam a ampliar o controle social sobre a atuação do *Ombudsman* e contribuem para aumentar o sentimento de representação e a legitimidade da função de defesa de direitos.

- **Magistratura de persuasão:**

A atuação do *Ombudsman* é limitada, não exercendo competência anulatória nem disciplinar ou criminal. Ele não pode rever ou anular atos ou decisões administrativas e seu parecer não tem qualquer caráter de coerção, limitando-se a apresentar sugestões e recomendações. Embora limitado, sua advertência ou a iniciativa de processos penais contribui, significativamente, para a contenção dos abusos do poder administrativo.

A importância da Ouvidoria está no processo de promoção da defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos, no incentivo ao exercício da cidadania, no controle social da administração pública e no aperfeiçoamento do aparelho estatal, que vem acarretando mudanças tanto no comportamento do cidadão em relação aos seus direitos quanto no do Estado em relação aos direitos do cidadão. Nesse contexto, o Estado conclama a sociedade civil para dividir a responsabilidade da execução de parte dos serviços públicos, ampliando os mecanismos de controle, participação e cooperação.

É neste sentido que a Ouvidoria constitui-se em um importante instrumento de aperfeiçoamento do controle social e da comunicação entre o cidadão e a Administração Pública, na medida em que possibilita à sociedade expressar as suas necessidades e fornecer informações para a melhoria dos serviços públicos.

1.1 Panorama de criação dos institutos de *Ombudsman*/ouvidorias no Brasil e no mundo

Desde a sua origem, no século XIX, o conceito de *Ombudsman*/Ouvidoria se difundiu por várias nações.

Na Suécia, em 1809, constituiu-se o primeiro instituto do Supremo Representante, cuja competência era manter vigilância geral, assegurando que os funcionários do governo exercessem suas funções devidamente de acordo com as leis e regulamentos e mantivesse bons padrões dentro do serviço público.

Após cem anos, a Finlândia foi o segundo país a criar o instituto do *Ombudsman* por meio da Constituição Republicana de 1919. Em 1954, houve a promulgação da lei que criou um *Ombudsman* para assuntos militares e outro para temas civis na Dinamarca.

A Alemanha instituiu o Comissário Parlamentar para as forças Armadas em 1957 e, em 1962, o Parlamento Norueguês aprovou a instituição de um *Ombudsman* para assuntos civis, segundo o modelo dinamarquês. Ainda naquele ano, a Nova Zelândia implantou um *Ombudsman*.

Verifica-se uma expansão da instituição do *Ombudsman* em todo o mundo nas décadas de 1960 e 1970. Vale ressaltar a Inglaterra, cujo modelo previa que o Comissário Parlamentar somente pode agir caso um pedido de investigação seja formulado por parlamentares; já o Canadá, que implantou o *Ombudsman* primeiramente nas províncias e posteriormente no território nacional; os Estados Unidos da América criou *Ombudsman* em alguns Estados de sua federação; a França, cuja atuação do Ouvidor foi condicionada à existência de um direito individual afetado e ao recebimento de queixas remetidas pelos Deputados; Portugal definiu o Provedor de Justiça como órgão público independente com garantias de independência, inamovibilidade e imunidade; Trinidad e Tobago, que teve iniciativa de implantação do instituto na América Latina; e a Espanha, cujo Ouvidor (Defensor do Povo) tem na informalidade processual como sua principal característica, controla toda a Administração Pública bem como “entes públicos personificados”, incluindo o corpo militar.

A Venezuela, em 1983, realizou o encontro sobre o projeto “*Ombudsman* para a América Latina” com o propósito discutir a implantação do *Ombudsman* nos ordenamentos dos países da América Latina. Neste encontro foi criado um instituto com o objetivo de coordenar os esforços dedicados ao es-

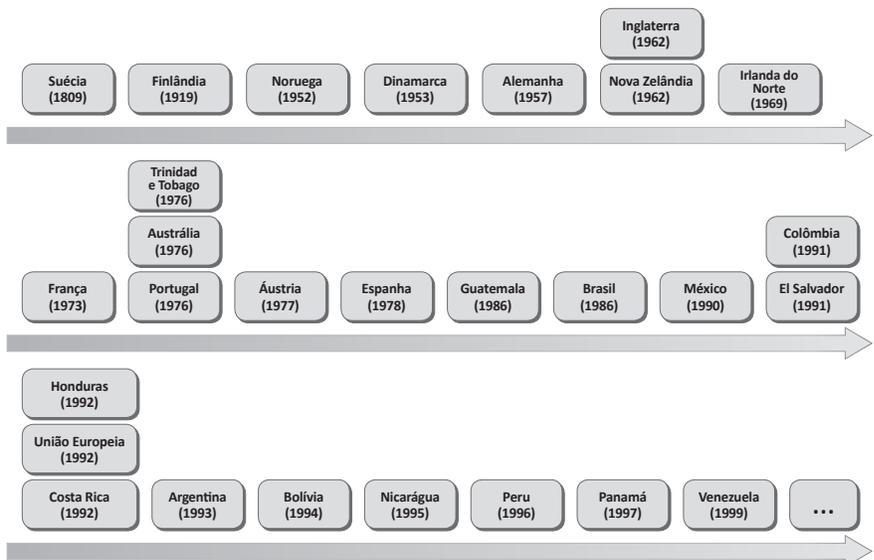
tudo, a proteção e a instauração da instituição nos diversos países da América Latina.

Vale destacar as iniciativas como da Guatemala, com a instituição do Procurador dos Direitos Humanos; do México, que teve sua primeira experiência de instituição do Ouvidor no nível municipal; da Argentina, que atua no âmbito da discricionariedade administrativa; da Bolívia, que amplia as competências para além das atribuições características do instituto do *Ombudsman* escandinavo; de Honduras, que, conforme instituído na Bolívia, incluiu no âmbito de sua competência atribuições mais amplas que as características tradicionais do *Ombudsman*, tais como crianças desamparadas, relações familiares e segurança alimentar; do Paraguai e do Brasil, que instituíram o *Ombudsman* nas esferas setoriais e regionais.

No domínio supranacional, a primeira e mais importante iniciativa foi a criação do *Ombudsman* europeu, em 1992, com abrangência sobre todos os países-membros da Comunidade Europeia, com foco de atuação referente à baixa qualidade da gestão.

Abaixo, a figura 1 ilustra a cronologia de constituição do *Ombudsman*/Ouvidorias por meio de países em distintos continentes.

FIGURA 1. PANORAMA DE CRIAÇÃO DOS INSTITUTOS DE OMBUDSMAN/OUVIDORIAS



A seguir, a tabela 1 apresenta uma síntese com marcos da evolução histórica das ouvidorias no mundo e suas características principais.

TABELA 1. SÍNTESE DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Experiências Internacionais	
Suécia	A figura do <i>Ombudsman</i> foi instituída pela Constituição de 1809, que teve como principal objetivo estabelecer um equilíbrio entre o poder do monarca e o Parlamento por meio de um sistema de mútuo controle.
Canadá	Existem mandatos de dez anos para <i>Ombudsman</i> . Filosofia de trabalho: se a Ouvidoria receber o mesmo teor de demanda do ano anterior é porque não está trabalhando bem.
Austrália	Instituto criado com competências sobre as atuações ministeriais, da polícia federal e do exército. Nesse país, foi instituído <i>Ombudsman</i> para cada Estado, para os territórios do norte e para a capital federal. Criação de Tribunais de Justiça dentro da estrutura de cada órgão, com especialização na resolução de casos relativos à área de atuação na qual o órgão está inserido.
França	A figura do mediador possui competência bastante ampla, atingindo todos os órgãos que estejam investidos de uma missão pública, podendo recomendar soluções às reclamações que lhe forem submetidas e propor reformas de textos legislativos ou regulamentares.
Portugal	O Provedor de Justiça possui, além das atribuições típicas do instituto, uma atribuição pedagógica e uma que diz respeito à apreciação de inconstitucionalidade de normas jurídicas. A mais significativa contribuição portuguesa refere-se à tutela privilegiada dos direitos humanos, até então não contemplada no rol de competências do <i>Ombudsman</i> .
Peru	O Defensor possui poderes para atuar na hipótese de estado de sítio. Nos casos de negativa de acesso a documentos públicos reservados ou secretos, esta só será admitida mediante certidão. O Defensor tem poderes para atuar em qualquer fase dos processos de <i>habeas corpus</i> para fazer a defesa do prejudicado.
Espanha	Instituição da figura do Defensor <i>del Pueblo</i> , contemplando a defesa dos direitos humanos. Esse modelo teve grande influência nos países da América Latina.

No Brasil, apesar de esforços de parlamentares, a iniciativa privada instituiu o primeiro *Ombudsman*. A organização Rhodia, em 1985, introduz o instituto na sua estrutura organizacional seguida pelo jornal Folha de São Paulo, em 1989. Em 1990, segundo o Código de Defesa do Consumidor, várias

empresas e organizações não governamentais foram instigadas a difundir entre os clientes o conceito de relevância do *Ombudsman*. A experiência concreta na Administração Pública se realizou em 1986 com a criação da Ouvidoria Geral do Município de Curitiba.

Apenas em 1998, o legislador faz referência à participação popular na Administração Pública brasileira quando estabeleceu, no § 3º do art. 37 da Emenda Constitucional nº 19, que defendia as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.

Significativamente, o Congresso Nacional institucionalizou a Ouvidoria no Brasil 16 anos após a Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, que trata da reforma do Poder Judiciário e estabelece a criação de Ouvidorias de Justiça nos Tribunais e no Ministério Público.

A seguir, a tabela 2 apresenta uma síntese da evolução histórica das ouvidorias no Brasil e suas principais características.

TABELA 2. SÍNTESE DAS EXPERIÊNCIAS NACIONAIS

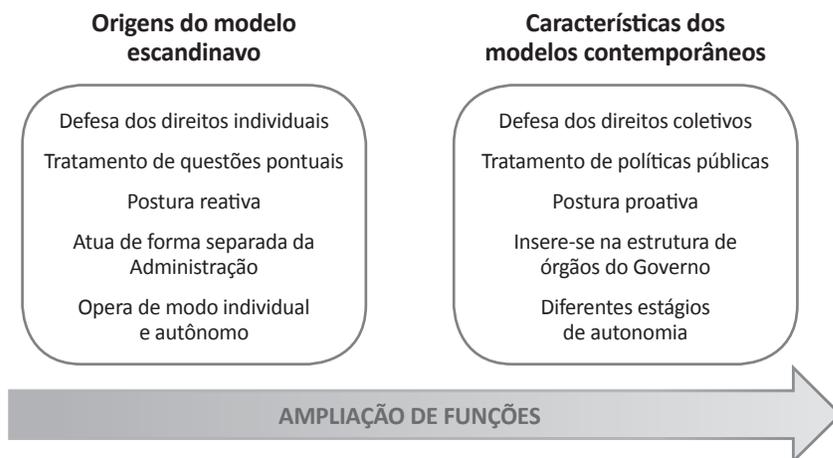
Experiências Nacionais	
Ouvidoria Geral do Município de Curitiba	A primeira experiência concreta de se instituir o <i>Ombudsman</i> na Administração Pública brasileira aconteceu em 1986 com a Ouvidoria Geral do Município de Curitiba, cuja finalidade era atuar na defesa dos direitos individuais e coletivos contra atos e omissões ilegais ou injustos cometidos pela Administração Pública Municipal.
Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo	Possui como principal característica a autonomia funcional: o Ouvidor de Polícia não pode pertencer ao quadro de servidores da polícia e sua nomeação é feita pelo Governador mediante lista indicada pelo Conselho Estadual da Pessoa Humana de São Paulo, formado em sua maioria por entidades independentes do governo.
Ouvidoria Geral do Estado do Paraná	Ao Ouvidor compete, além da função primordial de investigar reclamações e denúncias, informar e educar o público; analisar as situações de risco dos direitos humanos e emitir recomendações a esse respeito, e informar e defender os mais vulneráveis grupos minoritários da sociedade, quando afrontados os seus direitos de cidadão.

Experiências Nacionais	
Ouvidoria do Banco Central	Coloca ênfase na avaliação do grau de satisfação do cidadão com os serviços prestados.
Ouvidoria Geral do Estado do Ceará	Vinculada ao Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, presidido pelo Ouvidor Geral e composto pelos representantes da Polícia Civil do Estado, Polícia Militar do Estado, Tribunal de Justiça do Estado, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Universidades, Secretaria de Justiça, Defensoria Pública do Estado, Ordem dos Advogados do Brasil, Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Estado e Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza.
Ouvidoria Geral do Estado da Bahia	Implementação de Sistema de Ouvidoria do Estado, sistema em rede, que, por meio da disponibilização de canais de contato acessíveis a toda população, visa a estimular a participação popular na gestão pública do Estado.

No decorrer deste longo período, desde a criação da primeira instituição de *Ombudsman* até o momento presente, é possível perceber que, ao se difundir o conceito para outros países, acentuaram-se as competências de investigar reclamações, inclusive individuais, e recomendar ações corretivas. Ainda assim, posteriormente foi adicionada, como função secundária, mas significativa, a de auditoria administrativa, com o objetivo de identificar erros sistêmicos para possibilitar melhorias de natureza geral nos métodos de trabalho, processos e procedimentos administrativos.

É importante reconhecer, não obstante, que em muitas das competências agregadas com a evolução do tempo, ainda a instituição sofre limitações na sua jurisdição, na sua autonomia funcional, nos seus poderes, ou, ainda, na extensão de seu controle. E, mesmo com a multiplicidade de formas e nomes que recebeu, de acordo com as peculiaridades de cada país onde foi instituído, o *Ombudsman* sempre esteve orientado ao seu principal papel, de defender os direitos fundamentais do cidadão.

A ilustração abaixo, figura 2, permite destacar a natureza do *Ombudsman* originário do modelo Sueco, como um instrumento constitucional de controle, e as características dos modelos contemporâneos que se constituíram segundo demandas e necessidades emergentes ao longo do tempo.

FIGURA 2. EVOLUÇÃO DO MODELO: DAS ORIGENS ESCANDINAVAS AOS MODELOS CONTEMPORÂNEOS

2 AS OUVIDORIAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

2.1 As Agências Reguladoras

As Agências Reguladoras foram criadas sob a égide dos princípios de autonomia e independência, visto que foram instituídas para exercer atividades exclusivas de estado. Essa foi uma estratégia decorrente da hipertrofia do Poder Executivo, que, em consequência de sua impossibilidade de exercer algumas funções, permitiu a outros entes o poder de regular segundo as diretrizes e normas da política regulatória. Em síntese, a ação regulatória se dá por meio de leis, regulamentos e outras regras editadas pelo poder público e por entidades às quais os governos delegam poderes regulatórios ou normativos.³

O surgimento das Agências Reguladoras é oriundo da necessidade de atrair investimentos para a privatização; do estabelecimento de novos marcos regulatórios em mercados sociais, e das dificuldades operacionais para o exercício de funções alegadamente regulatórias, que requerem a obtenção de

³ Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial – Análise e Avaliação do papel das Agências Reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro, setembro de 2003.

autonomia e flexibilidade para sua execução⁴. É possível, de acordo com as diferentes motivações, caracterizar três momentos diferentes do processo de surgimento das Agências:

AGÊNCIAS REGULADORAS DE 1ª GERAÇÃO: ANEEL, ANATEL E ANP

Criadas em decorrência do processo de privatização, as Agências Reguladoras de 1ª geração possuem enfoque econômico, relacionado à ausência de recursos governamentais para investimentos nesses setores e à necessidade de eliminar falhas de mercado, que seria promovida pela competitividade dos atores envolvidos⁵. O formato institucional da Agência acompanha essa lógica: a forma de indicação, nomeação, tempo de mandato estabelecido em lei e as prerrogativas dos Diretores da Agência são elementos que denotam um cenário de estabilidade e que, em consequência, aumentam a credibilidade dos investidores do setor.

AGÊNCIAS REGULADORAS DE 2ª GERAÇÃO: ANVISA E ANS

O surgimento das Agências Reguladoras de 2ª geração está relacionado à busca de melhor eficiência e modernização do aparelho de Estado, englobando setores mais competitivos nos quais se buscava resguardar o interesse dos cidadãos em relação a determinados setores de mercado já existentes.⁶

AGÊNCIAS REGULADORAS DE 3ª GERAÇÃO: ANA, ANCINE, ANTAQ E ANTT

A criação das Agências Reguladoras de 3ª geração está inserida num contexto de diferentes interesses e áreas de atuação. Martins (2006)⁷ sugere que “qualquer entidade que precise se diferenciar possa ser uma agência re-

⁴ Martins, H. F. Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública. Tese de Doutorado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2004.

⁵ PRADO, O.. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. Rev. Adm. Pública [online]. 2006, vol.40, n.4, 2006.

⁶ PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, jul./ago. 2006.

⁷ Martins, H. F. Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública. Tese de Doutorado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2004.

guladora”, visto que já se sinalizava a utilização do modelo de agência reguladora como estratégia de flexibilização, contemplando as características de mandato pré-estabelecido, carreira própria, estrutura diferenciada de cargos comissionados, regras diferenciadas de licitação, de provisão de quadros temporários, etc. Do grupo das Agências de 3ª geração, apenas a ANTT e a Antaq possuem natureza reguladora; as demais Agências possuem contextos e problemas outros que o do sistema regulatório brasileiro.

A Anac foi a última Agência Reguladora a ser criada, com a Lei nº 11.182, de 2005. Implementada em março de 2006, o motivo de sua criação foi o entendimento da necessidade de uma entidade governamental autônoma, dotada de recursos públicos e independência, para atuar na regulação da dinâmica do transporte aéreo brasileiro.

As Agências Reguladoras atuam em um contexto de correlação de forças e interesses. Por um lado, há o interesse das organizações reguladas que, em princípio, priorizam o lucro em detrimento da qualidade dos serviços; por outro, há o interesse da sociedade em usufruir de serviços de qualidade que atendam às suas necessidades; e há, ainda, a perspectiva do Estado, que possui interesses políticos, econômicos e sociais. A atuação da Agência Reguladora está inserida num ambiente de assimetria regulatória, em que não há equilíbrio entre as partes. Trata-se de uma correlação de forças em que as partes interessadas “ganham” ou “perdem” de acordo com a pressão que exercem sobre os assuntos de seu interesse. Em tese, é papel da Agência primar pelo equilíbrio entre as partes, de forma a assegurar a imparcialidade e a neutralidade no exercício dos poderes regulatórios.

No entanto, as Agências Reguladoras, em parte por sua especialização e formação predominantemente técnica, parecem estar propensas a favorecer os interesses dos entes vinculados à área – o estado e o mercado, inclusive por causa da dificuldade de comunicação/relacionamento com os atores com menor conhecimento específico – a sociedade. Existe um amplo consenso de que os entes regulados, pelos seus recursos (técnicos e financeiros), domínio da informação do setor e contato cotidiano com a Agência para o fornecimento de informação e fiscalização, possuem uma posição privilegiada no relacionamento com os reguladores⁸.

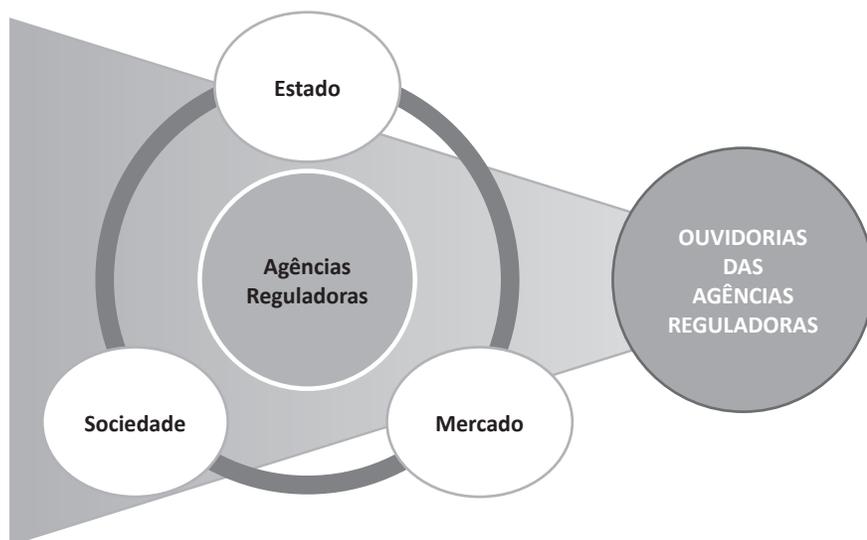
Decorre dessa assimetria a necessidade da existência de mecanismos de *accountability* nas agências reguladoras como forma de manter um canal de

⁸ Regulação e participação social: experiências, desafios e propostas. Relatório Idec, novembro de 2008.

comunicação ativo, transparente e acessível entre a Agência Reguladora e a sociedade, que, além de melhorar o controle e a participação da sociedade nas políticas públicas, consolidam a legitimação do governo. O desenvolvimento de instrumentos de controle social das agências é um avanço imprescindível para o bom funcionamento da sua função regulatória. A Ouvidoria é um desses instrumentos, mas não é o único. Existem diversos canais e instâncias, formais e informais, de relacionamento das Agências com os *stakeholders* e, especificamente, com os consumidores: conselhos consultivos, comitês de defesa dos usuários, câmaras técnicas, fóruns de discussão, consultas e audiências públicas, superintendências ou diretorias próprias, unidades descentralizadas de atendimento.

O presente estudo enfoca o universo das Ouvidorias das Agências Reguladoras e seu impacto na qualidade regulatória brasileira. Presume-se que a Ouvidoria deve ter legitimidade suficiente para resolver e prevenir conflitos e promover a melhora regulatória. Tal legitimidade, no entanto, depende do seu grau de independência e autonomia frente a todas as partes interessadas. Os princípios da autonomia e da independência, inicialmente aplicados ao contexto da criação das Agências Reguladoras, reforçam-se no contexto de criação e atuação das Ouvidorias das Agências Reguladoras.

FIGURA 3. CONTEXTO DE CORRELAÇÃO DE FORÇAS E INTERESSES DO SISTEMA REGULATÓRIO BRASILEIRO



A figura 3 ilustra o modelo de equilíbrio institucional em que as Agências Reguladoras idealmente estão inseridas e que se repete e, inclusive, se fortalece quando da criação das Ouvidorias das Agências Reguladoras.

2.2 As Ouvidorias das Agências Reguladoras

O instituto de *Ombudsman*/Ouvidoria foi introduzido no Brasil a partir da década de 1980. No cenário internacional, o contexto era de fortalecimento da democracia participativa na Europa e na América Latina, resultado da democratização do leste europeu e da redemocratização de vários países latino-americanos. No cenário nacional, vigorava a consolidação da democracia no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, que estabeleceu canais de participação popular, aumentando a comunicação entre as instituições e os cidadãos, a conscientização da população em relação ao exercício de seus direitos junto à administração pública, e ampliando os mecanismos de controle de forma a permitir a transparência indispensável ao desempenho e aperfeiçoamento do regime democrático⁹.

O discurso em prol da democracia possibilitou o surgimento de diversos canais de comunicação Estado – Mercado – Sociedade. Entre esses canais, situa-se o instituto da Ouvidoria, reflexo do crescimento da democracia participativa que visa a aproximar o cidadão do governo e da gestão pública brasileira, atuando como agente indutor do processo de participação popular. A Ouvidoria possui importante papel na disponibilização de informações, esclarecendo direitos e deveres dos diferentes atores inseridos no ambiente regulatório; na resolução e prevenção de conflitos; no aprimoramento da gestão e dos processos das organizações envolvidas; e na formulação e execução de políticas públicas direcionadas a atender as necessidades da sociedade. Em síntese, a participação popular redireciona o foco da administração pública para o atendimento ao cidadão e serve como instrumento de aperfeiçoamento do serviço público.

⁹ No Brasil, a participação popular está prevista na Constituição Federal de 1988, de forma direta através do princípio do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV); do devido processo legal (art. 5º, LIV); do direito de petição (art.5º, XXXIV) e das ouvidorias Judiciárias e do Ministério Público (E.C. nº 45). De forma indireta através do sufrágio universal (art. 1º, parágrafo único e art. 14); do Conselho da República, órgão consultivo do Presidente da República (art. 89); de órgãos de decisão de Administração Pública: na política agrícola (art. 187); na seguridade social (art. 194, parágrafo único); na saúde (art. 198, III); na assistência social (art. 204, II); na educação (art. 206, VI) e na proteção do patrimônio cultural (art. 216, §1º). Extraído de BASTOS, Marco Aurélio. *A Ouvidoria Pública no Paraná*, 2006.

A participação popular na administração pública proporciona ao cidadão a oportunidade de compreender o funcionamento da máquina administrativa e entender como seus problemas individuais afetam questões de interesse coletivo.

A primeira experiência brasileira de ouvidoria pública ocorreu em 1986, com a instalação da Ouvidoria Geral do Município de Curitiba, cuja finalidade era atuar na defesa dos direitos individuais e coletivos contra atos e omissões ilegais ou injustos cometidos pela Administração Pública Municipal. Em 1990, surge o Código de Defesa do Consumidor, importante marco do sistema regulatório brasileiro, com o intuito de incentivar os fornecedores a se adequarem a padrões de qualidade e de segurança de produtos e serviços e de implementar mecanismos alternativos para solução de conflitos. O Código de Defesa do Consumidor é dirigido tanto para a iniciativa privada quanto para a administração pública direta ou indireta, uma vez que a definição de fornecedor segundo o art. 3º deste código abrange a figura da pessoa jurídica pública.

O surgimento das Ouvidorias das Agências Reguladoras iniciou-se na segunda metade da década de 1990, inaugurada pelo setor de energia elétrica brasileiro¹⁰. Em 1996, foi instituída, por meio do comando legal de criação da Agência (Lei 9.427/1996), a Ouvidoria da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, com a incumbência de dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores. Na estrutura criada pela Aneel, um dos diretores exerce a função de ouvidor, sendo que este participa das reuniões da Diretoria e possui direito a voto. A Ouvidoria da Aneel é coordenada pela Superintendência de Mediação Administrativa Setorial (SMA), sendo importante assinalar que, nesse modelo, a Ouvidoria não tem atribuição de promover análises sobre a forma de atuação da agência, atuando apenas como auditora do atendimento às solicitações dos entes regulados e dos consumidores. A filosofia de trabalho da Ouvidoria da Aneel é a defesa da legalidade, sem tender à defesa do consumidor ou dos agentes.

¹⁰ Este estudo trata a Superintendência de Mediação Administrativa Setorial da Aneel, a Corregedoria da ANA e a Central de Relacionamento com o Consumidor da ANP como estruturas correspondentes à Ouvidoria, apesar de não o serem formalmente.

No ano seguinte, em 1997, com criação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel – foi prevista também a existência da Ouvidoria dessa Agência. Diferentemente da Aneel, o ouvidor não possui vinculação hierárquica com o Conselho Diretor ou seus integrantes e não possui direito a voto nas reuniões de Diretoria. Além disso, o ouvidor possui acesso irrestrito à informação de qualquer área da Agência. A Ouvidoria da Anatel possui um importante papel institucional, articulando com órgãos do Ministério Público e outros, de forma a direcionar ações que possam repercutir em alterações estruturais no sistema regulatório.

A criação da Ouvidoria da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa ocorreu no ano de 1999, por meio da Lei nº 9.782/99, que estabeleceu a existência de um ouvidor na estrutura organizacional da Agência. Determinações sobre o funcionamento da Ouvidoria, atribuições do ouvidor e instrumentos legais à disposição para o exercício do cargo foram estabelecidas por meio do decreto nº 3.029/99. A Ouvidoria atua com independência, não havendo vinculação hierárquica com a Diretoria Colegiada, o Conselho Consultivo, a Corregedoria ou com a Procuradoria.

A Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS instituiu sua Ouvidoria no ano 2000, cabendo a ela atuar com imparcialidade, transparência e independência, não possuindo vinculação hierárquica com a Diretoria Colegiada, nem com a Câmara de Saúde Suplementar.

A Agência Nacional de Petróleo – ANP não possui previsão legal ou regulamentar para a criação de Ouvidoria, sendo que, em junho de 2000, foi criado um Centro de Relacionamento com o Consumidor como canal de relacionamento da ANP com o público, com a função de atender e orientar o usuário, além de desempenhar as funções de ouvidoria e de radar de mercado.

As Ouvidorias da Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT, da Agência Nacional de Transporte Aquaviário – Antaq e da Agência Nacional do Cinema – Ancine foram previstas em lei no ano de 2001, sendo que, no caso da ANTT e da Antaq, as Ouvidorias são instituídas por uma mesma lei: a 10.233, de 2001. Conforme tal instrumento normativo, fica instituído em seu artigo 52 que a “ANTT e a Antaq terão Diretorias atuando em regime de colegiado como órgãos máximos de suas estruturas organizacionais, as quais contarão também com um Procurador-Geral, um Ouvidor e um Corregedor”.

Apesar de serem instituídas por uma mesma lei, as Ouvidorias da ANTT e da Antaq são muito diferentes, o que pode ser demonstrado pelo seu grau de independência: a Ouvidoria da ANTT está subordinada à Diretoria da Agência, sendo o seu grau de representatividade frente às decisões da Diretoria exercido de forma não institucionalizada, isto é, sem direito formal de se manifestar; a Ouvidoria da Antaq possui independência – não está subordinada à Diretoria da Agência – e possui voz nas reuniões da Diretoria.

No caso da criação da Ouvidoria da Ancine, esta foi instituída pela Medida Provisória n.º 2.228-1, de 06/09/2001, mas o arcabouço legal de instituição da Agência foi omissivo em termos de atribuições da Ouvidoria, formas de exercício da função, instrumentação básica para o funcionamento da Ouvidoria, participação em reuniões dos órgãos diretores, prerrogativas para o exercício da função. Dessa forma, diferente das demais Ouvidorias das Agências, o Ouvidor da Ancine é escolhido pela Diretoria Colegiada e não possui mandato.

Mais recentemente, em 2005, foi sancionada a lei de criação da Agência Nacional de Aviação Civil – Anac, a qual prevê a existência de uma Ouvidoria na estrutura básica da Agência, a forma de nomeação do Ouvidor, o seu tempo de mandato e suas atribuições. Em termos de independência, a Ouvidoria da Anac encontra-se subordinada à Diretoria da Agência. A Ouvidoria da Anac foi implantada apenas em janeiro de 2007, ano marcado pelo caos aéreo brasileiro.

A Agência Nacional de Águas – ANA não possui Ouvidoria, mas, por meio da resolução nº 630, de 23 de setembro de 2008, a Agência instituiu a Corregedoria, que possui, como uma de suas atribuições, o papel de exercer atividades de Ouvidoria.

É interessante observar que, não obstante o importante papel atribuído às Ouvidorias como canal de comunicação com o cidadão, trazendo-o para participar do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas regulatórias brasileiras, a instituição da Ouvidoria, por si, não garante a inserção da perspectiva do cidadão no processo decisório do sistema.

Nesse sentido, cabe uma importante reflexão:

Qual o modelo institucional das Agências Reguladoras e como a Ouvidoria está inserida nesse modelo?

3 O PROCESSO DE OUVIDORIA

O estudo sobre a organização e o funcionamento das Ouvidorias requer o aprofundamento na dimensão interna dessas instituições, ou seja, compreender qual a sua natureza e o seu papel. Existem várias metodologias de trabalho que resultam nessa compreensão. Para este trabalho optou-se pela utilização da cadeia de valor como instrumento facilitador da representação do objeto estudado.

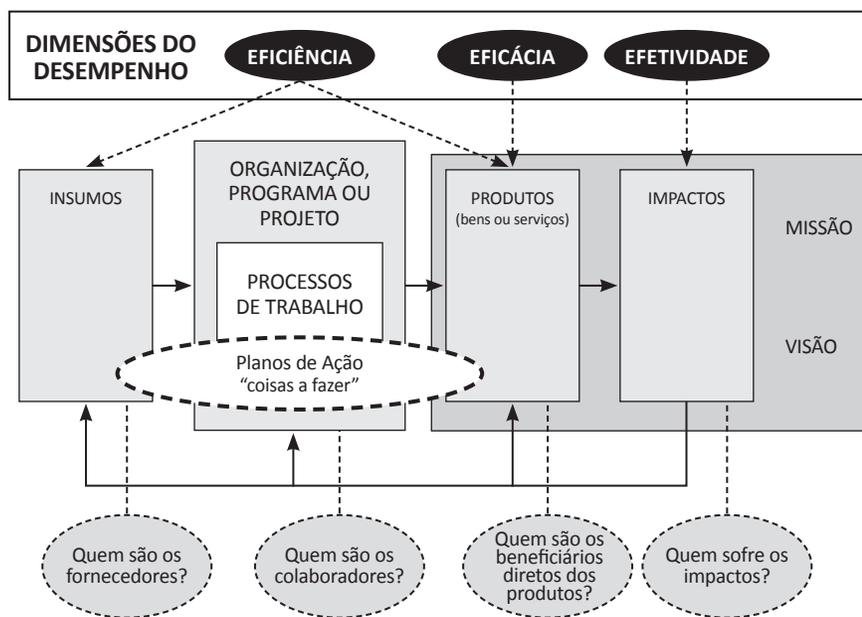
3.1 Modelo conceitual da cadeia de valor

A cadeia de valor é definida como o levantamento de toda ação ou processo necessário para gerar ou entregar produtos ou serviços a um beneficiário. É uma representação de todas as atividades de uma organização e permite melhor visualização do valor ou do benefício agregado no processo. Por essa razão, a metodologia da cadeia de valor também é utilizada na definição dos resultados e impactos das organizações.

Um diagrama de cadeia de valor permite estabelecer quais produtos ou serviços o macroprocesso deseja entregar, definir os impactos que o macroprocesso pretende alcançar (quais resultados pretende-se atingir), quais são os processos necessários para gerar os produtos ou serviços estabelecidos e quais insumos são necessários para isso.

O levantamento é feito partindo-se de fora para dentro do processo, ou seja, parte-se dos produtos e impactos a serem gerados como benefícios do processo. Neste sentido, conhecendo as expectativas e os resultados a alcançar, estabelece-se o objetivo de mensuração da efetividade desejada para o processo. Ressalta-se que gerar produtos não tem o mesmo significado que gerar resultados. A geração de resultados é função do grau de satisfação dos grupos destinatários do produto gerado. Exemplificando, um processo altamente eficiente pode gerar produtos de baixa qualidade e não produzir o impacto desejado. Nesse exemplo, a eficácia e, conseqüentemente, a efetividade dos processos não correspondem aos níveis de qualidade esperados.

A figura 4 apresenta o modelo metodológico da cadeia de valor.

FIGURA 4. MODELO DE CADEIA DE VALOR

Em suma, a cadeia de valor designa uma série de atividades relacionadas que se combinam de maneira encadeada visando a atingir determinados resultados e impactos. Seus elementos essenciais compreendem as entradas, as ações transformadoras, as saídas e os impactos. Sua representação gráfica permite melhor visualização do valor ou do benefício agregado no processo.

3.2 A cadeia de valor das Ouvidorias das Agências Reguladoras

Com base em informações oriundas de um levantamento documental e de entrevistas realizadas com ouvidores de Agências e pesquisadores do tema regulação, foi elaborada uma cadeia de valor do processo de Ouvidoria. A cadeia de valor proposta por este estudo possui uma divisão clara em termos de fatores relacionados à competência essencial das Ouvidorias como canal de comunicação com as partes interessadas (atendimento de manifestações) e das atividades de gestão e dos fatores relacionados ao impacto da função Ouvidoria no sistema regulatório brasileiro, conforme ilustra a figura 5.

FIGURA 5. PROCESSO DE OUVIDORIA: ATENDIMENTO DAS MANIFESTAÇÕES E ATUAÇÃO NO SISTEMA REGULATÓRIO BRASILEIRO



A cadeia de valor apresentada resulta de um processo de elaboração e validação dos aspectos conceituais e ideológicos da Ouvidoria, sob o enfoque processual, de cadeia de agregação de valor.

De acordo com as diretrizes metodológicas da cadeia de valor, apresentadas anteriormente, listam-se a seguir os produtos, impactos, processos e insumos que delineiam o processo de ouvidoria.

Produtos

Os produtos gerados pelo processo de Ouvidoria referem-se ao atendimento de manifestação, às atividades de gestão, e às contribuições institucionais da Ouvidoria para o sistema regulatório brasileiro.

Mais especificamente, no atendimento de manifestações, os produtos são informações e conhecimentos acerca dos direitos e deveres das partes envolvi-

das; a resolução de problemas decorrentes da atuação da Agência e da atuação de entes regulados; os subsídios informativos ao processo de fiscalização e regulação, e as recomendações sobre a atuação da Agência e/ou dos entes regulados.

No que se refere às atividades de gestão, existem dois produtos essenciais: o atendimento de qualidade aos manifestantes/usuários da Ouvidoria e o recurso tecnológico que possibilita ao manifestante acompanhar o tratamento da manifestação por meio do sistema de informação da Ouvidoria.

Por último, na linha da gestão da efetividade mencionada anteriormente, estão os produtos direcionados à melhoria do sistema regulatório, a saber: i) a análise normativa, decorrente do processo cognitivo sobre os impactos de problemas individuais no ambiente coletivo da sociedade; ii) os relatórios gerenciais da Ouvidoria, que fornecem subsídios para a formulação e gestão de políticas públicas; iii) as proposições ao Governo de mudanças na política institucional e regulatória, bem como em sua operacionalização, e iv) a adequação da atuação da Agência e dos entes regulados à política regulatória do setor e à legislação relacionada.

Impactos

Os produtos da Ouvidoria existem para alcançar determinados impactos, que se integram à razão da existência das Ouvidorias nas Agências Regulatórias brasileiras.

Apresentam-se a seguir os impactos do processo de Ouvidoria das Agências Reguladoras:

- Aumento da legitimidade, capacidade e transparência das instituições regulatórias;
- Estabelecimento de um melhor equilíbrio entre o cidadão, o mercado e a Administração;
- Melhoria do desempenho das atividades de fiscalização, regulação e gestão da Agência Reguladora;
- Aperfeiçoamento da atividade regulatória, aumento da qualidade regulatória;
- Defesa e proteção de direitos;
- Melhoria da performance dos setores regulados;
- Melhoria da qualidade de vida do cidadão;
- Correção de falhas no sistema regulatório brasileiro;

- Fortalecimento da capacidade de formulação e análise de políticas;
- Governança pública, responsabilização e controle social (participação efetiva dos cidadãos e ampliação de representações da sociedade civil); e
- Transparência e participação da sociedade.

Macroprocessos

Os macroprocessos são a peça central para o alcance dos objetivos da Ouvidoria, pois eles determinam os produtos e os impactos alcançados e, por isso, devem ser constantemente analisados e aprimorados.

Foram identificados quatro principais macroprocessos:

1) Atendimento de manifestações, desdobrado nos processos de recepção das manifestações, triagem, análise, encaminhamento de demandas para as áreas e órgãos competentes, investigação de indícios de problemas, acompanhamento do tratamento das demandas pelas áreas e órgãos responsáveis e retorno dado ao cidadão sobre a manifestação realizada;

2) Gestão de Pessoas, em especial, no que tange às atividades de treinamento e desenvolvimento de forma a gerar práticas de qualidade no atendimento aos usuários da Ouvidoria;

3) Gestão da Qualidade para acompanhamento e controle operacional do sistema de informação da Ouvidoria, permitindo o tratamento sistematizado das demandas e, na maioria dos casos, o acompanhamento por parte do usuário; e

4) Aprimoramento do sistema regulatório, macroprocesso constituído pelos processos de prestação de contas, materializado nos relatórios periódicos emitidos pelas Ouvidorias das Agências, e de elaboração de estudos e projetos que visam a desenvolver proposições de ajustes e melhorias à atuação do estado.

Insumos

O processo de atendimento às manifestações dos usuários inicia-se com o recebimento de pedidos de informação, reclamações, denúncias, sugestões e elogios, sendo que, no caso da ANTT e da Aneel, por exemplo, aproximadamente 95% dos casos são pedidos de informação, resolvidos imediatamente pela área de *call center*, que possui um roteiro com as principais informações

demandadas. Manifestações mais complexas, após serem recebidas, passam por um processo de triagem e análise, sendo encaminhadas para as áreas ou órgãos competentes que irão reagir à manifestação, seja por meio do esclarecimento de alguma dúvida técnica ou da resolução de um problema, por exemplo. Os casos de denúncia, havendo indícios de veracidade, serão investigados ou encaminhados para a Corregedoria.

Os insumos para os processos de prestação de contas, de elaboração de estudos e projetos, de gestão de pessoas e de gestão da qualidade, são, em grosso modo, os recursos financeiros e humanos e os sistemas de informação que suportam o processo de atendimento às manifestações. Além disso, as diretrizes da política regulatória do setor, seu marco legal, as normas e regras do Ministério, bem como das Agências Reguladoras, são essenciais para balizar a atuação da Ouvidoria da Agência.

As figuras 7 e 8 ilustram a representação gráfica da cadeia de valor do processo de ouvidoria das Agências Reguladoras.

FIGURA 7. REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DA CADEIA DE VALOR DO PROCESSO DE OUVIDORIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

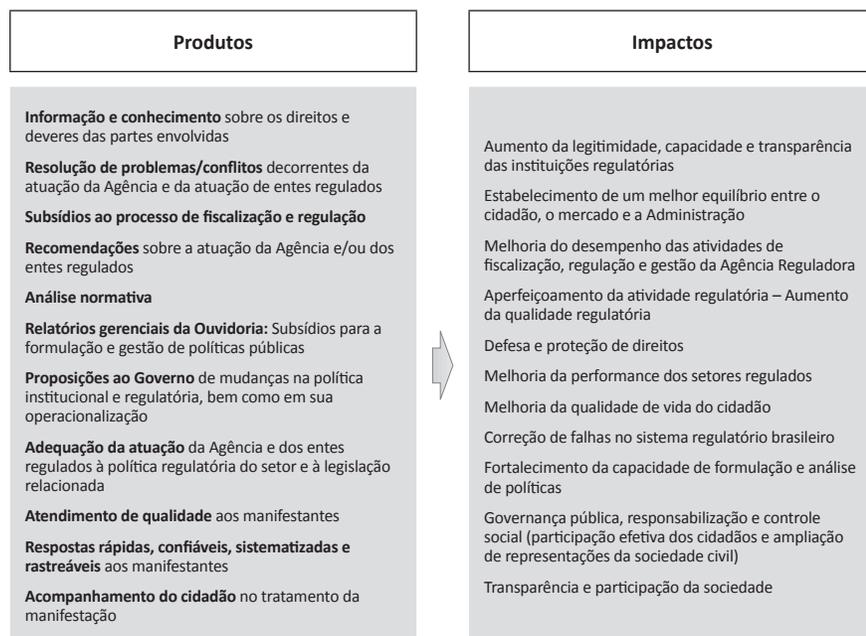
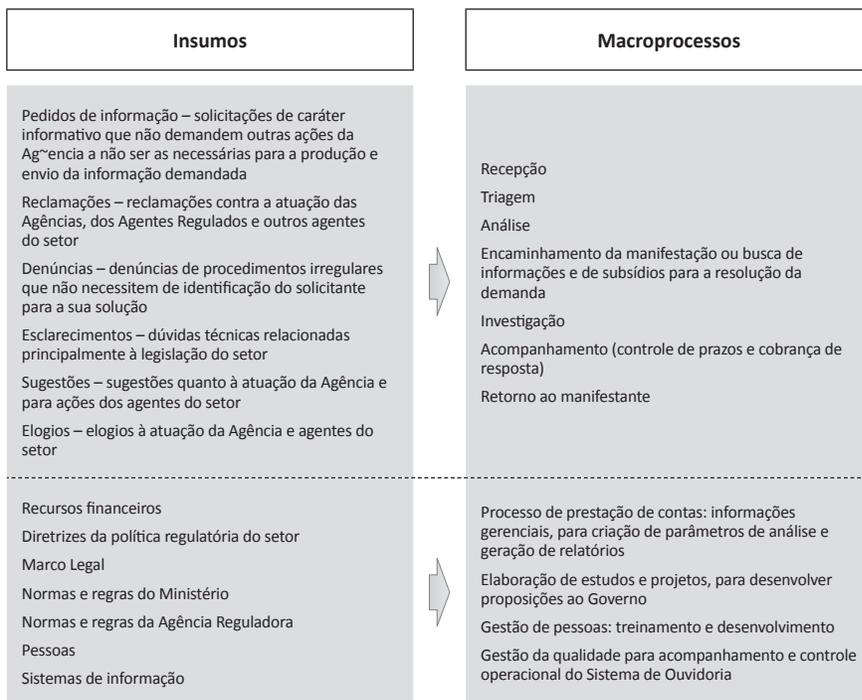


FIGURA 8. REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DA CADEIA DE VALOR DO PROCESSO DE OUVIDORIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS



É possível depreender da leitura da cadeia de valor que ela trata de um modelo ideal, ao explicitar os impactos e produtos que devem resultar do processo. Esse modelo, entretanto, não condiz com a realidade atual do modelo de Ouvidoria das Agências Regulatórias.

Isso pode ser facilmente percebido ao analisarmos alguns dos impactos listados. O exemplo mais expressivo refere-se ao estabelecimento de um melhor equilíbrio entre Cidadão, Mercado e Administração, no qual se insere a discussão sobre a participação do cidadão no processo decisório da Agência. O estabelecimento de canais de comunicação da Agência com os usuários foi, certamente, um grande avanço, mas a relevância desses canais depende da sua efetividade. As manifestações devem servir de subsídios para a atuação da Agência e impactar de alguma forma os processos regulatórios. A efetividade torna-se a premissa básica que justifica a existência desses canais.

Refletida em ações e resultados, a efetividade também se torna o principal instrumento de comunicação no sentido de apontar a importância da Ouvidoria para os diversos entes envolvidos: a Agência Reguladora, o setor regulado, os órgãos governamentais e a sociedade em geral.

Quadro diagnóstico das Ouvidorias das Agências Reguladoras

Existem, no setor público brasileiro, diversos modelos e iniciativas de implementação de Ouvidorias, que apresentam diferenças substanciais, que vão desde a forma de criação da Ouvidoria até o modo como atuam e finalizam o processo.

Saindo do aspecto conceitual-ideológico da cadeia de valor e buscando captar outras facetas sobre a realidade das Ouvidorias das Agências, este estudo buscou informações a respeito das peculiaridades e características institucionais dos modelos adotados (Ver relação dos meios de levantamento de informações utilizados neste estudo no Anexo 1).

Para isso, foi elaborado um questionário com perguntas acerca dos objetivos, funcionamento, resultados, estrutura organizacional, dentre outras, o qual foi encaminhado a todas as Ouvidorias das Agências Reguladoras, incluindo a Superintendência de Mediação Administrativa Setorial da Aneel, a Central de Relacionamento com o Consumidor da ANP e a Corregedoria da ANA.

O questionário foi sistematizado em categorias, conforme ilustra a tabela 3.

Apresenta-se, a seguir, uma síntese das respostas obtidas com o questionário, o qual consta no Anexo 2 deste relatório.

3.3 Objetivos, resultados e avaliação de desempenho

O objetivo das Ouvidorias não varia muito entre as Agências e é, em grosso modo, estabelecer um canal de comunicação entre a sociedade e a Agência, buscando, por meio do atendimento às demandas dos usuários, aprimorar os processos e os serviços públicos prestados pelo setor, dirimir conflitos e gerar subsídios para os processos de fiscalização e regulação.

Os principais empecilhos relatados tratam do elevado poder de influência junto à Agência por parte do segmento regulado, muito acima do poder exercido

TABELA 3. QUESTIONÁRIO DE LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES

	Objetivos, resultados e avaliação de desempenho	Atuação	O cargo de Ouvidor	Estrutura Organizacional	Comunicação e Relacionamento	Tecnologia da Informação
ANA	Objetivos da Ouvidoria	Público atendido	Indicação	Posição hierárquica da Ouvidoria dentro da estrutura da Agência	Existência de canal de comunicação ativo entre as Ouvidorias das Agências	Existência de sistema informatizado para tratamento das manifestações
Anatel	Principais empecilhos	Tratamento das manifestações	Nomeação	Reguladora	Instrumentos que assegurem a independência e autonomia administrativa e financeira das Ouvidorias	Vantagens e desvantagens
Ancine	Ações realizadas para ultrapassar os empecilhos	Manual – consolidação dos processos de trabalho	Recondução	Organização interna da Ouvidoria	Relacionamento com órgãos de proteção dos direitos do consumidor	
Aneel	Resultados	Acompanhamento do tratamento das manifestações	Pré-requisitos para ser Ouvidor		Mapeamento e formas da rede de relacionamento	
ANP	Planejamento Estratégico		Tempo de mandato		Formas de prestação de contas	
ANS	Avaliação de Desempenho		Formas de assegurar a imunidade do Ouvidor			
Antaq						
ANTT						
Anvisa						
Anac						

pela sociedade; a falta de comprometimento e mobilização de dirigentes e servidores para uma gestão orientada por metas externas, por procedimentos ágeis e definidos com clareza; a restrição orçamentária; a subordinação da Ouvidoria à Diretoria da Agência (falta de independência) e a falta de uma legislação que respalde o ouvidor no exercício das suas funções (baixo grau de autonomia).

Para aumentar o poder de influência da sociedade frente à Anatel, a Ouvidoria iniciou interações e parcerias junto aos órgãos de defesa do consumidor na busca de decisões e ações mais favoráveis a seus interesses. Tal iniciativa resultou em avanços regulatórios, tais como a efetivação do comitê dos usuários da Anatel e a obrigatoriedade da instituição do comitê dos usuários por parte das operadoras.

Para incentivar a integração e o senso de urgência nas áreas da Agência, a Ouvidoria da ANS aposta no diálogo permanentemente com todas as áreas, encaminhando as demandas, analisando as respostas e provocando a reflexão sobre o trabalho realizado e seus impactos no setor.

Em termos de planejamento estratégico, existe, na maioria dos casos, um planejamento para a Agência, no qual é contemplado algum objetivo ou indicador relacionado à Ouvidoria. A exceção é a Ouvidoria da Anvisa, que desde 2007 realiza o planejamento estratégico da Ouvidoria, no qual consta sua Missão, Visão e Valores e as ações e projetos que serão desenvolvidos.

No que tange à existência de práticas de avaliação de desempenho, a Aneel e a Anvisa se destacam. Ambas possuem uma metodologia de avaliação de desempenho, com metas a serem alcançadas, cujo resultado impacta na gratificação dos servidores.

3.4 Atuação

A amplitude do conceito de Ouvidoria possibilita erros de interpretação quanto às atividades a serem desempenhadas.

As Ouvidorias podem se voltar para o atendimento de seu público externo, ou atender ao seu público externo e interno. Na Aneel, a Ouvidoria é voltada para o público externo, atendendo às demandas de consumidores não solucionadas pelas concessionárias de serviços públicos de energia. Também se diferencia no sentido de não promover proposições de mudança sobre a estrutura interna da Agência. A resolução dos conflitos também ocorre de ma-

neira diferente na Aneel, sendo que a Superintendência de Mediação Administrativa Setorial – SMA busca informações a respeito do conflito para tomar uma decisão de conciliação entre as partes.

No caso da ANTT, a recente instituição da Ouvidoria Interna tem tido resultados expressivos no aprimoramento de processos internos.

O tratamento das manifestações também possui variações. A Antaq, pelas características do setor regulado, atende a muitas demandas dos entes regulados ou de organizações privadas que atuam no setor. Em decorrência disso, a maioria das manifestações não é passível de ser respondida por meio de um roteiro e necessita da atenção de um especialista para solucioná-las. De forma contrária, no caso da ANTT e da Aneel, por exemplo, aproximadamente 95% das demandas podem ser resolvidas num primeiro contato com a Ouvidoria, pois constituem solicitações de informação facilmente atendíveis.

Os processos de trabalho desenvolvidos nas Ouvidorias ainda não estão sistematizados e formalizados, com exceção da Aneel e da Anvisa. A Ouvidoria da Aneel possui manual de utilização do Sistema de Ouvidoria da Aneel, manual de rotinas de tratamento de solicitações e o Caderno Temático da Ouvidoria. A Ouvidoria da Anvisa possui um trabalho de mapeamento de processos e existem os Procedimentos Operacionais Padrão (POP) para classificação das demandas e encaminhamentos, além de um Banco de respostas para as demandas recorrentes.

Cabe destacar que, em alguns casos, como o da Ouvidoria da Antaq, por exemplo, a peculiaridade de cada caso não torna interessante a manualização de processos e procedimentos. Em termos de gestão do conhecimento, uma metodologia mais adaptada para essa realidade seria adotar a lógica de estudos de caso.

Quanto ao acompanhamento das manifestações, existem rotinas, prazos e sistemas de informação que prezam para que haja efetividade nas cobranças realizadas pelas Ouvidorias. No caso da Ouvidoria da Anvisa, por exemplo, 84,51% das manifestações foram respondidas em tempo hábil de até 15 dias úteis no ano de 2008. Além disso, o índice atingido pelas áreas técnicas da Agência cresceu em 33,95% de 2007 para 2008.

Apesar disso, parece haver, no universo das Ouvidorias das Agências Reguladoras como um todo, falta de efetividade das cobranças realizadas. Em decorrência disso, algumas Ouvidorias atuam por meio de documentos oficiais como forma de obter uma resposta dentro dos prazos e condições necessárias.

3.5 O Ouvidor

O processo de indicação dos ouvidores das Agências não é padronizado, mas a maioria segue a seguinte lógica: o Ouvidor é indicado pelo Ministro e nomeado pelo Presidente da República, para mandato de dois ou três anos.

No caso da Ancine, o Ouvidor é escolhido pela Diretoria Colegiada e não possui mandato. Na Aneel, o cargo de Diretor Ouvidor é exercido por um dos integrantes da Diretoria Colegiada da Agência e ele possui mandato de quatro anos. Ressalte-se que os Diretores são indicados pelo Governo Federal e aprovados pelo Senado Federal.

Quanto a pré-requisitos a serem atendidos para ocupar o cargo de ouvidor, parece não haver uma norma quanto a isso.

As formas de assegurar a imunidade do ouvidor no exercício de suas funções são a existência de mandato, a nomeação pelo Presidente da República, a autonomia e a ausência de subordinação hierárquica na Agência. Cabe lembrar que essas características encontram-se em diferentes estágios de evolução nas Agências, sendo que nem todos os ouvidores possuem mandato ou são hierarquicamente independentes, por exemplo.

3.6 Estrutura Organizacional

As Ouvidorias das Agências Reguladoras diferem quanto à sua posição na estrutura organizacional. Em alguns casos, como os da ANTT e Ancine, a Ouvidoria é subordinada à Diretoria da Agência. No caso da Aneel, o Diretor-Ouvidor é um membro da Diretoria. Na Anatel, ANS, Anvisa e Antaq, não há subordinação hierárquica à Diretoria da Agência.

A estrutura interna também varia. No caso da Antaq, a estrutura é enxuta, formada pelo ouvidor, dois cargos de secretária, um cargo de assistente e um cargo de auxiliar. Na Aneel, por outro lado, existem 33 servidores e 110 terceirizados, alocados na Central de Atendimento. Fora a estrutura de *call center*, há um Diretor-Ouvidor, um Superintendente de Mediação, um Assessor de Superintendência, 21 técnicos de nível superior e nove técnicos de nível médio.

3.7 Comunicação e relacionamento

Por meio do questionário, perguntou-se sobre a existência de um canal de comunicação ativo entre as Ouvidorias das Agências Reguladoras para troca de experiência, divulgação de eventos, solicitações de documentos e informações. A percepção dos respondentes é de que não existe um canal ativo de comunicação, mas algumas iniciativas por parte da Anop e da OGU, que até o momento não ocuparam um papel de destaque na agenda das Ouvidorias.

Quanto à existência de instrumentos que assegurem a independência e autonomia administrativa e financeira das Ouvidorias, há a previsão por lei de independência e autonomia administrativa e financeira. No caso da Anatel, a Lei Geral das Telecomunicações – LGT exige que a Agência proporcione ao Ouvidor todos os recursos necessários ao exercício das suas atividades. A Ouvidoria da Antaq também conta com o apoio da agência para o exercício de suas funções. A Ouvidoria da ANS está respaldada pela lei de criação da agência, pelo Decreto regulamentador e pelo Regimento Interno, que asseguram a independência e autonomia administrativa, além de estabelecer a obrigação da Diretoria de garantir os recursos necessários para a execução de suas funções. A Ouvidoria da Anvisa dispõe de independência e autonomia administrativa, mas não financeira. Os instrumentos que asseguram isso são legais e regimentais.

Por outro lado, o orçamento da Ouvidoria da Ancine é subordinado ao orçamento da Agência, não há autonomia. Há também o caso da Aneel, em que todas as Superintendências têm orçamento próprio dimensionado para o atendimento das suas atribuições legais. Ressalte-se que a Aneel possui independência financeira, com recursos oriundos da taxa de fiscalização, embutida nos custos das tarifas de energia

O relacionamento das Ouvidorias com os órgãos de proteção dos direitos do consumidor varia de relacionamentos pontuais, como solicitação de informações, até o estabelecimento de parcerias de longo prazo, com a realização de projetos de capacitação e fortalecimento das entidades representativas da sociedade.

Nesse sentido, vale ressaltar as experiências da Aneel e da Anatel:

1) O setor elétrico é o único do país que possui um Conselho de Consumidores de caráter consultivo, sendo apoiado pela Superintendência de Mediação Administrativa por meio da realização de eventos de capacitação e prestação de apoio técnico e operacional. Acrescenta-se que a Aneel possui larga

experiência na realização de audiências públicas e que todas as suas reuniões de diretoria são públicas.

2) Na Anatel, por sugestão da Ouvidoria e órgãos de defesa dos direitos dos consumidores, ocorreu recentemente a reativação do Comitê de usuários, com representação dos consumidores coletivos e individuais, entidade prestadora, a Ouvidoria da Agência e o superintendente da área em que tenha assunto em pauta.

Ainda no que tange ao quesito relacionamento, a maioria das Ouvidorias possui mapeamento formal das entidades com as quais se relaciona, denotando que são relacionamentos consolidados por fluxos de informação constantes.

Quanto ao processo de prestação de contas, fora a elaboração do relatório instituído por lei, são poucas as iniciativas de comunicação das ações das Ouvidorias das Agências, podendo-se destacar a elaboração de *folders*, cartilhas informativas e boletins, pelas Ouvidorias da ANTT, Aneel e Anvisa.

3.8 Tecnologia da Informação

Os processos de atendimento às manifestações dos usuários são suportados, na maioria dos casos, por sistemas de informação que cadastram a demanda, acompanham e rastreiam o seu tratamento e possibilitam a análise gerencial dos atendimentos realizados pela Ouvidoria.

A maioria das Ouvidorias conta com sistemas de informação robustos, sendo que três passam por momento de implantação ou transição de sistemas.

Apenas a Corregedoria da ANA informou que, em razão da quantidade de manifestações, não é necessária a utilização de sistemas informatizados até o momento.

4 REFLEXÕES E RECOMENDAÇÕES

Devido ao estágio de formação das Ouvidorias no país, as Ouvidorias das Agências Reguladoras não foram desenvolvidas conforme algum modelo pré-moldado. Pelo contrário, a implantação e o funcionamento das ouvidorias variam de Agência para Agência, revelando diversidade de concepções e possibilidades institucionais, em termos do entendimento do conceito, da missão,

das prerrogativas do cargo de Ouvidor, da sua inserção na estrutura organizacional e das atribuições. É de importância fundamental considerar tal diversidade de funcionamento das Ouvidorias das Agências, bem como os pontos em comum, para elaborar diretrizes e parâmetros mínimos que consubstanciem um modelo de Ouvidoria para as Agências Reguladoras.

4.1 Modelo Institucional das Agências Reguladoras

Para introdução da discussão acerca de um modelo de Ouvidoria, resgata-se o debate acerca do modelo institucional adotado pelas Agências Reguladoras e a inserção das Ouvidorias nesse modelo. Se o surgimento das Ouvidorias resulta de uma ideologia de participação democrática, esse canal possui grande probabilidade de ser exitoso. Entretanto, se o surgimento das Ouvidorias decorre de uma imposição normativa apenas, o alcance dos resultados a que ela se destina é comprometido. A Ouvidoria consiste em um órgão transversal a toda a Agência e depende dela para o adequado cumprimento de seus objetivos.

Trata-se de um problema de identidade institucional visto que as áreas das Agências não entendem o papel e a importância das Ouvidorias, resultando na chamada “falta de cultura de Ouvidoria”, caracterizada pela falta de comprometimento e mobilização de dirigentes e servidores no atendimento das manifestações oriundas da Ouvidoria. De modo geral, a realidade das Ouvidorias das Agências Reguladoras tende a refletir a falta de sinergia entre Ouvidoria e Agência, refletida principalmente no tempo de resposta às manifestações dos cidadãos e à falta de providências decorrentes das recomendações feitas pela Ouvidoria. Depreende-se que a proposição de um modelo de Ouvidoria das Agências Reguladoras que efetivamente estimule o processo de melhoria contínua da qualidade regulatória não requer mudanças apenas na dimensão da Ouvidoria, mas de todas as áreas das Agências Reguladoras.

A princípio, são elencadas três formas de amenizar/resolver tais questões:

1) Comunicação – realização de campanha pública para divulgar a Ouvidoria, o seu papel e a sua importância, utilizando para isso os meios de comunicação governamentais, tais como o programa de rádio “A Voz do Brasil”.

Outras possibilidades de comunicação e fortalecimento institucional são:

- Criação de uma câmara dos Ouvidores das Agências Reguladoras para tratar de assuntos comuns às Ouvidorias do Sistema Regulatório;

- Realização de estudos comparados acerca das experiências nacionais e internacionais, com o objetivo de identificar práticas e tendências existentes para análise crítica e a sua possível inserção no contexto das Ouvidorias das Agências Reguladoras;
- Divulgação das reuniões, encontros, eventos, resultados e fóruns das Ouvidorias no site da Presidência e em outros sites de destaque para a Administração Pública; e
- Articulação política para o fortalecimento do papel do Ouvidor, realizando reuniões e debates acerca do papel das Ouvidorias e das possibilidades de integração com outras entidades.

Cabe ressaltar que qualquer ação de comunicação tem de estar acompanhada de ações e resultados que demonstrem e corroborem a mensagem transmitida.

2) Competências e poderes – a inserção da perspectiva da sociedade no processo regulatório é resultado do poder de influência do Ouvidor no processo decisório da Agência.

É possível verificar resistências à Ouvidoria em decorrência do entendimento – errôneo – de que ela substitui a autoridade administrativa das Agências Reguladoras e de que é uma instância decisória dentro da Agência. Cabe ressaltar neste momento uma das características básicas da Ouvidoria: o seu caráter persuasivo, sem poder decisório. À Ouvidoria cabe o poder de investigar, criticar e, principalmente, recomendar, não lhe sendo permitido modificar ou anular ato ou decisões administrativas ou judiciais. Apesar disso, dada a falta de eficiência e efetividade das suas ações, seja no nível individual em que as demandas dos cidadãos não são respondidas ou não têm previsão de prazo para respostas, seja no nível de políticas regulatórias em que a perspectiva do cidadão ainda não é valorizada, cabem as seguintes propostas:

- Implementação de práticas de cobrança ativa de respostas e pendências, sendo que o seu descumprimento – seja de prazo, de conformidade ou de conteúdo – será refletido nos resultados de avaliação de desempenho atrelada à remuneração dos servidores; e
- Direito de manifestação. Todos os Ouvidores das Agências devem possuir o direito de participar das reuniões do Conselho Diretor e manifestar-se, sem poder de voto. O direito a voto não é recomendável, pois coloca o Ouvidor numa situação difícil de conflitos de interesses e pode enviesar a sua legitimidade e a sua atuação.

3) Obrigatoriedade de providências decorrentes das recomendações da Ouvidoria.

Os relatórios gerados pela Ouvidoria devem se focar no impacto de suas ações, elaborando recomendações para o aprimoramento dos processos da Agência, melhoria do sistema regulatório e avaliação das políticas do setor regulado. Entretanto, tais recomendações nada valem se, após análise crítica, não resultarem em ações.

Para tanto, propõe-se que o relatório deva sair da esfera do Ministério ao qual a Agência está relacionada, sendo apreciado e respondido obrigatoriamente pela Casa Civil. A proposta de nova redação do substitutivo ao projeto de lei no 3337/2004 é ainda mais abrangente ao defender o encaminhamento, independentemente da manifestação ou não do Conselho Diretor, do relatório aos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União. Considera-se que essa medida seja um avanço para que as recomendações da Ouvidoria sejam integradas ao sistema regulatório.

4.2 Modelo Institucional das Ouvidorias das Agências Reguladoras

Dado o contexto de diversidade de modelos institucionais de Ouvidorias, o delineamento de parâmetros mínimos estabelecidos para a sua organização e funcionamento é fundamental.

A lei 9986/2000, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências, estabelece que a lei de criação da Agência definirá as atribuições do Ouvidor, assegurando-lhe autonomia e independência de atuação e condição plena para desempenho de suas atividades. No entanto, a legislação é omissa em relação a várias questões, tais como a instrumentação a ser utilizada e sua forma de participação no processo decisório da Agência (participação nas reuniões do Conselho Diretor, sem direito a voto, por exemplo).

Cabe trazer à discussão os principais elementos a serem considerados: instrumentos que asseguram estabilidade e imunidade ao Ouvidor no exercício de suas funções (o que a Ouvidoria precisa para existir), as atribuições a serem desempenhadas (o que a Ouvidoria faz) e os recursos/apoio para a realização de atividades da Ouvidoria (de que ela precisa para funcionar).

Instrumentos que asseguram estabilidade e imunidade ao Ouvidor no exercício de suas funções

Um dos principais empecilhos para o alcance dos objetivos da Ouvidoria é a falta de instrumentos que assegurem a seus Ouvidores estabilidade e imunidade, requisitos básicos atrelados aos princípios de autonomia e independência. Esses instrumentos requerem formalização legal que possibilite que a atuação do Ouvidor se desvincule da sua capacidade de articulação política e se alinhe aos ideais de justiça e inclusão social no sistema regulatório. A seguir, apresentam-se propostas que futuramente deverão ser formatadas em instrumentos normativos, visando a garantir os requisitos mínimos para o adequado funcionamento das Ouvidorias das Agências Reguladoras:

1. Indicação, nomeação e prerrogativas

O Ouvidor deverá ser escolhido pelo Presidente da República e por ele nomeado, tendo as mesmas prerrogativas dos Diretores das Agências, exceto o voto nas reuniões do Conselho.

2. Subordinação Hierárquica

O Ouvidor deve possuir atuação junto ao Conselho Diretor. Porém, sem estabelecer com ele uma relação de subordinação hierárquica.

3. Mandato

Os Ouvidores devem ter o mesmo tempo de mandato dos Diretores da Agência Reguladora, admitida uma recondução e demais prerrogativas, como o período de quarentena, por exemplo.

4. Acesso à informação e apoio

O Ouvidor deve ter acesso irrestrito a todos os autos e documentos da Agência.

Atribuições da Ouvidoria

Conforme o Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial¹¹ sobre as agências reguladoras, o papel primordial das ouvidorias é apenas o de registrar as pendências e encaminhá-las aos responsáveis pelos temas dentro da agência. Conforme Bastos (2006)¹², a Ouvidoria é um sistema de atendimento que estabelece parâmetros com diretrizes gerenciais para o processo de implanta-

¹¹ Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial – Análise e Avaliação do papel das Agências Reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro, setembro de 2003.

¹² BASTOS, M.A. A ouvidoria pública no Paraná. Monografia. Curso de Especialização. Unibrasil, 2006.

ção de políticas públicas, responsável também por implantar ações e mecanismos que incentivem o exercício da cidadania e possibilitem ao administrador público a capacidade de análise e alteração e procedimentos.

As duas definições apresentadas, trazidas a título de exemplo, permitem perceber que há a possibilidade de diferentes interpretações acerca das atribuições da Ouvidoria, podendo ser restritas ou amplas. Nesse sentido, cabe destacar a categorização elaborada por Faleiros (2006), segundo a qual a participação da sociedade na esfera institucional do Estado pode ser político-decisória, reclamatória ou apenas conclusiva:

- Participação político-decisória: o cidadão participa efetivamente das decisões a ele pertinentes, atuando como protagonista na defesa de seus direitos;
- Participação reclamatória: o cidadão é ouvido apenas para reclamações, participando da reparação pontual da falha na prestação de um determinado serviço. O cidadão atua como consumidor, como defensor de um direito relacionado a ele e não à coletividade; e
- Participação conclusiva: o cidadão é ouvido em consultas, mas possui participação limitada a um setor determinado. O exercício da cidadania é fragmentado e limitado, por causa da falta de informações e conhecimentos críticos.

As Ouvidorias das Agências Reguladoras podem ser enquadradas nessas categorias, em menor ou maior grau. Suas atribuições variam, sendo que em algumas há o entendimento de que as Ouvidorias possuem natureza reativa, ou seja, elas devem reagir a alguma manifestação do cidadão; em outras, há o entendimento de que a Ouvidoria deve ser proativa no sentido de se antecipar às demandas que irão surgir, propondo modificações em processos e em normas antes que elas ocorram.

A Associação Nacional de Ouvidores Públicos – Anop, ciente da necessidade de estabelecer consensos e parâmetros mínimos que permitam a institucionalização da Ouvidoria, propôs, em 2006, mediante documento intitulado “Carta de São Paulo” (Anexo 3), uma lista de atribuições. Seriam elas: (i) formular e receber denúncias e reclamações; (ii) elaborar relatórios de avaliação crítica de desempenho; (iii) sugerir mudanças na política institucional e em sua operacionalização; (iv) garantir o acesso à informação e à transparência da gestão pública; (v) viabilizar o exercício da cidadania participativa, e (vi) atuar na mediação de conflitos.

Apesar da validade da contribuição da Anop, o presente estudo entende que o estabelecimento de atribuições básicas das Ouvidorias das Agências depende da filosofia ideológica da Agência e da Ouvidoria, questão levantada neste relatório e que antecede definições acerca das atribuições da Ouvidoria.

Recursos/Apoio para a realização de atividades da Ouvidoria

Entre os principais empecilhos para o funcionamento adequado das Ouvidorias, estão o reduzido quadro de pessoal e a falta de recursos financeiros que possibilitem a realização das atividades necessárias. Para algumas Ouvidorias, essas questões são motivo de conflitos constantes com a Agência; para outras, não consistem em problemas. Apesar de haver uma proposta inicial, fruto de um primeiro debate conduzido pela Anop, segundo o qual poderia haver uma estrutura de cargos mínima estabelecida em instrumentos normativos, uma segunda reflexão acerca desse assunto constatou que quadro de pessoal e recursos financeiros são tão peculiares ao tipo de demanda do setor, que é adequado, nesse caso, contar com a magistratura da negociação do Ouvidor e com a lei 9986/2000, que estabelece, de maneira ampla, que a Agência Reguladora é responsável por assegurar “condição plena para o desempenho” das atividades da Ouvidoria.

4.3 Relacionamento com órgãos de defesa dos direitos do consumidor

Um dos principais aspectos legitimadores da Ouvidoria é a sua integração com os órgãos de defesa dos direitos do consumidor. As parcerias com esses órgãos sinalizam à sociedade que a Ouvidoria está direcionada para a promoção de um equilíbrio institucional, inserindo a voz do cidadão nas discussões sobre as decisões da política regulatória.

Existem duas condições para que as parcerias com os órgãos de proteção dos direitos do consumidor sejam exitosas:

- 1) As partes devem compartilhar da ideologia de participação democrática na administração pública; e
- 2) A parceria deve ser estruturada em torno de ações que gerem resultados concretos, objetivos e mensuráveis. Toda a ação desenvolvida pela parceria tem de ter efetividade.

Essas duas condições evitam que a parceria tenha como intuito apenas a legitimidade que esse relacionamento proporciona e que, encobertos por essa imagem, as instituições passem a defender outros interesses.

Sobre esse assunto, cabem algumas reflexões, ainda sem resposta:

- As Agências Reguladoras possuem estrutura para receber as entidades representativas da sociedade civil?
- Qual o grau de transparência que as Agências defendem? A Agência Reguladora não segue a lei dos processos administrativos federais. Como interferir em processos sigilosos?

O estabelecimento de parcerias entre Ouvidorias e os órgãos de proteção dos direitos do consumidor parece estar mais relacionado a algumas Ouvidorias, em especial, às inseridas nas Agências de 2ª geração. De forma geral, ainda faltam significativos avanços para que as condições de parcerias sejam alcançadas.

4.4 Gestão da Eficiência, Eficácia e Efetividade

Atendidas as necessidades de definição institucional nas Agências Reguladoras e em suas Ouvidorias, a gestão se torna o principal tema a ser enfocado. O tema central pode ser sintetizado na seguinte questão: mesmo asseguradas todas as prerrogativas e princípios para o funcionamento adequado da Ouvidoria, os resultados a que ela se propõe serão alcançados?

De acordo com a análise diagnóstica realizada, é possível identificar necessidades de fortalecimento institucional das ouvidorias em três direções:

Melhoria da gestão da eficiência

Enfoca a relação entre o que foi entregue e o que foi consumido – a quantidade de manifestações recebidas e a quantidade de respostas aos manifestantes – direcionada pela preocupação com a conformidade normativa de suas ações.

Melhoria da gestão da eficácia

Enfoca a preocupação com o alcance de um resultado, ou seja, com a quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues ao beneficiário.

Melhoria da gestão da efetividade

Enfoca os impactos decorrentes das ações da Ouvidoria no sistema regulatório brasileiro. Trata-se de elevar as questões tratadas na Ouvidoria para

uma perspectiva mais abrangente do ambiente regulatório. A gestão da efetividade trata do valor agregado produzido, da transformação produzida no contexto geral.

A figura 6 ilustra a proposta de categorização das Ouvidorias das Agências Reguladoras.

FIGURA 6. AS DIREÇÕES DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DAS OUVIDORIAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS POR TIPOS DE ENFOQUE/ATUAÇÃO



Vale destacar que não se trata de "modelos puros", mas de enfoques que se mesclam e se equilibram em diferentes proporções nas Ouvidorias. Interessa a este estudo compreender em que extensão as Ouvidorias das Agências se preocupam em i) atender às manifestações com assertividade e clareza; ii) otimizar o processo de atendimento, priorizando a conformidade normativa, e iii) identificar falhas e elaborar propostas para aprimorar o sistema regulatório e identificar as possibilidades de aprimoramento segundo cada um desses direcionamentos.

Conforme levantamento de informações realizado, foi possível identificar algumas possibilidades de fortalecimento para cada tipo de enfoque, conforme ilustra o quadro 2 a seguir, que objetiva retratar as melhores práticas das Ouvidorias das Agências e propostas de melhorias:

QUADRO 2. MELHORES PRÁTICAS E PROPOSTAS DE AÇÃO

	O que funciona bem?	O que pode ser feito para melhorar?
Gestão da Eficiência Operacional	A maioria das Ouvidorias das Agências possui sistemas de informação que apoiam a recepção e o tratamento das demandas, além de possibilitar o seu acompanhamento pelos usuários	Criação/definição de área de apoio às Ouvidorias, em nível federal, responsável pelo apoio na identificação de tecnologias de informação adequadas às necessidades de cada setor, de forma a criar um sistema de informação básico para as Ouvidorias, customizável para cada realidade.
		Criação de rede sistêmica de Ouvidorias, a exemplo da Ouvidoria Geral do Estado da Bahia, para agilização na resolução de problemas, compartilhamento de arquivos e aprimoramento de práticas.
	Algumas Ouvidorias das Agências possuem trabalhos de sistematização e formalização de procedimentos-padrão, que otimizam o tempo de atendimento das demandas.	Realização de sistematização e formalização de procedimentos-padrão em todas as Ouvidorias das Agências, inclusive com fins de <i>benchmarking</i> , respeitando-se as peculiaridades e características de cada Ouvidoria.
	Divulgação de resultados alcançados no site da Agência. Comunicação das providências tomadas em decorrência das manifestações. A Anvisa, por exemplo, divulga lista de medicamentos suspensos.	Realização de trabalho intensivo de divulgação das normas da Agência e do setor que beneficiam o cidadão, visando a defender direitos e diminuir a quantidade de demandas referentes à falta de informação.

	O que funciona bem?	O que pode ser feito para melhorar?
Gestão da Eficácia	As Ouvidorias da Aneel e da Anvisa possuem sistemáticas de avaliação de desempenho atrelada à remuneração, sendo que o resultado da avaliação de desempenho impacta todos os funcionários da Agência e não apenas os da Ouvidoria.	Revisão dos indicadores quantitativos e qualitativos utilizados na avaliação de desempenho, visando ao aprimoramento dos serviços prestados, sob a ótica da satisfação dos usuários e da solução definitiva de problemas.
	A Ouvidoria da Anvisa possui o próprio planejamento estratégico, integrado às demais áreas da Agência, contendo visão, missão, objetivos estratégicos, metas e indicadores, sistemática de avaliação e monitoramento da Ouvidoria.	Elaboração de planejamento estratégico em todas as Ouvidorias das Agências Reguladoras, com a disponibilização do <i>status</i> das ações e projetos estratégicos no site da Agência.
		Realização de pesquisas proativas sobre a satisfação do público atendido pela Ouvidoria
Gestão da Efetividade	A Ouvidoria da Anvisa realiza acompanhamento mais criterioso dos casos graves, com confecção de relatório em separado, monitoramento e informação de ações fiscais e registro de respostas realizado periodicamente.	Instituição de prática de acompanhamento criterioso dos casos mais graves em todas as Ouvidorias das Agências, resultando em relatórios que deverão recomendar providências para evitar a reincidência do problema e que servirão como fonte de referência para a resolução de casos similares.
	Existem Ouvidorias que, além de elaborarem relatórios periódicos com dados estatísticos sobre o tratamento dado às manifestações, elaboram relatórios críticos em relação à atuação da Agência com vistas a solucionar ou se antecipar a problemas.	Instituição de obrigatoriedade de manifestação e providências em resposta aos relatórios da Ouvidoria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fortalecimento institucional das agências reguladoras e a criação de mecanismos que assegurem a melhoria da qualidade da regulação e da gestão do sistema regulatório, sua maior eficiência, transparência e legitimidade, são um imperativo decorrente do compromisso do Governo em promover o desenvolvimento econômico do país, fortalecer a livre iniciativa e ampliar a democracia, conferindo ao Estado maior capacidade de gestão e transparência.

Entretanto, a análise do contexto geral do setor de regulação e, mais especificamente, da relevância dada ao cidadão dentro desse contexto, direciona o foco do presente estudo para dois principais aspectos-chave para a efetividade da melhora da qualidade regulatória brasileira:

1) O posicionamento ideológico do sistema regulatório quanto à inserção do cidadão em seu bojo, refletido nos modelos institucionais adotados pelas Agências e suas Ouvidorias; e

2) A publicidade e a transparência dada ao processo de tomada de decisão que define os limites da participação da sociedade nesse processo.

O momento presente reflete incongruências entre o discurso de desejo de participação democrática na administração pública e os mecanismos que permitem a concretização dessa participação. Apenas após a evolução desse estágio de indefinição/incongruência das práticas realizadas com os princípios de democracia participativa será possível avançar nas áreas de gestão da eficiência, eficácia e efetividade. Isso porque a falta de requisitos mínimos para a existência da Ouvidoria torna qualquer iniciativa por ela realizada inócua na perspectiva do sistema regulatório brasileiro.

Anexo 1. Relação dos meios de coleta de informações

A realização deste estudo envolveu a elaboração de questionários para levantamento de informações, realização de entrevistas presenciais e por telefone e a realização de uma oficina.

Meios de coleta de informações	
Questionário de levantamento de informações	Foi elaborado um questionário padrão, enviado a todas as Ouvidorias das Agências Reguladoras, incluindo a Superintendência de Mediação Administrativa Setorial da Aneel, a Central de Relacionamento com o Consumidor da ANP e a Corregedoria da ANA. Sete das dez Ouvidorias entregaram o questionário respondido até o prazo estipulado para retorno.
Entrevistas presenciais	Foram realizadas entrevistas presenciais com as Ouvidorias da ANTT, da Aneel, da Anatel e da Antaq. Acrescenta-se a realização de entrevista com representantes do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC/MJ), e com o professor Vicente Faleiros, pesquisador associado da Universidade de Brasília, com vasta experiência na área de políticas públicas e sociais com ênfase no tema de regulação.
Entrevista por telefone	Foi realizada uma entrevista por telefone com representante do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – Idec.
Oficina	Foi realizada uma oficina, com o objetivo de apresentar e validar os resultados preliminares do estudo, bem como levantar proposições de ações a serem realizadas para promover a melhora da qualidade regulatória. Foram convidados representantes de todas as Ouvidorias das Agências Reguladoras, incluindo a Superintendência de Mediação Administrativa Setorial da Aneel, a Central de Relacionamento com o Consumidor da ANP e a Corregedoria da ANA. Estiveram presentes representantes de 05 ouvidorias e o Presidente da Associação Nacional de Ouvidores Públicos.

Anexo 2. Questionário de levantamento de informações

LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES – OUVIDORIAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Nome do respondente: _____

Cargo: _____

Telefone de contato: _____

E-mail: _____

Estratégia: Objetivos, Resultados, Avaliação de Desempenho

1. Qual o objetivo da ouvidoria da Agência Reguladora e em que extensão ele está sendo alcançado? Quais são os principais empecilhos para o alcance dos objetivos das Ouvidorias, o que está sendo feito nesse sentido e quais têm sido os resultados?
 - a) Objetivo:
 - b) Principais empecilhos:
 - c) Ações:
 - d) Resultados:
2. Existe um plano estratégico, com definições claras e comunicadas (dentro da Ouvidoria e na Agência) do propósito da Ouvidoria, os resultados esperados e as formas de alcançá-los?
3. Existe avaliação dos resultados da Ouvidoria? Como ela é realizada? Caso os resultados não sejam atingidos, o que acontece?

Atuação

4. Qual é o público atendido pela Ouvidoria?
5. Como é realizado o tratamento das manifestações?
 - a) Recebimento, triagem e encaminhamento das manifestações aos setores e órgãos responsáveis
 - b) Recebimento, triagem, encaminhamento e acompanhamento do tratamento das manifestações, desde a triagem até a resposta final ao cidadão
 - c) Recebimento, triagem, encaminhamento e acompanhamento do tratamento das manifestações, desde a triagem até a resposta final ao cidadão, bem como realização de investigações por iniciativa da própria Ouvidoria da Agência.
 - d) Outros:
6. Existe um manual que detalha os processos e procedimentos a serem adotados?
7. Caso haja acompanhamento das manifestações encaminhadas aos órgãos responsáveis, como ele é realizado? Existe uma periodicidade definida? Prazos? Pontos focais?

O Ouvidor

8. O processo de indicação, nomeação e recondução é padronizado nas Agências Reguladoras? Caso não seja, deveria ser? Como deveria ser?
9. Quais os pré-requisitos para ser nomeado Ouvidor?
10. Qual deveria ser o tempo de mandato do Ouvidor da Agência Reguladora? Por quê?
11. Existem formas de assegurar a imunidade do Ouvidor para que ele possa exercer livremente a sua função, sem ter que enfrentar represálias por isso?

Estrutura Organizacional

12. Onde está inserida a Ouvidoria dentro da estrutura organizacional da Agência? É ideal que a Ouvidoria esteja dentro dessa estrutura ou poderia ser uma estrutura externa à Agência?
13. Como é a organização interna da Ouvidoria (cargos, quantidade de pessoas, atribuições, divisão de tarefas, níveis gerenciais)?

Comunicação e relacionamento

14. Existe um canal de comunicação ativo entre as Ouvidorias das Agências Reguladoras para troca de experiência, divulgação de eventos, solicitações de documentos e informações?
15. Existem instrumentos que assegurem a independência e autonomia administrativa e financeira das Ouvidorias? Quais?
16. Qual a relação entre as ouvidorias das Agências e os órgãos de proteção dos direitos do consumidor?
17. Existe algum mapeamento formal das entidades com as quais a Ouvidoria se relaciona?
18. Quais são as formas de prestação de contas? Existe a previsão de elaboração de relatórios. Esse formato atinge a todos os públicos da Ouvidoria? Existem outros mecanismos sendo praticados? (*Newsletter*, a exemplo da União Europeia)

Tecnologia da Informação

19. A Ouvidoria possui sistema informatizado? Qual o seu objetivo, vantagens e desvantagens?

Anexo 3. Carta de São Paulo (documento elaborado pela Associação Nacional de Ouvidores Públicos – Anop)

CARTA DE SÃO PAULO

A Constituição de 1988, fruto da necessidade de mudança social e consolidação da democracia, instituiu novos paradigmas e novas conquistas na relação Cidadão- Estado ao contemplar as aspirações éticas da humanidade na cidadania.

Além disso, a Constituição propiciou a instituição de novos conceitos legais, tais como os princípios da administração pública: transparência, moralidade, impessoalidade, legalidade, eficiência e outros remédios constitucionais como o habeas data, garantidor do direito à informação.

O Código de Defesa do Consumidor, a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais e a possibilidade da avaliação da qualidade dos serviços públicos prestados, em que se insere a Ouvidoria Pública, são também exemplos do avanço da relação Estado-Cidadão.

A Ouvidoria Pública é um instrumento de gestão ética, democrática e transparente. É instância necessária de participação cidadã e consequente inclusão social que viabiliza as condições institucionais para o amplo exercício dos direitos do administrado, e que se traduz também no conceito ou princípio de eficiência e eficácia.

Nas sociedades modernas, a existência das Ouvidorias Públicas constitui-se num dos pilares do exercício da democracia.

A Ouvidoria tem a função de mitigar a vulnerabilidade técnica, jurídica e econômica do cidadão diante dos órgãos e instituições públicas, ao tempo em que permite à gestão pública tornar-se mais democrática e eficiente na concretização de seus objetivos e na busca do aperfeiçoamento do atendimento das necessidades do cidadão.

A direção da Associação Nacional dos Ouvidores Públicos -Anop, reunida em São Paulo, considera oportuno encaminhar aos Ouvidores Públicos, federais, estaduais e municipais, bem como aos gestores públicos, reflexões sistematizadas que tratam da natureza da Ouvidoria Pública e da função do Ouvidor, bem como de sua importância para a gestão da administração pública.

A cultura de Ouvidorias Públicas no país encontra-se em formação, num processo que revela a diversidade de concepções e possibilidades institucionais, criadas sem um formato uniforme, quer seja do ponto de vista do papel, da missão, da inserção institucional, das prerrogativas, das atribuições e da estrutura.

A Anop reconhece que o princípio da diversidade nas Ouvidorias – das diferentes esferas de poder, é compatível com a natureza de cada órgão.

Entretanto, o próprio processo que estabelece a diversidade, também requer consensos e parâmetros mínimos que permitam a sua institucionalização adequada às diferentes realidades, para que a Ouvidoria Pública possa consolidar-se como uma instituição reconhecida pela sociedade e necessária à eficiência da gestão pública.

Desta forma, a Anop oferece à reflexão os seguintes parâmetros para a formulação de consensos mínimos sobre a missão, atribuições, inserção institucional e perfil do ouvidor e das Ouvidorias Públicas, com o intuito de contribuir para a sua ampliação, consolidação e fortalecimento:

MISSÃO

- As Ouvidorias devem buscar a satisfação das necessidades dos cidadãos, segundo o princípio da eficiência e atuando como promotora e agente de mudanças em prol de uma gestão pública democrática, transparente, eficaz, participativa e ética.

Atribuições

- Formular e receber denúncias e reclamações
- Elaborar relatórios de avaliação crítica de desempenho
- Sugerir mudanças na política institucional e em sua operacionalização
- Garantir o acesso à informação e a transparência da gestão pública
- Viabilizar o exercício da cidadania participativa
- Atuar na mediação de conflitos

Inserção Institucional

- Atuação autônoma, sem subordinação hierárquica interna
- Acesso irrestrito a todas as instâncias de decisão
- Instituição de mandato

- Estrutura e orçamento compatíveis e formalmente assegurados, incluindo sistema informatizado, canais de comunicação, pessoal etc.
- Estabelecimento de parcerias com o TCU, as Controladorias, o Ministério Público, as entidades da sociedade civil, as entidades de defesa dos direitos do consumidor, os Conselhos e outros organismos de controle social

Perfil do Ouvidor

- Espírito público
- Sem formação específica
- Pró-atividade
- Sensibilidade e bom-senso na atuação relativa ao interesse público
- Capacidade de negociar
- Capacidade de sistematizar as demandas dos cidadãos/ usuários / administrados para subsidiar a formulação de políticas institucionais
- Garantidor do princípio da confidencialidade

A Anop espera que esta contribuição possa provocar reflexão e estimular críticas, sugestões e iniciativas em todas as instâncias envolvidas no processo de criação e consolidação das Ouvidorias Públicas no Brasil.

**ESTUDO SOBRE A ORGANIZAÇÃO E
FUNCIONAMENTO DAS OUVIDORIAS
DAS AGÊNCIAS, INCLUINDO COMPARAÇÃO
ENTRE OS CASOS EXISTENTES NO BRASIL E
A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL**

JOSÉ S. PAOLI

ESTUDO SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS OUVIDORIAS DAS AGÊNCIAS, INCLUINDO COMPARAÇÃO ENTRE OS CASOS EXISTENTES NO BRASIL E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

JOSÉ S. PAOLI

1 INTRODUÇÃO

O presente documento constitui o Relatório de “estudo sobre a organização e funcionamento das Ouvidorias das Agências Reguladoras, incluindo comparação entre os casos existentes no Brasil e a experiência internacional, com o objetivo de apoiar ao Governo Federal na melhoria da qualidade regulatória”. O estudo é parte das ações de apoio técnico ao PRO-REG no cumprimento de seus objetivos vinculados ao fortalecimento institucional das agências reguladoras e a criação de mecanismos que assegurem a melhoria da qualidade da regulação e da gestão do sistema regulatório.

O objeto final do estudo é a elaboração de propostas de institucionalização de uma estrutura organizacional de ouvidoria compatível com as melhores práticas internacionais existentes e a experiência do modelo institucional de ouvidoria existente no Brasil, de acordo com o escopo indicado no Termo de Referência (TdR) N° 09/2008, do Contrato N° 125/2008.

Este Relatório de Estudo, como produto principal do estudo, contém as atividades previstas na Fase II dos trabalhos, incluindo a avaliação das experiências internacionais, identificação das melhores práticas na matéria e o estudo de casos nacionais e internacionais. Os assuntos que se desenvolvem compreendem, entre outros, as características e objetivos da Ouvidoria, princípios de atuação, indicação, mandato e possibilidade de recondução.

2 A OUVIDORIA NA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Neste capítulo coloca-se no contexto internacional a figura da Ouvidoria utilizada no Brasil. A utilização de uma área ou pessoa responsável para o controle cidadão do Estado toma diversas denominações e características no âmbito internacional. A natureza destas figuras varia significativamente entre os países, o que implica que as lições e melhores práticas aplicáveis às Ouvidorias devam ser extraídas da avaliação de aspectos selecionados das distintas experiências.

2.1 A figura do *Ombudsman*

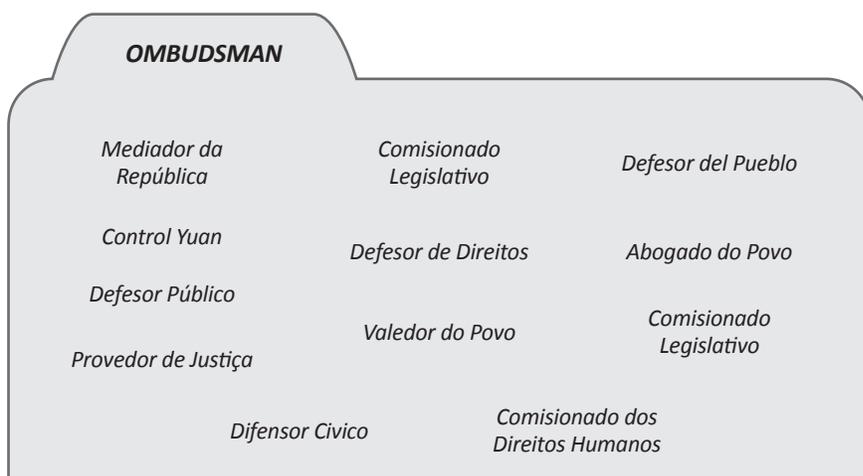
Ao procurar avaliar figuras análogas ao Ouvidor das Agências Reguladoras, ou de outros órgãos no Brasil em geral, no contexto internacional o primeiro que surge é a inexistência desse termo, ou sua tradução literal, nos outros países. Então, esta identificação de figuras análogas ao Ouvidor em outros países deve ser realizada recorrendo à verificação de suas características essenciais quanto ao seu escopo, natureza e forma de funcionamento. Definem a Ouvidoria no Brasil:

- A Ouvidoria está concebida como espaço de fortalecimento da cidadania e de comunicação entre o cidadão e os órgãos reguladores;
- É meio de formatar e acerrar o controle da sociedade sobre as instituições;
- Seu objetivo é acolher demandas, dar respostas e induzir mudanças e melhorias na instituição;
- São “portas laterais”, “mediação entre o cidadão e a instituição”; e
- Atua sob princípios de independência, confidencialidade e neutralidade com relação ao governo, setor ou agência a qual pertença.

O Ouvidor tem outras funções e características que também são parte da definição de sua natureza e funções, mas que não as caracterizam ou diferenciam de outros instrumentos ou mecanismos de controle ou participação social. Entre outras, as Ouvidorias realizam controle de organismos públicos, elaboram relatórios periódicos para as autoridades máximas do governo e auditam ações e decisões dos diretivos das organizações às quais pertencem.

No âmbito internacional, encontra-se uma ampla variedade de órgãos que respondem a estas características, sejam por tradição jurídica de cada país ou por seus ordenamentos institucionais particulares, pois existem algumas diferenças, vinculadas especialmente ao escopo de sua atuação, que se destacam ao apresentar os distintos aspectos das Ouvidorias avaliadas neste estudo.

GRÁFICO 1. ÓRGÃOS INTERNACIONAIS ANÁLOGOS À OUVIDORIA NO BRASIL



QUADRO 1. ANTECEDENTES DO OMBUDSMAN MODERNO¹



A instituição do *Ombudsman* moderno se origina na Suécia, em 1809, ao se adotar este instrumento de Governo depois da abdicação nesse mesmo ano do rei Gustavo Adolfo IV. Os legisladores incorporaram na nova Constituição um sistema que permitia ao parlamento sueco certo controle sobre o exercício do poder executivo. Sua ideia era criar órgão que rendesse contas ao Parlamento e monitorasse se as autoridades cumpriam a lei. O Comitê Constitucional foi o responsável por assegurar a seleção do *Ombudsman* Parlamentário.

A missão do *Ombudsman* foi a de resguardar os direitos dos cidadãos estabelecendo uma agência de supervisão que seja totalmente independente do executivo. O Comitê Constitucional do Parlamento designaria para este cargo a uma pessoa “destacada por seu conhecimento da lei e exemplar probidade”. A partir de sua criação, o desenvolvimento do rol do *Ombudsman* passou a ter resultado num câmbio gradual de suas atividades desde uma função punitiva a uma de assessoramento, que caracteriza atualmente o *Ombudsman* moderno.

¹ Para mais informações em português da evolução histórica do *Ombudsman*, consultar Viana (2007).

Se bem que entre esta constelação de órgãos ou figuras análogas à Ouvidoria podem encontrar-se diversas denominações e particularidades. Reconhece-se que correspondem a uma figura comum, denominada *Ombudsman*, ou *Ombudsmen* no plural. O *Ombudsman*, cujo primeiro antecedente moderno podemos encontrar na Suécia, é a figura referencial para o desenho de qualquer das instituições mencionadas.

As associações internacionais também reconhecem a figura de *Ombudsman* como a raiz comum de todas estas figuras. Por exemplo, a *Asian Ombudsman Association* (AOA), entre cujos objetivos se encontra o de promover o “conceito de *Ombudsmanship* na Ásia” e *The International Ombudsman Association* (IOA) integrada, na maioria, por instituições da América do Norte.

O *Ombudsman* moderno pode definir-se aplicando também o conceito à Ouvidoria, como:

QUADRO 2. DEFINIÇÃO DO OMBUDSMAN MODERNO

É um funcionário que representa os interesses do público investigando e administrando as reclamações dos cidadãos contra agências do governo ou outras organizações. O *Ombudsman* pode investigar uma reclamação e fazer recomendações à organização questionada, mas não tem autoridade legal para sancionar as atuações das instituições às que avalia.

Esta figura também tem a faculdade de atuar por iniciativa própria, com o poder de investigar e recomendar a tomada de ações corretivas.

O *Ombudsman* tem como base primordial sua independência diante de um governo ou organização à qual representa. A fim de que suas investigações e recomendações sejam creditáveis, ele deve manter e proteger sua imparcialidade e integridade.

Atualmente, o *Ombudsman* tem se proliferado em muitos países, de maneira que não só são designados pelos governos, mas que também têm presença em outros setores, como o bancário, de saúde e seguros, entre outros.

Em definitiva, a figura do Ouvidor do Brasil será equiparada, no que segue neste estudo, com a do *Ombudsman* do âmbito internacional. No Anexo deste documento se apresenta uma listagem de associações nacionais e internacionais de *Ombudsmen*.

2.2 Tipos de *Ombudsman*

Numa primeira aproximação às experiências internacionais, observa-se imediatamente que o âmbito geográfico onde atuam define distintas tipologias dos *Ombudsmen*. Estas tipologias respondem em geral às características institucionais de cada país ou a sua tradição jurídica. Em consequência, é comum que se repitam em países de uma mesma região.

A figura tradicional do *Ombudsman* é aquela que atua em toda a jurisdição de um governo. O *Ombudsman* clássico verifica a atividade governamental em defesa dos interesses dos cidadãos e leva adiante processos de reclamações diante de condutas não adequadas do Estado perante o cidadão. Num Estado em particular, por exemplo, atende a todas as reclamações feitas pelos cidadãos em relação a quaisquer organismos, centralizados ou autônomos, dependentes desse governo estadual. Representa a defesa dos interesses dos cidadãos ante todo o acionar do Estado ao que pertence o *Ombudsman*. Assim, se definem *Ombudsmen* federais, estaduais e municipais. Esta configuração foi dada a partir das origens desta figura do *Ombudsman*.

Exemplos do *Ombudsman* tradicional se encontram com facilidade na Europa e América Latina. Na Europa, é reconhecido o *European Ombudsman*, criado no mesmo ato constitutivo da União Europeia (Tratado de Maastricht) e cujo cargo é ocupado por profissionais com antecedentes nas agências de *Ombudsman* existentes em seus países. O Europeu *Ombudsman*² “investiga queixas sobre má administração nas instituições e nos organismos da União Europeia”. As queixas podem ser de cidadãos, residentes ou pessoas jurídicas.

Também na Ásia podemos encontrar exemplos de *Ombudsman* tradicionais. A “*Office of The Ombudsman*” em Hong Kong atua desde 1989 para receber reclamações de má administração no setor público. Seu objetivo é melhorar a administração pública por meio de investigações independentes e imparciais.

Alguns destes *Ombudsmen*, mesmo atuando em todo o território de um governo, podem estar limitados a áreas ou grupos especiais, como idosos, crianças, ou migrantes. Na Irlanda, por exemplo, foram criadas recentemente duas entidades deste tipo: *Pensions Ombudsman* (dos aposentados), em 2003, e o *Ombudsman for Children* (para assuntos vinculados às crianças), em 2004.

² A União Europeia traduz o termo “*Ombudsman*” ao português em “Provedor de Justiça”

A segunda categoria são os *Ombudsmen* específicos de uma indústria ou setor. Com os mesmos princípios de atuação que definem todo *Ombudsman*, estes organismos atuam recebendo reclamações dos usuários de uma mesma indústria ou serviço específico, formando parte do sistema de controle dos serviços públicos. As empresas de serviços públicos podem ser privadas ou públicas, visto que não atuam unicamente contra a má administração do Estado. São *Ombudsmen* de uma multiplicidades de prestadores de uma mesma indústria, além de sua natureza jurídica ou propriedade.

Se bem que estes *Ombudsmen* são os menos comuns, mas nos últimos anos foi estendido seu uso. Também na Irlanda podemos encontrar duas destas instituições desenvolvidas nos últimos quatro anos: O *Financial Services Ombudsman*, para serviços financeiros, incluindo seguros; e a *Garda Ombudsman Commission*, para assuntos policiais. No Canadá, o *Ombudsman for Banking Services and Investments* é uma entidade destinada a brindar serviços de resolução de disputas para os consumidores e pequenas empresas do Canadá com reclamações não resolvidas com suas entidades bancárias.

Os países da Oceania têm selecionado este modelo de *Ombudsman* para o atendimento aos usuários de serviços públicos:

QUADRO 3. OMBUDSMAN SETORIAIS NA AUSTRÁLIA E NOVA ZELÂNDIA

<i>Ombudsman</i>	Escopo de atuação
Austrália	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Credit Ombudsman Service Limited (COSL) e Financial Ombudsman Service (FOS).</i> 	Indústria bancária, de seguros e financeira em geral.
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Energy and Water Ombudsman (em Neu South Wale e em Victoria), Energy Industry Ombudsman AS, Energy Ombudsman.</i> 	Energia elétrica e saneamento, dividido em regiões.
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Private Health Insurance Industry Ombudsman.</i> 	Serviços de saúde providos por entes privados.
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Public Transport Ombudsman (VIC).</i> 	Transporte público no Estado de Victoria.
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Telecommunications Industry Ombudsman.</i> 	Telecomunicações.

Nova Zelândia	
• <i>Office of the Banking Ombudsman.</i>	Trata disputas entre os bancos e seus clientes, incluindo empresas e indivíduos.
• <i>Office of the Electricity and Gas Complaints Commissioner.</i>	Investiga e resolve disputas entre os usuários de energia e gás e seus prestadores.
• <i>Insurance & Savings Ombudsman.</i>	Resolve reclamações entre clientes e suas empresas de seguro ou poupanças.

Os *Ombudsmen* que atuam no âmbito mais restrigido, sobre uma única organização ou entidade, são os denominados *Ombudsmen* organizacionais. De dentro da instituição, como parte de sua estrutura organizativa, estes *Ombudsmen* participam no controle de suas ações ou omissões em relação a seus usuários, clientes ou cidadãos em geral. A figura se apresenta com a intenção de equilibrar a relação entre partes de envergadura e recursos desiguais, como os são a organização onde pertence o *Ombudsman* e o indivíduo afetado por seu comportamento.

Trata-se do tipo de *Ombudsman* que mais tem crescido nos últimos anos, especialmente na década passada e fim dos anos 1990 nos países da América do Norte. Seu desenvolvimento se verifica tanto no setor público como no privado. Universidades, bancos, empresas de serviços públicos e jornais são algumas das instituições privadas que lideram seu uso. No caso dos jornais, recebem as reclamações dos leitores e verificam fontes, dados e demais aspectos dos artigos publicados pelo seu jornal, tendo como objetivo geral assegurar a qualidade jornalística dos artigos do jornal (produto) resguardando o interesse dos leitores. Os *Ombudsmen* universitários atuam em favor dos alunos por ações ou falta de resposta das Universidades ou seu pessoal educativo e administrativo.

No setor público, a utilização do *Ombudsman* em nível de agências do governo se verifica em agências regulatórias e de definição de políticas de Estado, entidades de pesquisas, unidades de serviços de saúde, correio público, e forças armadas, entre outras.

Podem mencionar-se as seguintes experiências entre as agências regulatórias:

QUADRO 4. OMBUDSMAN DE AGÊNCIAS REGULADORA

<i>Ombudsman</i>	Escopo de atuação da Agência reguladora
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Office of the Ombudsman, Food and Drug Administration (FDA)</i> 	Regulação de alimentos e bebidas nos Estados Unidos da América.
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Office of the Ombudsman, Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)</i> 	Agência do Estado independente que regula o sistema financeiro para garantir os depósitos bancários e diminuir os riscos das instituições financeiras para seus clientes (EUA).
<ul style="list-style-type: none"> • <i>New Home Buyer Ombudsperson Office, do Tarion Warranty Corporation (Ontário, Canadá)</i> 	Regula as novas edificações destinadas a usos domésticos e outorga permissões de obra para condomínios e edifícios.
<ul style="list-style-type: none"> • <i>The ATSDR Ombudsman (EUA)</i> 	A ATSDR (<i>Agency for Toxic Substances and Disease Registry</i>) regula e controla os efeitos na saúde humana associados com a disposição final de resíduos, escapes tóxicos e outras fontes de contaminação.
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ombudsman do Air Resources Board, da California Environmental Protection Agency (EUA)</i> 	O <i>Air Resources Board</i> promove e protege a saúde pública e os recursos ecológicos, e regulamenta a poluição do ar.
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Office of Ombuds and Open Government, da South Florida Water Management District (EUA)</i> 	A <i>South Florida Water Management District</i> é uma agência estadual (Flórida) responsável pela qualidade da água potável e controle do esgotamento sanitário, entre outros assuntos.

Os *Ombudsmen* organizacionais têm se desenvolvido de tal maneira, em organizações privadas e públicas, que atualmente são objeto de estudo específico. O *Ombudsman do Massachusetts Institute of Technology* (MIT) recopila uma série de estudos na matéria (<http://web.mit.edu/ombud/publications/>).

Por último, cabe destacar que entre este tipo de *Ombudsman* também se encontram *Ombudsmen* dirigidos ao interior da organização, ou seja, a atender as ações da organização em sua relação com seu pessoal e provedores. Estes *Ombudsmen* não atendem a indivíduos ou pessoas jurídicas que não sejam de sua instituição.

No caso das Ouvidorias das agências reguladoras federais no Brasil, em sua concepção trata-se de *Ombudsmen* de tipo organizacional. Não obstante, como se refere no próximo capítulo, a falta de regulamentação na matéria deixa o escopo de atuação dos Ouvidores sem clara definição, e assim as Ouvi-

edorias têm assumido algumas funções que, na realidade, resultam mais típicas dos *Ombudsmen* industriais dos setores regulados pela sua agência.

QUADRO 5. TIPOS DE *OMBUDSMAN*

Características	Países
<i>Ombudsman Clássico</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • De todo o Governo, ou área temática • Indicação e nomeação: Poder Legislativo • Parte em processos administrativos e judiciais 	<ul style="list-style-type: none"> • Países escandinavos. União Europeia e países-membros • Países hispânicos da América do Sul • Korea, Tailandia, Hong Kong, Filipinas, Indonésia, Índia, Pakistan e países asiáticos em geral.
<i>Ombudsman Setorial (Industry Ombudsman)</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • De setor ou indústria • Como instância de reclamações dos serviços regulados 	<ul style="list-style-type: none"> • Austrália, Canadá, África do Sul • Brasil?
<i>Ombudsman Organizacional</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • De uma única instituição • Dentro da agência, mas “no canto” • Reclamações, identificação de problemas e de melhoras na gestão 	<ul style="list-style-type: none"> • Estados Unidos e Canadá, para instituições privadas e públicas • Brasil, a nível federal, estadual e municipal

2.3 Os *Ombudsmen* das agências

Nos termos e tipologias da seção anterior, para o controle cidadão do Estado, o Brasil escolheu o modelo de *Ombudsman* organizacional, denominando a esta figura como Ouvidoria. Baixo esta forma, as Ouvidorias têm se expandido nas distintas áreas administrativas, instituições e empresas públicas, nos Estados, Municípios e na União. Inclusive, a figura do Ouvidor se está generalizando nas empresas privadas. Depois de avaliar as experiências internacionais, pode-se afirmar que o desenvolvimento da Ouvidoria/*Ombudsman* no Brasil está entre o mais rápido crescimento e maior extensão no mundo.

No âmbito privado, ou de empresas públicas de serviços domiciliários, a figura do Ouvidor, suas funções e funcionamento, é essencialmente similar aos *Ombudsmen* organizacionais de outros países como Estados Unidos ou Canadá.

No âmbito público, a figura reflete a opção do país por uma descentralização das funções dos *Ombudsmen* clássicos de outros países. Com similares funções e princípios de atuação que os *Ombudsmen* dos países de Europa, América Latina ou Ásia, no caso dos Ouvidores do Brasil, o controle cívico (o exercício da *Ombudsmanship*) se localiza numa única organização, ainda que com especialização temática e/ou geográfica. O Brasil tomou opção pela especialização e descentralização das funções próprias do *Ombudsman*.

No caso das Agências Regulatórias, as particularidades que caracterizam os Ouvidores em relação aos *Ombudsmen* públicos internacionais são as seguintes:

- Exclusividade. Atuam unicamente frente a ações, omissões ou má administração de um único organismo³, a partir de reclamações ou por iniciativa própria. As funções típicas do *Ombudsman* Clássico são cumpridas de forma descentralizada pelos Ouvidores de cada instituição no caso das Agências do Brasil.
- Parte da organização. Não são ramos administrativos de um Ouvidor ou órgão de controle central. Pertencem à estrutura administrativa das Agências, não têm dependência funcional ou administrativa com outros entes de controle da União ou com a Ouvidoria Geral da União.
- Independência. Além de formar parte da organização do ente que controlam, as Ouvidorias atuam com independência e sua existência, assim como a nomeação do Ouvidor, é imposta à Agência desde sua criação. O nível mais alto da Ouvidoria é o próprio Ouvidor, que somente responde ou rende contas ao Presidente ou ao Ministério. As Ouvidorias não são produto de uma decisão gerencial ou de *management* das Agências. Esta é a principal diferença com os Ouvidores organizacionais privados, que são produto de decisões da direção da empresa, que parte do convencimento que são ferramenta válida para melhorar a gestão da empresa, e assim seus resultados.

As Ouvidorias pertencem então à tipologia dos *Ombudsmen* organizacionais, ainda que se observe que possuem algumas particularidades que, como poderá se observar nos capítulos seguintes, podem se dever em grande parte a seu ainda incipiente desenvolvimento e a alguns claros vazios legais.

³ De fato, os Ouvidores das Agências atendem também reclamações aos prestadores sob a regulação das Agências (ver Capítulo 4).

3 COMPETÊNCIAS E PRINCÍPIOS DE ATUAÇÃO

Neste capítulo se analisam aspectos vinculados à definição de funções, objetivos e princípios éticos ou de conduta dos *Ombudsmen* e Ouvidorias, conforme suas normas de criação, regulamentos e regimentos internos. Assim mesmo, apresentam-se as limitações à atuação dos *Ombudsmen* internacionais, criadas a fim de proteger a responsabilidade primária que lhes atribui a legislação.

3.1 Definição de competências

Em todos os casos, pela natureza da figura, a função principal dos *Ombudsmen* das experiências internacionais costuma compreender dois aspectos principais: i) a defesa de interesses, direitos e liberdades dos cidadãos ou usuários diante do acionar (ou falta de acionar) do Estado, e ii) o controle da atuação do Estado ou suas instituições conforme os princípios e procedimentos legislados.

Se bem que no caso dos *Ombudsmen* clássicos a definição da missão pode ser mais geral, fazendo ênfase nos direitos básicos ou humanos dos cidadãos. Em todos os casos, trata-se de proteger às pessoas em sua relação com o Estado. Alguns exemplos de competências:

- “Proteção e **defesa dos direitos fundamentais e as liberdades públicas** dos cidadãos. Além do mais **controla que a Administração pública atue conforme** ao disposto ao artigo 103.1 da Constituição, ou seja, que sirva aos interesses gerais com objetividade e que atue com os princípios” indicados na Constituição. (*El Defensor del Pueblo*, Espanha);
- “Proteção e restauração dos direitos humanos e liberdades fundamentais das violações da Administração central, as instituições públicas ou seus funcionários” (*Human Rights Defender of the Republic of Armenia*, Armênia); e
- “O Provedor de Justiça é uma entidade cujo poder essencial é o de assinalar e promover a superação e correção das **deficiências que afetem direitos fundamentais dos cidadãos** perante os poderes públicos, visando ao **aperfeiçoamento da ação administrativa**”. (Provedor de Justiça, Portugal).

Quando se observam mais em detalhe a regulamentação destas competências e a atribuição de responsabilidades e funções aos *Ombudsmen* internacionais, qualquer que seja seu tipo, se identificam algumas questões comuns fundamentais que podem ser comparadas com a situação das Ouvidorias das Agências e que se consideram pendentes em sua regulamentação. Estas questões determinam essencialmente os casos em que poderia atuar:

- O foco principal é a atenção das reclamações e o atendimento das pessoas como usuários ou cidadãos.

Por exemplo, *Public Services Ombudsman for Wales* (Gales, UK) destaca que seu “**rol primário**” é receber e processar as reclamações das pessoas que sofreram danos ou injustiças pela má administração ou falhas de serviços prestados.

- Além do mencionado no item anterior, sempre se destaca o conceito da proatividade nas recomendações do *Ombudsman*: **por iniciativa própria**, procura melhoras na organização, indústria ou Estado, segundo o que corresponda.

A *Taxpayer Advocate Service* (USA), *Ombudsman* da agência de impostos dos EUA, admite que, como sua *mission statement* estabelece que “como organização independente dentro da IRS, ajuda os contribuintes a resolver problemas dentro da agência e recomenda mudanças para prever futuros problemas”, então significa que o *Ombudsman* deve tentar reparar as falhas sistemáticas dentro da agência e suas regulamentações.

- No caso de *Ombudsmen* organizacionais, o atendimento se limita às reclamações vinculadas unicamente com o organismo a quem pertencem os *Ombudsmen*, o que inclui seu pessoal, funcionários e diretivos, e empresas contratadas para terceirizações quando atuam como agente ou colaborador da instituição.

O *Ombudsman da Food and Drug Administration* (FDA) dos EUA informa que serve como “recurso para indivíduos e empresas quando experimentam problemas com o processo regulatório ou com a aplicação das políticas ou procedimentos da FDA”.

No mesmo sentido, a *Office of Ombuds and Open Government da South Florida Water Management District* “responde consultas e reclamações **contra somente** a *South Florida Water Management District*”.

- As reclamações não se limitam unicamente a atender reclamações surgidas a partir de **ações** administrativas do Estado ou seus organis-

mos que afetem **diretamente** ao reclamante. Outras questões também atendidas podem ser:

- o Questionamentos gerais ou específicos a algumas das **Políticas** definidas pela intuição;
- o Descumprimentos nos **processos administrativos** para a tomada de decisões do Estado ou alguns de seus organismos;
- o **Consultas somente informativas** sobre a natureza, funções, procedimentos, resultados e dados gerais das instituições do Estado; e
- o **Omissões** do Estado ou do ente público no cumprimento de suas funções ou seus processos.

Como exemplo deste último item podemos mencionar o *Defensor del Pueblo de la Nación* (Argentina), cuja missão está instituída pela Constituição Nacional:

“Sua missão é a defesa e proteção dos direitos humanos e demais direitos, garantias e interesses tutelados nesta Constituição e nas leis, ante **fatos, atos ou omissões** da Administração; e o controle do exercício das funções administrativas públicas”.

A função de servir como fonte de consulta das regulamentações da instituição pode ter especial importância nos *Ombudsman* das agências regulatórias. Na explicação ao público das responsabilidades do *Ombudsman* do *Air Resources Board, da California Environmental Protection Agency* (USA), indica-se que:

“O *Ombudsman* é onde pequenas e grandes empresas, associações de comércio, e indivíduos procuram assistência em todos os aspectos do processo regulatório:

- o Promover a compreensão do sistema de gestão da qualidade do ar na Califórnia;
- o Servir como guia nas regulações e regras de qualidade de ar; e
- o Assistir as pequenas empresas no cumprimento das regulações.”

Também, a *Office of Ombuds and Open Government da South Florida Water Management District* (EUA) entende que “adicionalmente, a função do *Ombudsman* é ajudar os cidadãos a entender as políticas, práticas e programas da Autoridade regulatória e promover a interação entre seu pessoal e os cidadãos para resolver disputas amavelmente.”

No caso das Ouvidorias das Agências reguladoras, se apresentam alguns exemplos de definição de funções e competências:

QUADRO 6. CONTRASTES NA DEFINIÇÃO DE FUNÇÕES: COMPETÊNCIAS DAS OUVIDORIAS DAS AGÊNCIAS

Ouvidoria / Agência	Competências
<ul style="list-style-type: none"> Anatel 	<ul style="list-style-type: none"> Compete ao Ouvidor produzir, semestralmente, ou quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da Agência (Regulamento ANTT).
<ul style="list-style-type: none"> ANTT, Antaq e Ancine 	<p>São atribuições do Ouvidor:</p> <p>I – receber pedidos de informações, esclarecimentos e reclamações afetos à respectiva Agência, e responder diretamente aos interessados; e</p> <p>II – produzir semestralmente, ou quando a Diretoria da Agência julgar oportuno, relatório circunstanciado de suas atividades. (Lei Nº 10.233, e Decreto Nº 4.121/ 2002).</p>
<ul style="list-style-type: none"> Anac 	<p>Em relação ao Ouvidor, a lei de criação da Anac afirma ser de sua competência:</p> <p>I- receber pedidos de informação, esclarecimentos, reclamações, denúncias e sugestões, respondendo diretamente aos interessados;</p> <p>II- planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades da Ouvidoria, encaminhando providências, relatórios e apreciações objeto de sua atuação; e</p> <p>III- produzir, quando oportuno, apreciações sobre a atuação da Anac, e, semestralmente, relatório circunstanciado de suas atividades, encaminhando-o à Diretoria, à Corregedoria, à Auditoria, ao Conselho Consultivo e ao Ministro de Estado da Defesa. (lei de criação da Anac).</p>

Em contraste com a experiência internacional, se observa que:

- A definição da missão dos Ouvidores reconhece funções muito similares aos *Ombudsmen* avaliados, inclusive distinguindo: i) atendimento de reclamações, e ii) a apresentação de avaliações sobre as Agências, se bem que no caso dos *Ombudsman* de outros países a ênfase parece estar mais nas propostas de melhoras do que na crítica da atuação passada.

No caso das Ouvidorias das Agências no Brasil, em relação à experiência internacional, observamos que a descrição das funções atribuídas poderia ser mais completa ou explícita na legislação de sua criação ou em sua regulamentação. Suas funções somente se compreendem adequadamente no contexto do desenvolvimento geral da figura da Ouvidoria no Brasil, ainda que não existam uma lei marco ou regime geral das Ouvidorias em nível federal.

Observa-se que no detalhe de questões em que pode intervir o Ouvidor (ações, omissões, políticas do ente, consultas informativas, etc.), a legislação internacional é mais explícita, com uma mais exata e completa definição do escopo das funções e do marco de atuação do *Ombudsman*.

Esta diferença, mais formal que de fundo, pode dar lugar a interpretações incorretas das competências da Ouvidoria, como se interpreta no capítulo seguinte que acontece com o assunto das reclamações dos usuários às empresas reguladas pelas Agências.

- De todos os modos, nas definições das funções parecem haver objetivos similares aos *Ombudsmen* internacionais. Estas definições se comparam com o visto anteriormente para os *Ombudsmen* de outros países e para a generalidade dos casos avaliados neste estudo. O Ouvidor, assim como os *Ombudsmen*, é o responsável pelo atendimento aos cidadãos afetados pela atuação das Agências. Ademais, mesmo não estando tão claro nas bases legais, os Ouvidores admitem que se exige proatividade em suas tarefas e que têm a obrigação de apresentar relatórios periódicos sobre a gestão da instituição.

A maior diferença entre os *Ombudsmen* e os Ouvidores das agências regulatórias se encontra no escopo de suas competências. No resto do mundo, está claro que os *Ombudsmen* organizacionais atendem reclamações vinculadas exclusivamente com a Agência a que pertencem. Por outro lado, para algumas agências regulatórias federais, as Ouvidorias também são as responsáveis pela atenção das reclamações dos usuários às empresas reguladas. Nestes casos, as Ouvidorias das agências intervêm diretamente no sistema de controle dos serviços públicos, além de sua função de defesa do cidadão diante de uma ação do Estado (a Agência).

Observa-se também que, como os *Ombudsmen* de agências regulatórias, os Ouvidores poderiam funcionar também como fonte de informação ao público sobre a regulação setorial.

3.2 Princípios de atuação

Os princípios de atuação dos *Ombudsmen* são uns dos principais temas de estudo relacionados aos *Ombudsmen*. Eles marcam os parâmetros de sua conduta. O *Ombudsman* pode compartilhar em algum aspecto seus objetivos

com outras áreas da organização ou Estado ao que pertencem, mas o que distingue especialmente esta figura é a forma de cumprir com este objetivo, no que os princípios éticos resultam determinantes.

Os princípios éticos, ou de conduta, dos *Ombudsmen* resultam determinantes para a definição dos demais aspectos da figura. Todas as características organizacionais do *Ombudsman* dependem, ou diretamente se definem em função destes princípios. Sua localização no organograma da instituição ou agência, sua independência administrativa e financeira, assim com as normas de nomeação e mandato do *Ombudsman*, estão destinados em todos os casos a tentar garantir seus princípios de atuação.

3.2.1 PRINCÍPIOS GERAIS DA FIGURA DO OMBUDSMAN

Atualmente, nos *Ombudsmen* governamentais e de organizações internacionais se encontram os seguintes princípios que regulam sua atuação:

1. Independência. O *Ombudsman* é independente em estrutura, função e recursos no mais alto nível possível dentro da organização;
2. Imparcialidade. O *Ombudsman*, como figura neutral, deve permanecer imparcial e não tomar posição entre as partes. O *Ombudsman* deve evitar envolver-se em qualquer situação que poderia criar conflito de interesse; e
3. Confidencialidade. O *Ombudsman* deve manter todas as comunicações com aqueles que procuram sua assistência na mais estrita confidencialidade. Suas comunicações não deveriam ser reveladas sem autorização dos usuários, com a única exceção da possibilidade de um risco iminente de sério dano.

Além destes três princípios básicos, se reconhece um quarto grupo de princípios vinculados à forma de realizar seus procedimentos:

4. Informalidade e outros princípios que devem ditar seus processos. O *Ombudsman*, como recurso informal na estrutura organizativa, não participa de nenhum procedimento decisório, administrativo, de gestão o de adjudicação, nem decide sobre os assuntos atendidos ou força o atendimento de suas recomendações. O *Ombudsman* deve desempenhar-se de forma que sua atuação gere respeito e confiança, e seja acessível por todos os potenciais reclamantes.

QUADRO 7. A INFORMALIDADE COMO PRINCÍPIO DE ATUAÇÃO DOS OMBUDSMEN: O CASO DO PROVIDOR DE JUSTIÇA DE PORTUGAL

“O Provedor de Justiça **não tem, contudo, competência para** anular, revogar ou modificar os atos dos poderes públicos e a sua intervenção não suspende o decurso de quaisquer prazos.”

“A sua **atuação informal privilegia a mediação** junto dos poderes públicos em causa na obtenção célere da solução legal ou justa.”

“O Provedor de Justiça pode dirigir **recomendações** aos órgãos competentes com vistas à correção de atos ilegais ou injustos ou à melhoria dos serviços públicos.”

“O Provedor de Justiça não pode revogar ou substituir as decisões das entidades públicas. A sua especificidade reside precisamente nessa **ausência de poderes decisórios vinculativos**.”

Com alguns matizes menores, estes princípios resultam comuns nas propostas e recomendações das distintas associações nacionais e internacionais de *Ombudsman*. Entre outras, pode-se mencionar o Código de Ética da IOA e os *Governmental Ombudsman Standards* da USA.

Existe tal consenso em relação a estes princípios de ação que eles têm sido adotados pela generalidade dos *Ombudsmen* no âmbito internacional. Por exemplo, os seguintes quadros detalham os princípios do *Ombudsman* das Nações Unidas e da *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) nos EUA.

QUADRO 8. PRINCÍPIOS DE CONDUTA DO OMBUDSMAN DAS NAÇÕES UNIDAS

“O *Ombudsman* se ajusta às normas estritas de **independência e confidencialidade**”.

“Os princípios básicos pelos quais se rege o trabalho do *Ombudsman* são:

Confidencialidade. O *Ombudsman* não mantém arquivos dos casos para as Nações Unidas ou outra entidade. Não revela informação sobre casos particulares nem sobre as visitas que recebe de funcionários e não pode ser obrigado a declarar sobre os problemas que designaram sua atenção. (A única exceção a esse princípio é o caso em que o *Ombudsman* considere que existe perigo iminente de que se produzam danos graves).

Imparcialidade. O *Ombudsman* não se pronuncia a favor de nenhuma das partes nos conflitos atendidos. Não adota decisões, não estabelece ou modifica políticas e não impõe medidas. O *Ombudsman* examina e avalia cada uma das situações de maneira objetiva e trata a todas as partes por igual.

Neutralidade. A função atribuída ao *Ombudsman* consiste em servir como intermediário neutral. A nomeação do *Ombudsman* por período não renovável de cinco anos é competência do Secretário Geral. Uma vez finalizado seu mandato, não pode ocupar nenhum outro cargo no sistema das Nações Unidas. O *Ombudsman* não representa a nenhuma área da Organização, já seja funcionário, membro da administração ou qualquer outra parte (incluídos governos e instituições). O *Ombudsman* é defensor da equidade.”

QUADRO 9. PRINCÍPIOS DE CONDUTA NA MISSÃO DO *OMBUDSMAN DA FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION (FDIC) NOS EUA*

O *Ombudsman* tem como missão:

- Independência, neutralidade e confidencialidade. “Ser um recurso e interface **independente, neutral e confidencial** para a indústria bancária e o público em geral”.
- Imparcialidade e Prazos. “Facilitar a resolução de problemas e reclamações de maneira justa e imparcial, e nos menores prazos possíveis”.
- Proatividade. “Promover mudanças positivas na FDIC”.

3.2.2 PRINCÍPIOS QUE DISTINGUEM O *OMBUDSMAN ORGANIZACIONAL*

Como uma tipologia especial, os *Ombudsmen* organizacionais têm alguns princípios próprios como mecanismo independente, confidencial, neutral e informal de resolução de disputa para uma **instituição específica**. Os princípios éticos deste mecanismo (independência, neutralidade, etc.) distinguem estes *Ombudsmen* de outras ferramentas de controle, como mediadores e arbitragens; quanto que sua atuação para uma única instituição o faz diferente de outros tipos de *Ombudsman*.

Na avaliação dos princípios, normas e parâmetros de conduta a que estão sujeitos os *Ombudsman* organizacionais, observa-se que os princípios gerais, vistos na seção 3.2.1, também são de aplicação generalizada neste caso. A independência, confidencialidade e neutralidade são comuns a todos os *Ombudsmen*, ainda que existam questões especiais que se verificam em outros aspectos, vinculados basicamente com o processo e atitude do *Ombudsman* frente às eventuais reclamações.

Em primeiro lugar, exige-se que os *Ombudsmen* organizacionais sejam proativos. Eles devem estar atentos permanentemente a tudo que aconteça em sua organização, especialmente em relação a seus procedimentos decisórios, a fim de determinar oportunidades de melhoras e possíveis condutas incorretas e má administração. Nos documentos e regulamentações dos *Ombudsmen* é comum encontrar frases tais como que o *Ombudsman* deve ser “fator de mudança”⁴ da organização. A proatividade implica que os *Ombudsmen* não têm que atuar unicamente em resposta a uma reclamação ou consulta.

⁴ Como o caso da *Office of the Ombudsman, da Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)*, nos Estados Unidos.

As atividades ordinárias do *Ombudsman* têm que estar compostas pela organização e participação em reuniões e entrevistas entre as diversas áreas da instituição, a coleta constante de informação, a formação e estudo nos assuntos atendidos por sua agência e na administração e controle de entes públicos e análises de recomendações de cursos alternativos de ação. Além de que a gestão da organização cumpra com os requisitos formais e comuns esperados, o *Ombudsman* também deve estar atento para promover a transparência dos processos de decisão de sua agência, visando à publicidade de todos os atos executivos.

Outro aspecto em que as regulamentações dos *Ombudsmen* fazem ênfases é nos tempos de resolução das reclamações e consultas. O *Ombudsman* deve procurar dar sua resposta ou alcançar a solução ao conflito no tempo mais abreviado possível. Para esse fim, é importante que o *Ombudsman* tenha conhecimento e experiência em técnicas de resolução de conflito. No caso em que a reclamação requer investigações ou trabalhos maiores, e se o considera apropriado, o *Ombudsman* poderá determinar resultados preliminares que pareçam razoáveis e que permitam continuar suas tarefas para depois dar respostas definitivas com a justificação pertinente.

A vantagem que pode ter o *Ombudsman* organizacional em relação a outros tipos de *Ombudsman* é sua proximidade e efetividade à organização que deve controlar. *A priori*, esta especialização deve dar ao *Ombudsman* organizacional maior capacidade para dar respostas fundamentadas e resolver os conflitos em tempos mais breves. Com este fim, o *Ombudsman* é quem deveria estar mais bem informado dentro da organização acerca do funcionamento integral de todas as suas áreas e as legislações que regulam seu acionar.

Por último, deve-se destacar que com o desenvolvimento dos *Ombudsmen* observam-se geralmente claras tendências em relação a seus princípios de atuação:

- Adotam explicitamente princípios;
- Estes são publicados para consideração expressa dos possíveis interessados;
- Os relatórios, indicadores de desempenho, têm em conta o comportamento dos *Ombudsman* em seu cumprimento destes indicadores; e
- As queixas e solicitações de melhoras organizacionais se fundamentam na necessidade de garantir que os *Ombudsman* possam ser conduzidos segundo estes critérios de ação.

3.2.3 PRINCÍPIOS DE ATUAÇÃO DAS OUVIDORIAS

A comparação destes princípios observada no âmbito internacional com a experiência das Ouvidorias no Brasil mostra coincidências, assim como algumas deficiências no caso local. Os princípios ou critérios de ação estabelecidos para os Ouvidores, quando se contrapõem com o observado no âmbito internacional, não resultam tão claros e são menos explícitos.

Princípios básicos regulados para os Ouvidores das agências regulatórias podem encontrar-se em:

- Autonomia e independência. A lei de criação da Agência definirá as atribuições do Ouvidor, assegurando-lhe **autonomia e independência** de atuação e condição plena para desempenho de suas atividades. (Lei 9.986/2000, Art. 11⁵).

E nas normas particulares de algumas das Agências Reguladoras podem mencionar:

- Independência:
 - o O Ouvidor atuará com independência, não tendo vinculação hierárquica com o Conselho Diretor ou seus integrantes. (Art. 53 Regulamento da Anatel, Decreto Nº 2.338/1997);
 - o A Ouvidoria atuará com independência (Art. 25 do Regulamento da Anvisa, Decreto Nº 3.029/1999); e
 - o Atuar com independência na produção de apreciações sobre a atuação da Anac.
- Confidencialidade:
 - o O Ouvidor deverá manter em sigilo as informações que tenham caráter reservado. (Art. 51 Regulamento da Anatel, Decreto Nº 2.338/1997);
 - o A Ouvidoria manterá o sigilo da fonte e a proteção do denunciante, quando for o caso. (Art. 27 do Regulamento da Anvisa, Decreto Nº 3.029/1999); e
 - o A Ouvidoria manterá sigilo da fonte e a proteção do denunciante, quando for o caso (Anac, Decreto Nº 5.731/2006).

⁵ A Lei dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências.

Como se observa, a determinação dos princípios não é tão exaustiva e também não está sistematizada no mesmo corpo normativo relativo às agências reguladoras ou as suas Ouvidorias. As Ouvidorias das agências também não podem encontrar um amplo marco de antecedentes normativos que estruture seu acionar, além de considerações da literatura jurídica, as recomendações de associações e as diretrizes da Ouvidoria Geral da União.

No Decreto nº 5.683/2006, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, existe indicações tendentes a instaurar na União um perfil de Ouvidor proativo e fator de mudança e melhora de sua organização. Indica-se que ou Ouvidor Geral deve “identificar e sugerir padrões de excelência das atividades de ouvidoria do Poder Executivo Federal” e “propor a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público”.

A Constituição, se bem contempla a utilização de Ouvidorias nos Ministérios Públicos e na Justiça, não fixa princípios de atuação. Indica que as Ouvidorias devem “receber reclamações e denúncias de qualquer interessado” (Art. 130-A., § 5º).

No Banco Central, mesmo esta entidade não se encontrando especificamente dentro do marco legal e institucional das agências reguladoras federais⁶, nos parâmetros de funcionamento de sua Ouvidoria também se indica que esta deve responder “**no menor prazo possível** com clareza e objetividade”.

Igualmente a casos internacionais, as entidades de segundo escalão do Brasil realizam aportes para guiar o acionar de seus associados. No Decálogo da ABO podem encontrar-se algumas diretrizes que promovem princípios de atuação das Ouvidorias/*Ombudsman* similares aos vistos internacionalmente:

- “Manter o sigilo exigido. O segredo deve ser mantido na sua relativa necessidade e na sua compulsória solenidade, não obstante os fatos que demandem investigações terem vez ou outra suas repercussões sensacionalistas e dramáticas, quase ao sabor do conhecimento de todos. Nos seus transes mais graves, deve o Ouvidor manter sua discrição, sua sobriedade, evitando que suas declarações sejam transformadas em ruidosos pronunciamentos e nocivas repercussões.”

⁶ Se bem comparte com as agências seu caráter de organismo autônomo e sua função de regulação e controle setorial.

- “Não aceitar a intromissão de ninguém. Não permitir a intromissão ou a insinuação de ninguém, seja autoridade ou não, na tentativa de deformar sua conduta ou dirigir o resultado para um caminho diverso das suas legítimas e reais conclusões, para não trair o interesse da sociedade e os objetivos da justiça.”

Respeito ao princípio de independência, também pode aditar-se que nos Estatutos da Associação Nacional de Ouvidores Públicos (Anop), entre as finalidades desta Associação, está a “defesa de sua independência” (Art. 3, Estatuto da Anop).

Além das normas existentes e dos valores promovidos pelas associações setoriais, na Câmara dos Deputados do Brasil se trata os projetos de Lei⁷ para a regulamentação da atividade de Ouvidor. O projeto nº 342/2007, em sua versão original, não contemplava a introdução de princípios éticos para a Ouvidoria. No entanto, na avaliação do projeto da Comissão de Defesa do Consumidor, coincidentemente com o vazio identificado anteriormente neste aspecto, se concluiu que “é relevante definir as diretrizes gerais da atividade de ouvidoria e a competência para sua certificação; as atividades básicas, formas de atuação, prerrogativas e mandato do ouvidor; outras providências harmonizadoras das disposições fundamentais da matéria.”

Esta recomendação da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados delineou nova versão do projeto de lei. Na proposta se verifica a imposição de distintos princípios éticos ao Ouvidor, seja privado ou público, incluindo as agências autônomas da União:

- O Ouvidor deve garantir “o sigilo de identidade, quando assim solicitado” (Art. 4º);
- Espera-se uma atitude proativa do Ouvidor quando se exige que deva “agir preventivamente, identificando eventuais pontos de conflitos, propor soluções e introduzir modificações nos procedimentos internos, conforme sua competência, com vistas à melhoria da qualidade dos serviços” (Art. 4º);
- A atividade do Ouvidor “deve ser pautada pelos seguintes valores: ética, comprometimento com os objetivos da ouvidoria, im-

⁷ Do Dep. Sérgio Barradas Carneiro

parcialidade, responsabilidade (perante a sociedade, a organização e o comunicante), integridade, respeito, cortesia e eficácia” (§ 1, Art. 4º); e

- A função de ouvidor “será personalizada, autônoma e independente, assegurando o livre trânsito pelos diversos setores da organização, sempre que na busca pela solução de problemas ou conflitos sob competência da ouvidoria” (§ 1, Art. 4º).

No entanto, nas diretrizes encontradas neste projeto, a prática normativa local não parece seguir as estipulações da prática internacional. Em outros países se estabelecem expressamente em capítulos especiais das normas de sua criação ou de seus regimentos internos, os princípios éticos dos *Ombudsmen*, os que depois são publicados aos eventuais reclamantes. Além de ser um dos aspectos que definem a figura do *Ombudsman*, a definição clara de um grupo de princípios éticos que regulem sua atuação, junto à sua publicidade, encorajem o público para a utilização desta figura para a resolução de conflitos e realização de reclamações.

Em favor desta situação, deve-se destacar que no Brasil a figura do Ouvidor/*Ombudsman* ainda é recente e se está trabalhando para desenvolvê-la. Isto é especialmente válido em particular para as agências reguladoras. Citando a Carta de São Paulo da Anop, “a cultura de Ouvidorias Públicas no país encontra-se em formação, num processo que revela a diversidade de concepções e possibilidades institucionais, criadas sem um formato uniforme, quer seja do ponto de vista do papel, da missão, da inserção institucional, das prerrogativas, das atribuições e da estrutura” (Anop, 2006).

3.3 O que não é o *Ombudsman*

Na observação das funções atribuídas ou de escopo de atuação dos *Ombudsmen* dos casos de outros países, chama a atenção notavelmente que se menciona em quase todos os casos os limites que existem a seu acionar.

Com frases como “o que não é”, “assuntos que não pode tratar”, “o *Ombudsman* não intervém nos seguintes casos” ou “o que não podemos fazer”, nos *brochures*, apresentações, páginas da web, relatórios aos usuários e demais canais de comunicação, os *Ombudsmen* informam quais são as questões que ficam fora de seu escopo.

**QUADRO 10. EXEMPLO DE DEFINIÇÃO DO QUE *OMBUDSMAN* NÃO PODE FAZER:
*OMBUDSMAN DA NASA***

<i>The Ombuds will:</i>	<i>The Ombuds will not:</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Listen with an open mind • Work with you to identify options for resolution and the pros and cons of each • Facilitate discussion between individuals • Refer to formal resource if appropriate • Share general demographic and issue trends with management • Act as a change agent • 	<ul style="list-style-type: none"> • Serve as formal notice to the Center or Agency • Replace or supersede formal resources or policy • Conduct formal investigation • Serve as an advocate for any individual • Break confidentiality unless... • Keep records •

Em relação ao conteúdo destas limitações, ou do que “não poder fazer” o *Ombudsman*, se encontram alguns itens em comum:

- Não toma posição por alguma das partes ou é advogado de alguma destas. O *Ombudsman* mantém posição neutral;
- Não toma decisões de gestão. Não pode forçar a agência ou seu pessoal a implementar recomendações, e também não determina a culpabilidade ou inocência de alguém acusado de conduta incorreta. O *Ombudsman* é mecanismo **informal** de resolução de disputas;
- Não intervém em casos que já estejam em andamento de processos judiciais ou de arbitragem;
- Não elabora relatórios ou outros documentos por solicitação do *management* da agência para ajudar ou dar suporte técnico a suas decisões. O *Ombudsman* não reporta às gerências ou a outras áreas distintas a quem realiza sua nomeação;
- Não tem registros de suas atuações nas quais se possa identificar os sujeitos que originaram a reclamação. O *Ombudsman* não é o órgão de recepção formal das comunicações à agência; e
- Não participam de assuntos do pessoal da agência ou vinculados a recursos humanos, de reclamações de provedores da agência ou de conflitos entre indivíduos nos que não existam reclamações contra a agência.

A questão das funções que o *Ombudsman* organizacional não deveria realizar é objeto de discussão entre os profissionais e os estudos do setor. Sempre o objetivo é não entrar em conflito com outras áreas, funções de controle

organizacional ou de atendimento a usuários ou com os mesmos princípios de atuação do *Ombudsman*. A partir desta discussão, existe um crescente consenso sobre as limitações que deveria ter o *Ombudsman* que está composto basicamente pelos itens da listagem anterior⁸.

Se bem que, à primeira vista, estas definições parecem ser uma restrição aos poderes do *Ombudsman*. A proibição de realizar certos atos ou tratar alguns assuntos está pensada, na realidade, com objeto de proteger o verdadeiro rol do *Ombudsman*. Por exemplo, se o *Ombudsman* puder realizar tarefas de colaboração ou suporte para as decisões das gerências técnicas da agência, logo se dificultaria sua habilidade como avaliador do desempenho, do devido processo dessa área da agência ou de seu pessoal, e se veria afetada a independência de sua opinião. Limitam-se as atividades e assuntos que pode tratar o *Ombudsman* com objeto de manter seus princípios de atuação e fortalecer ao *Ombudsman* no desenvolvimento das atividades que sim estão dentro de seu escopo, evitando possíveis conflitos de interesse.

Por estes motivos é que o próprio *Ombudsman* é quem se preocupa majoritariamente em destacar e comunicar suas limitações. O que está protegendo é sua capacidade de realizar a função para o qual foi criado nos termos que foram indicados.

**QUADRO 11. EXEMPLO DE DEFINIÇÃO DO QUE OMBUDSMAN NÃO PODE FAZER:
FARI PRACTICES COMMISSION, INDUSTRY OMBUDSMAN FOR THE
WORKPLACE SAFETY AND INSURANCE BOARD (CANADÁ)**

<i>We can:</i>	<i>We cannot:</i>
<ul style="list-style-type: none">• receive, investigate and make recommendations about current complaints of alleged WSIB unfair practices• identify system-wide trends, policy matters, and systemic issues and recommend system-wide improvements to WSIB services• issue reports on our activities.	<ul style="list-style-type: none">• make, change or overturn decisions of the WSIB• make, change or set aside a law or policy• advise on an issue under appeal or involving a right of appeal• address Human Resources issues for WSIB staff...investigate complaints about other organizations...

⁸ Ver, por exemplo, Rowe (1995)

Em conclusão, no âmbito internacional, a correta definição do que pode e não poder fazer o Ouvidor fortalece sua figura e desenvolvimento, ao proteger seus princípios de sua atuação, que são em definitiva a característica distintiva do *Ombudsman*. Sem uma correta e completa definição, e limitação, do escopo de atuação do *Ombudsman*, sua capacidade de aportar melhoras à organização pode se ver seriamente limitada.

4 RECLAMAÇÕES E ATENDIMENTO A USUÁRIOS DO SERVIÇO REGULADO

Neste capítulo se descrevem os modelos alternativos da experiência internacional para a delegação das funções de atendimento aos usuários dos serviços regulados. Como se destacou em capítulos anteriores, ao contrário do que em algumas Ouvidorias das Agências Regulatórias, na experiência internacional o *Ombudsman* das agências do Estado não tem como função o atendimento aos usuários dos serviços sob regulação destas Agências, pois esta função é exercida por outras dependências internas da Agência, por *Ombudsmen* industriais ou do setor.

4.1 Reclamações na experiência internacional

Na experiência internacional se observa uma clara distinção entre: i) o controle do funcionamento e desempenho da agência governamental por meio do acesso direto dos cidadãos (*Ombudsman*), e ii) a atenção à reclamações feitas pelos usuários contra as empresas prestadoras de serviços públicos sob regulação das Agências.

Para a segunda destas funções, a recepção e atendimento das reclamações e consultas dos usuários dos serviços sob regulação, no âmbito internacional se observam dois modelos alternativos:

1. Área técnica específica dentro do órgão regulador; e
2. Existência de *Ombudsman* “do setor”, ou dos serviços (não “do regulador”).

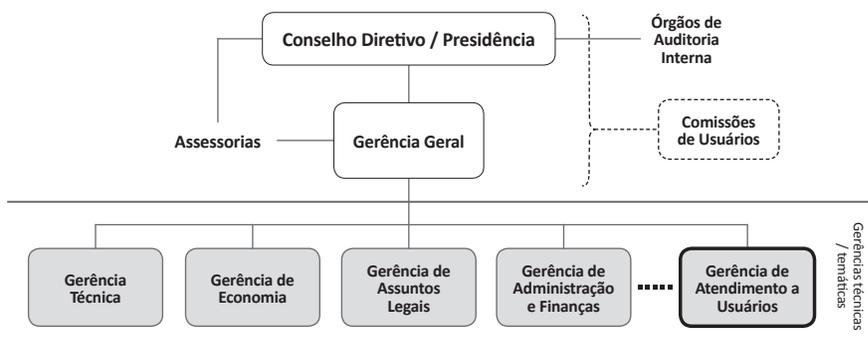
4.1.1 ÁREA TÉCNICA ESPECÍFICA DENTRO DO ÓRGÃO REGULADOR

O modelo de atendimento mais difundido é a criação, junto com a Agência Reguladora, de uma Gerência ou área técnica interna dedicada especialmente a estes assuntos. Este modelo está amplamente generalizado em toda América Latina e Caribe, tanto em agências federais como estaduais, sejam reguladoras multissetoriais ou de um único setor. Alguns exemplos são:

- Eras (*Ente Regulador de Agua y Saneamiento*), Argentina. O Eras é o organismo regulador dos serviços de saneamento na Área Metropolitana da Cidade de Buenos Aires, cuja titularidade corresponde à Nação. Entre as cinco Gerências técnicas dependentes da Gerência Geral do Eras, encontra-se a Gerência de *Atención al Usuario* (de Atendimento ao Usuário). Esta Gerência tem o mesmo nível hierárquico que as Gerências de Economia e de Assuntos Jurídicos, por exemplo; e
- SISS (*Superintendencia de Servicios Sanitarios*), Chile. A agência reguladora de serviços de saneamento no Chile está estruturada em três Divisões, além de outras unidades administrativas, de controle interno e de estudos. A área específica que deve atender as reclamações contra as empresas do setor e a Divisão de Fiscalização e suas Oficinas Regionais.

Nestes casos, o atendimento a usuários se resolve dentro de estruturas organizações que respondem ao seguinte diagrama geral:

GRÁFICO 2. ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS POR MEIO DE GERÊNCIA/ÁREA TÉCNICA DE AGÊNCIA REGULADORA



As gerências, chefaturas ou áreas técnicas de atendimento a usuários das agências reguladoras de outros países são as dependências administrativas das agências regulatórias, criadas especialmente para exercer as funções destas agências vinculadas com a recepção e tratamento das reclamações dos usuários pelos serviços prestados pelas empresas reguladas.

Em todos os casos internacionais avaliados, é parte das responsabilidades das Agências Reguladoras controlar que as empresas de serviços públicos respondam adequadamente, em tempo e forma, às reclamações de seus usuários. Por exemplo, na lei de criação da *Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua* (Ursea), do Uruguai, determina que, entre outras funções, deve “receber, instruir e resolver em via administrativa as denúncias e reclamações dos usuários e consumidores respeito aos serviços compreendidos dentro de sua competência que não tenham sido atendidos pelos prestadores”. (art. 14, *Ley* nº 17.598).

Em resposta a estas funções, as leis de criação das Agências, ou seus regulamentos, estabelecem no organograma das agências a existência de dependências em sua estrutura organizacional como as já indicadas. Estas dependências são as que administram os canais especiais de atendimento para os usuários que não estejam em conformidade com o resolvido ou com o atendimento recebido das empresas.

Na generalidade dos casos, as Agências Reguladoras recebem reclamações somente se anteriormente tenham sido apresentadas ante o prestador. As Agências participam como segunda instância da reclamação. Seguindo com o exemplo do Eras, seu regulamento indica que as reclamações à Gerência de Atendimento a Usuários devem anteriormente ser tratadas “em primeira instância diretamente ante o Concessionário”. Os usuários, para serem atendidos pelo Eras, devem detalhar constância ou o número de trâmite ante o Concessionário. De igual modo, no caso da *Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua* (Ursea), do Uruguai, a Comissão Diretiva resolveu que “a denúncia ou reclamação se apresentaram em primeiro lugar ante a empresa prestadora do serviço, seguindo os procedimentos que essa empresa tenha previstos” (art. 1, Resolução 18/2004). Também, de conformidade com a Lei nº 142, de 1994, na Colômbia, para a *Superintendencia de Servicios Públicos* (SSP) “as queixas, reclamações e recursos dos usuários dos serviços públicos domiciliários relacionados com a prestação do serviço ou execução do contra-

to de condições uniformes devem ser apresentados em primeiro lugar ante a empresa prestadora do serviço”.

As Gerências, Departamentos, Divisões ou áreas administrativas das Agências, como responsável principal do atendimento aos usuários, intervêm também na formulação e desenho de distintas regulações aprovadas pelas Agências relacionadas com:

- Regulamento Geral dos Usuários dos Serviços (que regula as condições gerais de relacionamento entre usuários e prestadores, assim como seus direitos e obrigações);
- Fixação de prazos, processos, formas e vias de resposta nos que as empresas devem dar resposta aos usuários;
- Conteúdos e oportunidade das publicidades dos prestadores;
- Informação e conteúdos que os prestadores devem disponibilizar nas faturas; e
- Aprovação de sanções aos prestadores.

Em conclusão, no âmbito internacional, as áreas de atendimento a usuários são parte fundamental do processo regulatório setorial, participando em forma direta na regulação e controle dos serviços sob regulação de Agência. Estas áreas cumprem com algumas das funções atribuídas a suas Agências e, em consequência, formam parte integral de sua estrutura, dependendo funcionalmente da chefatura ou gerência geral. Não se trata de estruturas que atuam sob princípios de independência a respeito do Conselho Diretivo das Agências; sim, são independentes, da mesma maneira que o resto da Agência, do sujeito de seu controle (os prestadores). Não existe necessidade de independência orçamentária ou funcional destas áreas com os órgãos de administração da Agência porque não está entre suas funções o controle da mesma agência.

Consequente com as funções atribuídas, diferentes das dos Ouvidores ou *Ombudsman* organizacionais, os responsáveis destas áreas têm um perfil profissional especialmente técnico. Os chefes ou gerentes destas áreas nas agências regulatórias podem ser engenheiros ou licenciados em administração de empresas, com experiência e conhecimentos acadêmicos específicos no setor ou na operação dos serviços sob regulação. Por outra parte, no caso dos *Ombudsmen* organizacionais das agências reguladoras, trata-se, sobretudo, de advogados ou *experts* em administração pública.

O perfil profissional está determinado então pelo tipo de responsabilidades delegadas: O Gerente de Atendimento a Usuários atende reclamações e consultas pela prestação de serviços regulados. Já o *Ombudsman* organizacional atende reclamações e consultas pela atuação e funcionamento de uma agência do estado (que, coincidentemente, regula a prestação de serviços públicos operados por outras entidades ou empresas).

As funções típicas do *Ombudsman*, que são cumpridas pelos Ouvidores nas Agências Reguladoras no Brasil, internacionalmente são realizadas geralmente em forma centralizada pelo *Ombudsman* clássico do país, estado ou município, ainda que se verifiquem casos de *Ombudsman* organizacionais em agências reguladoras (ver exemplos no QUADRO 4. *Ombudsmen* de Agências Reguladoras). Além de que não existam *Ombudsmen* dentro das Agências, estas não escapam dos mecanismos de controle que se aplicam em cada país:

- *Ombudsmen* Clássicos. Estes *Ombudsmen*, que foram definidos no QUADRO 5. Tipos de *Ombudsman*, têm, em todos os casos vistos, incumbência sobre as Agências Reguladoras, como entidades do Estado. Os *Ombudsmen* recebem reclamações vinculadas ao acionar das Agências Reguladoras nos países da Europa e América Latina, onde predominam este tipo de *Ombudsmen*. Neste contexto, a figura do Ouvidor em cada órgão governamental, incluindo as agências reguladoras, se entende melhor como uma descentralização da figura tradicional do *Ombudsman*.

Nos países de América Latina, os motivos que mais comumente originam a intervenção dos *Ombudsmen* clássicos vinculados às Agências Reguladoras são as negociações contratuais com os Concessionários, os procedimentos para estudar e aprovar aumentos tarifários e a realização de Audiências Públicas nos casos que a lei o requer.

Em seu Relatório de Atividades de 2008, o *New York City Public Advocate* (*Ombudsman* da cidade) informa que recebeu o seguinte número de reclamações contra instituições de controle e regulação: 209 contra a *Metropolitan Transportation Authority*, 246 contra o *Department of Transportation*, 251 contra o *Department of Consumer Affairs*, e 37 contra a *Taxi & Limousine Commission*.

- Controle Interno. Dentro das estruturas das Agências Reguladoras se observa a existência de outros mecanismos de controle clássicos que, ainda que atuem segundo princípios da Ouvidoria e não estão estruturados para receber reclamações de cidadãos, realizam também certos controles de legalidade e de aspectos financeiros, como Auditorias ou Controlarias Internas. Estes mecanismos também não têm nenhuma função vinculada ao atendimento das reclamações dos usuários pelos serviços prestados pelos concessionários.

4.1.2 OMBUDSMAN SETORIAL

A outra opção para o atendimento das reclamações de usuários é a criação de *Ombudsmen* Industriais. Estes são uma entidade especial, distinta do regulador, cuja criação está unicamente destinada ao atendimento de usuários de uma indústria ou setor de serviços públicos. Sua missão é ser um mecanismo imparcial de resolução de disputas entre usuários e empresas.

As reclamações atendidas são as mesmas que no caso anterior: queixas e consultas pela prestação realizada por empresas do setor. Também está previsto que em primeira instância tem que “dar oportunidade” à empresa de responder à reclamação. Por isso, as reclamações são aceitas somente i) se não se está conforme com a resposta do prestador ou ii) se o prestador não respondeu oportunamente à reclamação.

Como se descrevem os mesmos *Ombudsman* Industriais na Nova Zelândia e na Austrália, são entidades independentes das empresas operadoras e também do governo. Tentam ser órgãos que equilibrem todas as partes que participam nos serviços públicos: usuários, governos e empresas. No *Public Transport Ombudsman de Victoria*, Austrália, por exemplo, o conselho diretivo está integrado por representantes das três partes.

Esta alternativa para o atendimento a usuários existem em países que aplicam modelos institucionais para os serviços públicos distintos aos existentes no Brasil e outros países da América Latina e da Europa, onde as funções de regulação, prestação e formulação de políticas são atribuídas a três entidades distintas, respectivamente: agência reguladora, operadores públicos ou privados e governo central (Ministérios). Em países da Oceania, a regulação está a cargo de áreas funcionais dos Ministérios do Estado, que não são au-

tônomas do governo central. Neste contexto, com objeto de ter uma instância objetiva e independente para dar resposta aos usuários, criam-se os *Ombudsmen* dos distintos setores.

Neste novo mecanismo se atendem somente reclamações de “empresas- membro”. As empresas devem concordar em participar nesta segunda instância de reclamações. As empresas aceitam integrar o *Ombudsman* e se obrigam a cumprir com as condições que impõe sua participação.

Em comparação com o primeiro modelo visto de atendimento a usuários, estes *Ombudsmen* Industriais são mecanismos integrais de resolução de disputas. Em seus procedimentos e esquemas de ação, estes *Ombudsmen* têm prevista a realização de reuniões entre as partes do conflito, empresa e usuários. Trata-se de “conferências de conciliação”, nas quais se tenta encontrar soluções acordadas; de outro modo, é o *Ombudsman* quem decide. A solução ou decisão final do *Ombudsman* Industrial sobre a reclamação inclui a possibilidade de fixar sanções. Este *Ombudsman* tem a faculdade de aplicar sanções ao controlado (empresa de serviços públicos). O seguinte exemplo, do *Public Transport Ombudsman de Victoria*, Austrália, é extraído de suas Guias internas de atuação:

**QUADRO 12. POSSÍVEIS SANÇÕES DE UM OMBUDSMAN INDUSTRIAL:
PUBLIC TRANSPORT OMBUDSMAN DE VICTORIA, AUSTRÁLIA**

A Decisão do <i>Ombudsman</i> pode tomar alguma das seguintes formas:	
<ul style="list-style-type: none"> • Pagamento de compensação ao Reclamante • Prover serviço de transporte público ao Reclamante • Emendar ou não impor uma tarifa por serviço 	<ul style="list-style-type: none"> • Reparar ou remediar danos causados à propriedade do Reclamante • Emendar um registro ou informação • Realizar ou não realizar alguma ação

Observe-se que no caso destes *Ombudsmen*, eles podem decidir e aplicar uma sanção. No modelo anterior, a sanção não pode ser decidida pela própria área de atendimento a usuários, se não que corresponde a uma decisão da mais alta direção da Agência. Esta também é uma diferença com as outras classes de *Ombudsman*: os *Ombudsmen* Clássicos e os Organizacionais não podem impor sanções aos organismos que controlam.

Por outra parte, os *Ombudsmen* Industriais não atuam de ofício ou por iniciativa própria. Além da denominação do *Ombudsman*, esta figura é mais um mecanismo de arbitragem que, tentando ser neutral, trata conflitos e leva a uma conclusão, que pode implicar sanções à empresa. Parecem-se mais aos Tribunais do Consumidor existentes em alguns países da América Latina, que requerem de adesão das empresas. Ademais, sua atividade somente se inicia por solicitação dos usuários, não desenvolvem estudos e recomendações gerais para a melhora no desempenho e funcionamento das entidades sob seu controle, função bem própria dos *Ombudsmen* Organizacionais.

As ações da regulação setorial, ou de organismos de definição de políticas do setor, estão também fora do escopo de atuação do *Ombudsman*. Neste aspecto, são similares às Gerências Técnicas responsáveis do Atendimento aos Usuários que integram as Agências e não avaliam seu desempenho.

4.2 Prática das Ouvidorias das Agências Reguladoras

Na prática das Ouvidorias das Agências Reguladoras no Brasil se observam claras discrepâncias no exercício das funções mencionadas ao início da seção anterior, de i) o controle do funcionamento e o desempenho da agência governamental, por meio do acesso direto dos cidadãos (*Ombudsman*), e de ii) a atenção às reclamações feitas pelos usuários dos serviços públicos sob regulação das Agências.

Em algumas das Agências que contam com Ouvidorias, estas assumem ambas as funções. São o controle cidadão do bom funcionamento e desempenho da Agência e também são as que recebem reclamações de usuários das empresas reguladas pelas Agências. Atuam em parte como *Ombudsman* organizacional e em parte como instância da reclamação de usuários de serviços públicos. Esta situação se observa atualmente na Aneel, ANTT e Antaq; nas demais as Ouvidorias se comportam exclusivamente como *Ombudsman* de sua organização (a Agência), segundo se detalha no seguinte quadro:

QUADRO 13. PRESENÇA DE OUVIDORIAS E FUNÇÕES NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Agência	Presença de Ouvidoria	Reclamações e controle das ações da Agência Reguladora	Reclamações de usuários contra as empresas reguladas
1. ANA (Agência Nacional de Águas)			
2. Anac (Agência de Aviação Civil)	✓	✓	
3. Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações)	✓	✓	
4. Ancine (Agência Nacional de Cinema)	✓	✓	
5. Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica)	✓	✓	✓
6. ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e B combustível)	✓	✓	
7. ANS (Agência Nacional de Saúde)	✓	✓	
8. Antaq (Agência Nacional de Transportes Aquaviários)	✓	✓	✓
9. ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres)	✓	✓	✓
10. Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária)	✓	✓	

Esta dualidade de funções em algumas Ouvidorias não parece se fundamentar nas leis de criação das Agências ou em suas regulamentações. Mais bem resulta da prática e regulamentos internos das Agências, ainda que também dependa do entendimento do Ouvidor vigente de seu rol na Agência. Em comparação com a prática internacional, observa-se um *défice* normativo geral ou particular das Agências para o funcionamento das Ouvidorias, o que pareceria ser motivo de diferentes interpretações sobre as funções que deveria assumir cada Ouvidoria em suas Agências.

A diferenciação entre ambas as funções está bem entendida no caso da Anac. Em sua estrutura, a Anac distingue:

- **Gerência Técnica de Relacionamento com Usuários (Getru)**, para receber todas as manifestações sobre os serviços prestados pelos entes regulados pela Anac, especialmente aqueles relativos às empresas aéreas; e
- **Ouidoria**, para atender solicitações, reclamações, denúncias, pedidos de informação ou elogios sobre os serviços prestados pela Anac e seus agentes.

É evidente que se trata de duas funções distintas, que podem distinguir-se claramente segundo ensina as experiências em outros países e em algumas agências locais, e que requer cada uma de distintas disponibilidades de recursos, princípios de atuação, poderes e perfil dos responsáveis máximos. O quadro seguinte ilustra algumas das particularidades mais significativas:

QUADRO 14. DIFERENÇAS ENTRE AS FUNÇÕES DE ATENDIMENTO ÀS RECLAMAÇÕES POR SERVIÇOS DAS EMPRESAS PRESTADORAS E ÀS RECLAMAÇÕES À AGÊNCIA REGULADORA

Reclamações por Serviços das Empresas Prestadoras	Reclamações à Agência Reguladora
<ul style="list-style-type: none"> • O sujeito que faz a reclamação é exclusivamente o usuário do serviço, ou entidades representativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Podem receber reclamações de empresas, usuários (ou entidades representativas) e cidadãos em geral
<ul style="list-style-type: none"> • Requer independência do prestador, que é o sujeito de controle 	<ul style="list-style-type: none"> • Requer atuar com independência da direção da Agência, porque é esta quem está sujeita a seu controle
<ul style="list-style-type: none"> • Participa diretamente na função regulatória e de controle do Estado sobre os serviços públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Participa somente em forma indireta na função regulatória do Estado, somente na medida em que influi no bom desempenho regulador da Agência
<ul style="list-style-type: none"> • Controla sucessos vinculados com a operação e a comercialização dos serviços sob regulação: perfil profissional mais vinculado a operação dos serviços 	<ul style="list-style-type: none"> • Controla o cumprimento de processos e princípios legais da Agência: perfil profissional vinculado às questões legais e de administração pública.
<ul style="list-style-type: none"> • Cumpre parte das funções atribuídas à Agência, assim que depende funcionalmente dos órgãos gerenciais da Agência 	<ul style="list-style-type: none"> • Não cumpre funções atribuídas à Agência, senão que controla que a Agência (suas distintas áreas) as cumpra.

Reclamações por Serviços das Empresas Prestadoras	Reclamações à Agência Reguladora
<ul style="list-style-type: none"> • Os recursos humanos e matérias que devem se destinar a esta função dependem do tamanho e as características do mercado em que atuam as empresas reguladas 	<ul style="list-style-type: none"> • Os recursos para assumir esta função se relacionam com as atividades, escopo de atuação e envergadura do regulador
<ul style="list-style-type: none"> • Implica a participação na formulação de regulações na matéria e em processos de sanções ao sujeito de controle (empresa regulada) 	<ul style="list-style-type: none"> • Não regula como deve funcionar seu sujeito de controle (Agência) e suas ações não são parte de nenhum processo de sanções

Como pode concluir-se no esquema anterior, a atribuição de ambas as funções a uma mesma figura (a Ouvidoria) pode resultar em situações de conflitos e de incompatibilidade de recursos que afetaram, portanto, ao fim primário do Ouvidor, que é ser a via que os cidadãos têm para se protegerem do mau funcionamento e desempenho da Agência. Quanto mais cumpra funções de atendimento a reclamações contra os prestadores, menos será então o “Ouvidor da Agência”. Seus serviços poderiam ser de utilidade para o serviço e para a sociedade em geral, mas sua denominação e origem não se corresponderiam já com suas funções.

Os conflitos de interesse poderiam surgir, por exemplo, caso de formular e decidir regulações e sanções às empresas em matéria de atendimento aos usuários, quando o Ouvidor deveria trabalhar em conjunto com áreas técnicas e diretivas da Agência e tomar responsabilidades em algumas das funções atribuídas a ela. No momento de exercer sua outra função, mais inerente a sua figura, de *Ombudsman* Organizacional da Agência, ele se vê impossibilitado então de atuar com os princípios de independência e neutralidade que deveriam distinguir seu comportamento. Todas as áreas e assuntos em que o Ouvidor deveria intervir para cumprir funções vinculadas ao atendimento de reclamações às empresas, depois ficariam, em consequência, sem o controle cidadão próprio de sua figura, ao menos nos termos esperados.

Por outra parte, a natureza da figura da Ouvidoria é mecanismo de controle social “dentro da organização”, uma descentralização do *Ombudsman* Clássico com objeto de fortalecer suas capacidades a partir de sua especialização e cercania com o sujeito controlado. No caso de ter funções de controle

sobre empresas prestadoras, este mecanismo (a Ouvidoria) estaria fora das organizações que deveria controlar (os prestadores), perdendo-se assim os supostos benefícios da descentralização do *Ombudsman* em seu formato tradicional.

Outra questão é que quem assume a função de receber e resolver as reclamações contra as empresas prestadoras dentro da Agência Reguladora não requer para seu cumprimento ser “independente”, “autônomo”, ou ter orçamentos separados da Agência e seus órgãos diretivos. Ao contrário, deveria ser funcional às diretrizes da Agência e trabalhar em conjunto com as demais áreas técnicas. Neste contexto, perde sentido a defesa da independência da Ouvidoria se quem a controla são as empresas prestadoras (e não à Agência).

Tem que ficar claro que a Ouvidoria deve ser um mecanismo para a melhora da gestão e resultados da Agência Regulatória, não para a melhora da gestão dos serviços regulados. Ela pode ser parte da melhora nos serviços providos pelas empresas, mas somente em forma indireta se alcança a conversão num fator de melhora da Agência e, assim, indiretamente, de suas regulações e dos serviços recebidos pelos usuários.

4.3 Proposta da Anop

Conscientes da problemática indicada na seção anterior sobre a atribuição às Ouvidorias de funções de atendimento de reclamações aos prestadores, a Associação Nacional de Ouvidores Públicos (Anop) realizou algumas considerações ao Projeto de Lei nº 2633, de 2003, sobre as Agências Reguladoras da União.

Entre outros temas, a Anop sugere modificações no Projeto porque neste se confunde o escopo das atribuições das Ouvidorias. A Anop justifica as mudanças propostas opinando que:

- “Dentro das reais atribuições [das Ouvidorias das Agências] encontram-se aquelas de receber críticas, elogios e sugestões da sociedade **quanto à atuação da Agência e não dos prestadores de serviço**. Não se confunde [a Ouvidoria] com um balcão de reclamação; e
- “Quanto ao atendimento aos usuários para solução dos conflitos contra os prestadores de serviço, é proposta, ao final, a previsão textual de que cada Agência contará com uma unidade responsável por esta atribuição, não se confundindo com a Ouvidoria”.

As considerações anteriores da Anop são consequentes com a opinião que tem quanto ao perfil dos Ouvidores:

- “Assim também, é proposta a exclusão de requerer-se que os ouvidores possuam ‘notório conhecimento em regulação de setores econômicos ou no campo de atividade da Agência Reguladora’, pois a atuação dos mesmos, como já afirmada anteriormente, está na defesa e promoção dos interesses da cidadania na face à atuação da Agência e não meramente técnica do setor”.

Portanto, ademais desta modificação no perfil requerido, a proposta da Anop inclui uma cláusula para a criação, em cada Agência Reguladora, de departamento especializado, distinto à Ouvidoria, cuja função seja precisamente o atendimento aos usuários.

Cabe destacar que, além desta posição da Anop, entre os Ouvidores das Agências não existe atualmente um consenso geral sobre o assunto. De todos os modos, recomenda-se, de acordo com o mencionado neste capítulo, que as considerações e cláusulas introduzidas pela Anop sejam tidas em conta tal como têm sido apresentadas no documento da associação⁹.

Desta forma, delimitar-se-ia adequadamente o escopo de atuação das Ouvidorias, criando-se as condições legais básicas para que os Ouvidores possam potencializar suas capacidades como mecanismos de controle social de uma instituição do Estado (a Agência Reguladora). Os novos (ou já existentes como no caso do Anac) departamentos técnicos das Agências atenderiam reclamações contra as empresas, formando parte assim do esquema regulatório e de controle direto das empresas prestadoras de serviços públicos.

As Ouvidorias, sim, participariam do processo de reclamações aos prestadores em caso de que os usuários não estejam conformes com a resposta dada pelo Departamento de Atendimento a Usuários da Agência Reguladora, numa espécie de “terceira instância”. Se o Departamento de Atendimento a Usuários da Agência não atende, ou o faz inadequadamente, seja em tempo ou forma, o usuário tem o recurso de buscar a Ouvidoria para deixar sua queixa contra este Departamento. A Ouvidoria, neste caso, poderia atuar porque a reclamação do usuário já é contra um órgão da Agência. Assim, as ações da Agência na área de atendimento a usuário também estariam sob o controle cidadão da Ouvidoria.

⁹ Anop, “Considerações dos Ouvidores das Agências Reguladoras sobre o Projeto de Lei Nº 2633 de 2003”.

5 BASES PARA ASSEGURAR OS PRINCÍPIOS DE ATUAÇÃO

Neste capítulo são avaliados os aspectos destinados a garantir o cumprimento dos princípios de atuação dos Ouvidores/*Ombudsmen* organizacionais à luz da experiência internacional. Estes são: suas formas de nomeação e mandato, a organização do *Ombudsman*, e seus deveres e faculdades dentro da Agência.

5.1 Indicação, mandato e recondução

Uma das maneiras de assegurar a independência do *Ombudsman* em relação a quem deve controlar é por meio da forma de indicação de seu responsável máximo.

A tabela seguinte se apresenta a efeito de comparação das Ouvidorias com as experiências internacionais descritas nas seções seguintes deste Capítulo.

QUADRO 15. MANDATO, RECONDUÇÃO E CRITÉRIO DE INDICAÇÃO NAS OUVIDORIAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Agência do Ouvidor	Indicação	Mandato (anos)	Recondução (uma)
• Anac	Presidência	2	✓
• Anatel	Presidência	2	✓
• Aneel	Presidência (é um dos Diretores)	4	✓
• ANS	Presidência, por nomeação do Ministério de Saúde	2	✓
• Antaq	Presidência	3	✓
• ANTT	Presidência	3	✓
• Anvisa	Presidência, por nomeação do Ministério de Saúde	2	✓

Considera-se que as Ouvidorias reúnem de forma descentralizada as funcionalidades de um *Ombudsman* Clássico para uma única instituição. Então, podemos ter uma diferença significativa com o que acontece no âmbito internacional em matéria de indicação.

As experiências vistas mostram que a responsabilidade pela nomeação do *Ombudsman* recai no Poder Legislativo. A figura se entende assim como parte do sistema de contrapesos dos poderes do governo. Segundo a composição partidária do Congresso, a indicação então passa por uma seleção do *Ombudsman* negociada em alguma medida.

Consequente com o avaliado anteriormente, o mandato nos *Ombudsmen* internacionais se prolonga por um prazo similar ao que duram as autoridades nacionais, estaduais ou municipais em seus cargos eletivos. Portanto, podem durar até cinco ou seis anos, o que se contrapõe com os Ouvidores das Agências, com mandatos entre dois e três anos, com a exceção da Aneel (4).

Aplicando a lição internacional neste assunto, a duração do Ouvidor em seu cargo poderia ser similar ao mandato dos Diretores em suas Agências. Esta solução somente seria congruente em caso que se opte também por atribuir a indicação ao Congresso Nacional. Nesta situação, o Executivo escolhe os diretores de suas Agências, e o Congresso, em contrapartida, indica o Ouvidor que controlará suas ações e gestão por todo o tempo que exercerem seus cargos.

A respeito da recondução, os *Ombudsmen* têm iguais ou maiores restrições que os Ouvidores, já que como máximo podem aceder a um período adicional. As limitações mais estritas para recondução se entendem melhor ao considerar que os prazos dos mandatos dos *Ombudsmen* podem até duplicar aos dos Ouvidores.

QUADRO 16. INDICAÇÃO, MANDATO E RECONDUÇÃO EM *OMBUDSMEN* INTERNACIONAIS

<i>Ombudsman</i>	Indicação	Mandato (anos)	Recondução
• <i>Alberta Ombudsman (Canadá)</i>	Assembleia Legislativa	5	Sim
• <i>Defensor del Pueblo de la Nación (Argentina)</i>	Congresso Nacional	5	Sim, só uma vez
• <i>Defensor del Pueblo (Bolívia)</i>	Congresso Nacional	5	Sim, só uma vez
• <i>Human Rights Defender of the Republic of Armenia (Armênia)</i>	Assembleia Nacional	6	-
• <i>Wafaqi Mohtasib (Pakistan)</i>	Presidente	4	Não
• <i>Defensor del Pueblo (Espanha)</i>	Cortes Gerais	5	-
• ONU	Secretário Geral, prévia consulta com <i>staff</i>	5	Não
• <i>Ombudsman for Estate Agents (Reino Unido)</i>	Diretoria da <i>National Association of Estate Agents (NAEA)</i>	3-5	Sim
• Provedor de Justiça (Portugal)	Assembleia da República	4	Sim, só uma vez
• Defensor do Povo Europeu	Parlamento Europeu	5	Sim

5.2 *Ombudsmen* organizacionais

No caso dos *Ombudsmen* organizacionais privados, sua criação se origina numa decisão da gerência de sua organização. Estes *Ombudsmen* não são produto de uma política de seus acionistas ou proprietários para o controle da gestão, como poderia interpretar-se no caso dos *Ombudsmen* das instituições públicas. Neste caso, a criação de *Ombudsman* na organização parte de reco-

nhecer que a figura pode converter-se em uma ferramenta efetiva para alcançar melhoras comprováveis da gestão e dos resultados gerais de organização.

Como se observa na experiência internacional, na maior parte dos casos se trata de entidades cujo perfil público representa um de seus principais ativos, como bancos, universidades, empresas de serviços públicos e jornais. Como mecanismo de atendimento de reclamações e de resolução de disputas, o *Ombudsman* permite melhor aproximação a seus usuários/clientes, e conhecimento e adaptação da empresa às condutas e interesses destes, pelo que são facilmente aceitos e o seu trabalho reconhecido pelas áreas gerenciais.

A situação das organizações públicas resulta similar. A existência do *Ombudsman* é parte de uma política da gestão da organização ou está contemplado o uso da figura nas regulamentações setoriais ou da administração pública geral, mas é a direção da empresa ou instituição do Estado que tem a obrigação de levá-la à prática. Este último caso é, por exemplo, o de:

“(4)(a) O Conselho Diretivo da empresa distrital está autorizado a empregar um diretor executivo, **um *Ombudsman***, e engenheiros e outros profissionais e assistentes como considere necessário”... (*Section 373.079, Florida Statutes*).

Por estes motivos, nos *Ombudsmen* Organizacionais, tanto no âmbito privado como no público, é normal observar que a indicação recai na mesma alta direção da organização. E sua permanência no cargo também é faculdade da mesma alta direção que indica ao *Ombudsman*. Se bem que em todos os casos, alinhado a uma definição de um verdadeiro *Ombudsman*, se procura assegurar sua independência, a nomeação de *Ombudsmen* de entidades privadas tem essas características particulares.

Algumas destas características claramente não resultam aplicáveis ou recomendáveis para o caso das Ouvidorias nas agências reguladoras federais do Brasil, na medida em que se os entende como *Ombudsmen* federais descentralizados para entes públicos. Não obstante, é destacável o perfil técnico e os requisitos profissionais que se espera que devam cumprir os funcionários selecionados como *Ombudsman*, especialmente no setor privado.

Estas entidades colocam maior ênfase nos antecedentes de trabalho e acadêmicos que poderiam ocupar o cargo de *Ombudsman*. Em comparação com o *Ombudsman* Clássico, trata-se de um cargo menos político, inclusive para agências e outros organismos públicos, que permite recorrer em consequência a uma variedade de corpos técnicos mais amplos. No estudo dos perfis

profissionais destes *Ombudsmen*, no caso de órgãos públicos, pode-se concluir que se privilegiam profissionais das áreas do direito especializados em administração pública ou mesmo especialistas em comunicação social com formação ou antecedentes em mecanismos de resolução de disputas. Os entes privados mencionam mais um perfil técnico associado à área ou indústria da empresa, e podem utilizar para esse cargo, de forma temporária, empregados com uma larga trajetória na firma que se destaquem por seu bom trato e transparência.

Alinhado à especialização requerida pelas organizações que têm adotado a figura do *Ombudsman*, se reconhece no exterior, em países onde a figura do *Ombudsman* Organizacional se encontra mais desenvolvida, como nos Estados Unidos ou Canadá, um campo ou carreira profissional específicos para os *Ombudsmen* de organizações. Consequentemente, existem associações profissionais, eventos, cursos e publicações destinados especialmente a esta especialização. Esta é uma diferença significativa com o *Ombudsman* Clássico, cuja indicação ao cargo corresponde mais aos mecanismos políticos próprios de cada país do que aos antecedentes profissionais dos candidatos.

5.3 Documentos do *Ombudsman*

O produto mais visível da atuação de *Ombudsman*/Ouvidor é seu relatório periódico de atividades. Na experiência internacional, o relatório do *Ombudsman* é o meio formal pelo qual apresenta os resultados de seu trabalho, da publicidade de suas recomendações e os problemas que identificou na gestão da organização.

Nos relatórios vistos podem encontrar-se algumas similaridades quanto aos conteúdos, entre os que podem ser mencionados:

- Principais assuntos tratados e recomendações de melhora;
- Exemplos paradigmáticos de casos de reclamações atendidas;
- Contatos mantidos com pessoal ou áreas da Agência e organismos exteriores;
- Estatísticas e análises de atendimento segundo:
 - o Assuntos tratados;
 - o Tipo de contato: consulta, reclamação, sugestão, etc.;
 - o Resolução com êxito ou não da reclamação/consulta; e
 - o Motivos das reclamações e consultas.

- Entrevistas, eventos, contatos e visitas de campo;
- Avance de atividades e documentos elaborados no período para a melhora da gestão do *Ombudsman* (novos canais de atendimento, códigos de conduta, publicidade, etc.);
- Programa/plano de atividades para o próximo período;

QUADRO 17. CONTEÚDOS DO RELATÓRIO 2008 DO OMBUDSMAN EUROPEU

1. Seleção (detalhe) de casos em 2008;
2. Estatísticas de reclamações e investigações realizadas;
3. Detalhe das atuações do *Ombudsman* em resposta às reclamações feitas;
4. Resultado das atuações do *Ombudsman*. Estatísticas de atuações segundo: reclamações solucionadas, identificação de problemas, etc.;
5. A que áreas/organismos foram dirigidas as reclamações;
6. Quais são as reclamações recebidas (motivo da reclamação); e
7. Qual é a origem geográfica das reclamações.

A periodicidade de apresentação dos relatórios é variável segundo cada *Ombudsman*; podem ser quadrimestrais, semestrais ou anuais. Em todos os casos, se assegura a disponibilidade para todo o público interessado.

QUADRO 18. CONTEÚDO DO RELATÓRIO 2007-2008 DO UNIVERSITY OMBUDSMAN DA GEORGE MASON UNIVERSITY (ESTADOS UNIDOS)

1. Introdução: o que é o *University Ombudsman* e suas funções, e sobre os conteúdos do Relatório;
2. Análise e estatística de quem reclamou ao *University Ombudsman*, segundo:
 - Gênero e Etnia;
 - Carreira;
 - Status na Universidade;
 - Referência (quem indicou ao *Ombudsman*); e
 - Natureza dos casos tratados.
3. Tendências detectadas no período; e
4. Recomendações de melhora da gestão.

Os *Ombudsmen* também produzem por conta outros documentos que se vinculam aos modos de atender reclamações, consultas e demais contatos dos cidadãos, e a dar publicidade às formas de atendimento.

Em primeiro lugar, é usual encontrar que os *Ombudsmen* elaboram “Códigos de Conduta”, “Guias de Procedimento”, “Termos de Referência” ou similares, de sua repartição. Eles contêm diretrizes, princípios e objetivos que o *Ombudsman* se autoimpõe. Algumas das características que se observam nestes documentos:

- Em sua totalidade, ou em parte, são objeto de atualização e revisão constante;
- Contêm elementos comuns com princípios e guias de atuação de organismos internacionais de *Ombudsman*; e
- São colocados à disposição do público. Seu objeto principal parece ser encorajar, converter-se num elemento de confiança, para facilitar o acesso do público ao *Ombudsman*.

Os *Ombudsmen* também elaboram *brochures*, folhetos, e mantêm sites de *web* que informam ao público a possibilidade de aceder a seus serviços e os canais abertos. Em todos os casos, pretende-se dar aos usuários a maior facilidade para apresentar reclamações. Os *Ombudsmen* mostram nestes documentos a acessibilidade a seus serviços:

- Indicam a gratuidade da reclamação, consulta ou sugestão. Contatar ao *Ombudsman* e levar adiante uma reclamação não tem custo para o usuário;
- Informam sobre os múltiplos canais possíveis de acesso, incluindo telefone, escritórios descentralizados e correio postal e eletrônico; e
- Se bem que, em alguns casos, o *Ombudsman* também elabora formulários de apresentação de reclamações e consultas, destaca-se a informalidade dos meios possíveis de apresentação. Não se exige nenhuma ou pouca documentação no momento da reclamação. Geralmente, somente se solicita apresentação da fatura dos serviços no caso em que a reclamação seja do tipo comercial.

5.4 Necessidade de sustento legal

Como se mencionou anteriormente para distintos aspectos, como os princípios éticos e a definição de funções, observa-se que nas experiências internacionais existe um maior sustento legal para a atuação dos *Ombudsmen* em relação às Ouvidorias das Agências Reguladoras.

O marco legal básico das Ouvidorias das Agências está composto, no melhor dos casos, por:

1. Lei de Criação da Agência. Contempla a criação da Ouvidoria limitando-se a mencionar suas funções básicas e dispor sobre a indicação e mandato do Ouvidor;

2. Cargos do Ouvidor. Indica-se a criação de cargos, indica unicamente o nível hierárquico dentro da escala de funcionários da União do Ouvidor e seu auxiliares; e

3. Regulamentação. Quando não se limita a repetir o estabelecido pela lei de criação, adita somente alguns detalhes como a falta de vinculação hierárquica com o Conselho Diretor. Para todas as Ouvidorias, também a Lei nº 9.986, de 2000, assegura sua “autonomia e independência de atuação e condição plena para desempenho de suas atividades”, art. 11.

Em comparação às experiências internacionais, observa-se que a deficiência se dá em dois âmbitos:

1. Marco geral. No Brasil, as Ouvidorias das Agências não podem apoiar-se numa legislação geral que regule seu funcionamento. Não existe atualmente um marco regulatório para as Ouvidorias no país que dite seus princípios de atuação, limite suas funcionalidades e defina perfil do Ouvidor, entre outros assuntos; e

2. Marco específico. Em nível da legislação das Agências Reguladoras, ou a organização a que pertence o *Ombudsman*/Ouvidor, a situação também não é comparável com a experiência internacional. O marco legal específico, regulamentos, diretivas internas ou decretos não suprem o vazio que deixa o marco geral. Em alguns casos, os Ouvidores não podem respaldar-se legalmente em suas reclamações por maior autonomia e por aceder às reuniões do Conselho e informações.

A comparação com a situação internacional pode realizar-se a partir do exemplo da USOA, que recomenda uma minuta de Lei estadual de *Ombudsman* com a seguinte estrutura:

QUADRO 19. ESTRUTURA DE CONTEÚDOS SUGERIDA PELA USOA PARA LEIS DE OMBUDSMAN

1. Propósito/motivos;
2. Denominação e definições;
3. Formas de indicação e nomeação, Mandato;
4. Qualificações, perfil do *Ombudsman*;
5. Remoção;
6. Organização interna do *Ombudsman* e recursos;
7. Poderes;
8. Matérias que podem e que não podem atender;
9. Direitos e deveres da Agência;
10. Relatórios; e
11. Confidencialidade e outros princípios.

A existência de instrumentos jurídicos completos para a implementação e o desenvolvimento dos *Ombudsmen* organizacionais toma especial relevância para assegurar o cumprimento, por parte das organizações controladas, das faculdades de controle dos *Ombudsmen*. Por exemplo, em matéria de acesso a informações, no caso do Provedor de Justiça, *Ombudsman* Clássico de Portugal, seu Estatuto (Art. 21) expressa faculdade:

“No exercício das suas funções, o Provedor de Justiça tem poder para pedir informações e consultar quaisquer documentos que considere convenientes, efetuar, sem aviso prévio, visitas de inspeção a todo e qualquer setor da Administração Pública e proceder a todas as investigações e inquéritos que considere necessários.”

O acesso a informações e às reuniões do Conselho Diretivo das Agências, assim como a possibilidade de realizar inspeções *in situ* fora de Brasília, encontra-se dentro dos assuntos nos que Ouvidores têm que fazer os maiores esforços frente à direção das Agências. Não se trata de impedimentos expressos a exercer estas faculdades, senão de travas formais, como a necessidade de aprovação prévia de orçamento para mobilizações, com suas devidas argumentações, ou de autorização ou pedidos formais de acesso a reuniões ou ex-

pedientes da Agência. A falta de regulamentação desta faculdade nos marcos regulatórios coloca os Ouvidores numa posição desvantajosa frente à direção das Agências.

Em conclusão, a ausência de normas específicas e completas dos Ouvidores no Brasil, em comparação com a experiência internacional, parece colocar estes em situações que dificultam cumprir suas funções segundo os princípios exigidos de atuação para um *Ombudsman*, especialmente em relação a sua independência.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Para os diversos assuntos estudados até aqui, apresentam-se as conclusões que podem ser extraídas da experiência internacional e recomendações para sua aplicação no caso das Ouvidorias das Agências Reguladoras Federais, com fundamento nas análises dos capítulos precedentes sobre a figura do *Ombudsman*.

6.1 A figura do *Ombudsman* e suas competências

1) A figura análoga ao Ouvidor do Brasil no âmbito internacional é o *Ombudsman*. Entre os tipos de *Ombudsman* detectados em nível internacional, a Ouvidoria se identifica melhor com o *Ombudsman* Organizacional, se bem que também se pode interpretar como *Ombudsman* Clássico “descentralizado”. As Ouvidorias são *Ombudsman* com competências unicamente sobre uma única instituição (a Agência Reguladora), à qual pertencem;

2) Onde podem ser encontradas as maiores experiências em modelos de *Ombudsman* Organizacionais é na América do Norte, tanto no âmbito público como privado (empresas, meios jornalísticos, universidades, etc.). Os *Ombudsmen* Clássicos têm maior presença nos países da América Latina, Caribe e na Europa. O *Ombudsman* Industrial tem um desenvolvimento menor, circunscrito, sobretudo, a países da Oceania, e se assemelha mais a um tribunal arbitral onde se podem resolver os conflitos entre empresas e consumidores de serviços públicos;

3) No âmbito acadêmico e das associações internacionais de *Ombudsman*, não se observa uma presença destacada das Ouvidorias como objeto de estudo ou como participante ativo e impulsor da figura em entidades ou eventos internacionais, apesar de que a Ouvidoria constitui um dos mais destacados casos da aplicação da figura do *Ombudsman*;

4) As Ouvidorias e os *Ombudsmen* internacionais coincidem em reconhecer duas formas de originar seu acionar: i) recepção e tratamento de reclamações de usuários contra a Agência, e ii) realização de recomendações por iniciativa própria para a melhora na gestão pública a partir da identificação de problemáticas pontuais ou sistemáticas que afetam à Agência;

5) As Ouvidorias coincidem com seus análogos internacionais nos fundamentos de sua criação. Sua missão fundamental é a proteção dos cidadãos contra a atuação do Estado. Esta “atuação do Estado” inclui fatos, atos ou omissões em matéria de definição das políticas da Agência, seus processos decisórios, suas resoluções administrativas e regulamentarias e o comportamento e ações do seu pessoal ou provedores;

6) Em alguns casos das Ouvidorias do Brasil, verifica-se uma superposição, ou confusão, entre as funções de atendimento em segunda instância das reclamações contras as empresas prestadoras e as de atendimento de consultas, sugestões ou reclamações vinculadas estritamente com a atuação da Agência Reguladora. Estas funções deveriam ser atribuídas a órgãos diferentes para evitar conflitos de interesse e a incorreta utilização dos recursos disponíveis para a Ouvidoria;

7) Neste sentido, recomenda-se apoiar os delineamentos e mudanças indicadas pela Anop ao projeto de Lei de Agências Reguladoras, que incluem: i) conservar a Ouvidoria unicamente como mecanismo de controle cívico da Agência, e ii) ajustar os requerimentos profissionais do perfil do Ouvidor ao real escopo de suas funções;

8) Para cumprir com a parte das funções da Agência Reguladora vinculadas a receber e tratar as reclamações relacionadas às empresas prestadoras, desligando assim as Ouvidorias destas competências, é conveniente assegurar-se que dentro de cada Agência exista uma área técnica a quem se atribua esta responsabilidade. Replicando o modelo de outras agências reguladoras da América e parte das Agências Reguladoras da União, a estrutura de cada agência deveria incluir uma gerência ou divisão cuja exclusiva função seja o

atendimento, como segunda instância, das reclamações contra as empresas sob regulação da Agência;

9) No exercício de suas funções, ou na definição mesma dos elementos jurídicos de sua criação (ou contratação no caso privado), é comum observar que os *Ombudsmen* procuram estabelecer claramente o que não podem fazer e que assuntos não podem atender. Este tipo de definições poderia ajudar as Ouvidorias a focar mais adequadamente seus recursos e esforços e a assegurar o cumprimento e respeito de seus princípios de atuação, fortalecendo assim seu funcionamento e sua posição em relação à direção da Agência;

10) Como *Ombudsman* Organizacional, uma das responsabilidades básicas das Ouvidorias deveria ser a de servir como referência para a orientação a usuários, empresas e público em geral sobre atividades, regulações e processos da mesma Agência. O Ouvidor tem que ser quem melhor conheça a Agência e possa dar resposta às consultas sobre esta. Em seu funcionamento normal, é de se esperar que a quantidade de consultas tratadas pelo Ouvidor seja maior que as reclamações recebidas contra a Agência;

6.2 Bases de atuação

11) Existe um consenso internacional em caracterizar ao *Ombudsman*/Ouvidor primeiramente por seus princípios de atuação. Estes marcam as particularidades desta figura com respeito a outros mecanismos de controle e subordinam seus demais aspectos (nomeação, mandato, localização no organograma, etc.). Sua relevância é tal que uma denominada Ouvidoria/*Ombudsman* que não possa funcionar abaixo destes princípios, não se considera propriamente uma Ouvidoria/*Ombudsman*;

12) Também existe consenso em quais deveriam ser estes princípios de atuação: independência, neutralidade e informalidade. As Ouvidorias seguem em grande medida estes mesmos princípios, se bem que, com relação a outros aspectos, as bases legais (leis, decretos, regulamentos internos) das Agências ou do Brasil em geral mostram menos clareza que legislações comparadas a de outros países, especialmente no relacionado à informalidade de sua gestão;

13) Todas as questões de estruturação do *Ombudsman*, sua nomeação, mandato, recondução e poderes, deveriam estar formuladas a fim de maximi-

zar as possibilidades de que o *Ombudsman* possa cumprir com sua finalidade sob os princípios de atuação próprios da figura;

14) No que diz respeito aos casos internacionais, a informalidade é o critério onde as regulamentações das Ouvidorias fazem menos ênfase. A Ouvidoria não deveria ter procedimentos predeterminados de atuação, formar parte de processos decisórios ou estudos técnicos, ser canal (recepção ou emissão) de comunicações da Agência, ou representar a Agência em nenhum âmbito. Ao mesmo tempo, a Agência não deveria restringir a Ouvidoria a atuar por vias ou procedimentos formais e prefixados ou formalizar e restringir seus contatos com o pessoal da agência, o acesso a documentos e informações e as mobilizações do Ouvidor;

15) A Ouvidoria deve recomendar mudanças ou melhoras por meio de relatórios ou comunicações direitas com o pessoal da Agência, mas não deveria poder impor nenhuma medida. A Ouvidoria não tem mais ferramenta de *enforcement* para seus achados e recomendações que a divulgação dos resultados de sua atuação e suas opiniões;

16) Tenta-se facilitar, por todos os meios, o acesso dos cidadãos à possibilidade de fazer consultas e reclamações aos *Ombudsmen*. As Ouvidorias deveriam assegurar o acesso gratuito, sem custo para o usuário, por meio de distintos canais, e com as menores exigências possíveis quanto a formatos de apresentação (formulário) e respaldo documental da reclamação;

17) A definição da indicação, mandato e recondução podem vincular-se ao perfil desejado para as Ouvidorias:

- o Como mecanismo de controle das atividades das Agências, na indicação deveria considerar-se a intervenção em alguma instância do Poder Legislativo. O Ouvidor atuaria como delegado deste Poder para controlar as atuações dos Diretores das Agências, que são agentes do Poder Executivo. Na mesma linha, deveria então também outorgar-lhes iguais condições de mandato e recondução que os Diretores das Agências; e
- o Como ferramenta de melhora da gestão de sua organização – a Agência Reguladora –, a indicação dos Ouvidores poderia seguir sendo do Poder Executivo. Neste caso, seu mandato poderia ser menor que o atribuído aos Diretores para assegurar seu rol permanente como fator de mudança organizacional.

18) Como *Ombudsmen* organizacionais, e tendo em conta certa definição e delimitação de funções, deve-se resgatar a ênfase no perfil profissional das experiências externas. O Estado deveria desenvolver um perfil de Ouvidor das Agências, com base em conhecimentos, habilidades e experiência em administração do Estado, avaliação de desempenho da gestão pública, comunicação social e mecanismos de resolução de conflitos. Definido corretamente o escopo de suas funções, não existem motivos pelos quais o Ouvidor deva demonstrar ser especialista na operação técnica ou na regulação dos serviços sob a regulação da Agência;

19) No âmbito internacional, observa-se uma integração nacional e regional do movimento de implementação e desenvolvimento da figura do *Ombudsman*. Por meio do trabalho de entidades supranacionais (União Europeia) e das associações de *Ombudsman*, os países estão avançando na unificação de critérios de atuação, de modelos de lei e regulamentação, e de diretivas e práticas de funcionamento;

20) Tanto *Ombudsmen* internacionais como as Ouvidorias têm em seu relatório periódico a mostra mais visível de atuação. Como responsável pelo atendimento das reclamações contra a organização (a Agência), os produtos de seu trabalho são diários, a partir de seus contatos com os cidadãos e o pessoal da organização para o tratamento das reclamações. O relatório apresenta o detalhe e os resultados associados a estas atividades. Mas também o *Ombudsman*/Ouvidor em seu relatório deve realizar sugestões de melhoras na gestão a partir de sua experiência no atendimento aos reclamantes e de sua observação particular;

21) Além do Relatório quadrimestral, semestral ou anual, os *Ombudsmen* produzem i) guias de atuação, códigos de conduta e termos de referência onde indicam as pautas de sua gestão, aderindo geralmente a princípios e melhores práticas reconhecidas internacionalmente, e ii) folhetos, páginas de *web* e outros documentos destinados a promover e facilitar o acesso do público a seus serviços, indicando canais de atenção, brindando formulários de apresentações e oferecendo garantias ao eventual reclamante;

22) A criação e o funcionamento dos *Ombudsmen*, especialmente os clássicos, está marcada por legislações e regulamentos especiais onde se resolvem todos os assuntos vinculados ao *Ombudsman* (funções, indicação, relatórios, princípios, poderes e deveres das partes, etc.). Em contraste, na legislação das Ouvidorias das Agências existem amplos espaços para legislar

ainda em certas matérias, algumas das quais estão em discussão atualmente em projetos de lei do Congresso;

23) Os vazios legais podem dar motivos para a falta de resultados das Ouvidorias em termos de alcançar melhores Agências Reguladoras. Na medida em que existam questões não legisladas, ou sujeitas ao arbítrio e interpretação dos diretores, podem ser criadas situações de incerteza com respeito aos deveres e direitos das partes (Ouvidor e diretores). Assim, podem surgir dificuldades em seu relacionamento e na atribuição dos recursos à Ouvidoria, e capacidades transformadoras do Ouvidor para acessar informações da Agência, assistir a reuniões do Conselho e Audiências Públicas, dar publicidade de seu relatório, etc.; e

24) No Brasil existem projetos de lei que apontam a resolver algumas das questões pleiteadas. O Projeto de Lei nº 2633, de 2003, de Agências Reguladoras, com as modificações sugeridas pela Anop, e o projeto de lei de Ouvidoria, na versão última da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, avançam sobre os princípios de atuação, definição e delimitação de funções e poderes da Ouvidoria, e o perfil profissional do Ouvidor.

BIBLIOGRAFIA

Anop (2006): “Carta de São Paulo da Anop”.

Associação Nacional De Ouvidores Públicos (Anop) (2005): “Estatuto Da Associação Nacional De Ouvidores Públicos –Anop”, <http://www.anop.com.br/docs/estatuto.pdf>

Associação Nacional De Ouvidores Públicos (Anop): “Ouvidorias de Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal”, <http://www.anop.com.br/docs/ouvidorias.pdf>

Barbosa, F. (2004): “Ouvidorias Públicas”, Folha de Pernambuco, <http://www.abonacional.org.br/>

De Mendonça Rodrigues, A. (2002): “Palestra da Ministra Anadyr de Mendonça Rodrigues no primeiro encontro de Ouvidores de órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal”, <http://www.abonacional.org.br/>

De Oliveira, J. E.: “Cidadão on-line, e-governo, democracia@net, sociedade digital - a participação popular através da tecnologia da informação”, <http://www.abonacional.org.br/>

De Oliveira, J. E.: “Ouvidoria Pública Brasileira: A evolução de um modelo único”, <http://www.abonacional.org.br/>

De Oliveira, João Elias: “Ouvidoria Pública Brasileira: A Evolução de um Modelo Único”, Ouvidoria Geral do Município do Salvador, última atualização em 07/12/2006, disponível em: http://www.ouvidoria.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_docman&Itemid=&task=doc_download&gid=37

Delmondes, E.: “Por que criar Ouvidorias nos Tribunais de Contas?”, Tribunais de Contas do Estado de Bahia, <http://www.abonacional.org.br/>

FDA (U.S. Food and Drug Administration) (2008): “FDA’s Office of the Ombudsman”, http://www.fda.gov/oc/ombudsman/ombudsmanbrochure_.pdf

Ferraz Pacheco, M. V.: “Os usuários dos serviços públicos e as ouvidorias”, <http://www.abonacional.org.br/>

Galvão Martiniano Lins, Z.: “A Ouvidoria na Instituição Pública de Saúde Hospital Universitário Oswaldo Cruz”, <http://www.abonacional.org.br/>

Gottehrer, D. M. e M. Hostina (1998): “Essential Characteristics of a Classical Ombudsman”

Hossne, D. (2005): “A importância da acurácia na Ouvidoria”, X Encontro Nacional De Ouvidores, <http://www.abonacional.org.br/>

Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (2008): “Regulação e participação social: experiências, desafios e propostas”, Programa Fortalecimento da capacidade técnica da participação social nos processos de regulação, Convênio ATN/ME-10541-BR (BR-M1035)

Internacional Ombudsman Association (2008): “Journal of the Internacional Ombudsman Association”, Volume 1, número 1, 2008

International Ombudsman Association (2008): “IOA Best Practices: A Supplement to IOA’s Standards of Practice”, versão 2, Março 31

International Ombudsman Association: “IOA Code of Ethics”, Rev 1/07

International Ombudsman Association: “IOA Standards of Practice”, Rev 12/06

Lazzarini, M. I. (2008): “Diferentes Modelos De Participación De Los Consumidores En Agencias Regulatorias”, Programa De Fortalecimento Da Capacidade Técnica Da Participação Social Nos Processos De Regulação Convênio Atn/Me10541 Br (Brm1035), N° Términos de Referencia: TdR n° 07, Banco Interamericano De Desarrollo (Bid) e Instituto Brasileiro De Defesa Do Consumidor (Idec).

Lobato, A.: “Considerações sobre o trabalho da ouvidoria da Universidade do Estado do Rio de Janeiro”, <http://www.abonacional.org.br/>

Martins Pereira, R.: “A ouvidoria e o controle da gestão pública”, <http://www.abonacional.org.br/>

Ministério da Fazenda (2009): “Breve Histórico das Ouvidorias”, Brasil

MIT Ombuds Office (2008): “MIT Ombuds Office: Terms of Reference”, Estados Unidos

Nacfur, A. e M. Ligocki (2003): “Cliente Interno versus Cliente Externo”, <http://www.abonacional.org.br/>

Nacfur, A.: “A realidade de uma Ouvidoria”, <http://www.abonacional.org.br/>

New York City Public Advocate (2008): “Improving Access to City Services. Annual Report 2008”, Estados Unidos

OECD (2008): “Multi-level Regulatory Governance Issues: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Coherence”, Working Party on Regulatory Management and Reform, 21-22 October 2008, GOV/PGC/REG(2008)10

Office of the Ombudsman (2003): “Public Bodies and the Citizen: The Ombudsman’s Guide to Standards of Best Practice for Public Servants”, Irlanda

ONU (2002): “Office of the Ombudsman: appointment and terms of reference of the Ombudsman”, Nações Unidas

Ouvidoria-Geral da União (2009): “Ouvidorias de Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal”, Controladoria-Geral da União, Brasil

Provedor de Justiça (Portugal): “Estatuto do Provedor de Justiça”, Portugal

Regimento Interno da Controladoria-Geral da União, Portaria Nº 570, de 11 de Maio de 2007, Ministro de Estado do Controle e da Transparência, http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/regimento_interno.pdf

Rowe, M. (1987): “In Practice. The Corporate Ombudsman: An Overview and Analysis”, *Negotiation Journal*, Abril 1987, pp. 127-140

Rowe, M. (1991): “Columns. The Ombudsman’s Role in a Dispute Resolution System”, *Negotiation Journal*, Outubro 1991, pp. 353-362

Rowe, M. (1995): “Options, Functions and Skills: What an organizational ombudsperson might want to know”, *Negotiation Journal*, Abril 1995, Vol. 11, No. 2, pp. 103-114, também impresso por The Ombudsman Association

Rowe, M. (1997): “What is it like to be an organizational Ombudsman?”, *Perspectives on Work*, Vol. 1 pp.60 - 63. Shackleton, J. R. (2002)

Rowe, M. e M. Simon (2001): “A Discussion of The Effectiveness of Organizational Ombudsmen”, MIT

Swedish Parliamentary Ombudsman: “200 years of the institution of the Ombudsman – how it all began...”, http://www.anzoa.com.au/200_years_of%20Ombudsman.pdf

United States Ombudsman Association (USOA) (1997): “Model Ombudsman Act for State Governments”, http://www.usOmbudsman.org/documents/PDF/References/USOA_MODEL_ACT.pdf

United States Ombudsman Association (USOA) (2003): “Governmental Ombudsman Standards”, http://www.usOmbudsman.org/documents/PDF/References/USOA_STANDARDS.pdf

Viana, Humberto (2006): “O Ombudsman nas Instituições de Ensino”, Ouvidoria Geral do Município do Salvador, última atualização em 02/03/2007, disponível em http://www.ouvidoria.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_docman&Itemid=&task=doc_download&gid=11

Vianna, R.: “Prática de Ouvidoria sob a ótica de Relações Públicas”, <http://www.abonacional.org.br/>

Vismona, E. L.: “O Ouvidor no Brasil”, <http://www.abonacional.org.br/>

ANEXO: AGENDA INTERNACIONAL DE OMBUDSMEN

Por Continentes

América

- *Alberta Ombudsman (Canada)*, <http://www.Ombudsman.ab.ca/>
- *British Columbia Ombudsman (Canada)*, <http://www.Ombudsman.bc.ca/>
- *Capítulo Chileno del Ombudsman (Chile)*, <http://Ombudsman.cl/>
- *Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Mexico)*, <http://www.cndh.org.mx/>
- *Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras (Honduras)*, <http://www.conadeh.hn/>
- *Defensor del Pueblo (Bolivia)*, <http://www.defensor.gov.bo/>
- *Defensor del Pueblo de la Nación (Argentina)*, <http://www.defensor.gov.ar/>
- *Defensoría del Pueblo (Colombia)*, <http://www.defensoria.org.co/red/>
- *Defensoría del Pueblo (Peru)*, <http://www.defensoria.gob.pe/>
- *Defensoría del Pueblo de la República de Panamá (Panamá)*, <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/>
- *Department of Homeland Security Citizenship and Immigration Services Ombudsman (United States of America)*, <http://www.dhs.gov/cisOmbudsman>
- *King County Ombudsman, Seattle (United States of America)*, <http://www.kingcounty.gov/operations/Ombudsman.aspx>
- *La Defensoría de los habitantes de la República de Costa Rica (Costa Rica)*, <http://www.dhr.go.cr/>

- *Los Angeles County Department of Ombudsman (United States of America)*,
<http://Ombudsman.lacounty.info/>
- *Manitoba Ombudsman (Canada)*, <http://www.Ombudsman.mb.ca/>
- *New Brunswick Ombudsman (Canada)*, <http://www.gnb.ca/0073/Index-e.asp>
- *New Home Buyer Ombudsperson Office, do Tarion Warranty Corporation (Ontário, Canadá)*, <http://www.tarion.com/HOME/New+Home+Buyers/Ombudsperson/>
- *Nova Scotia Ombudsman (Canada)*, <http://www.gov.ns.ca/ombu/>
- *Office of the Ombudsman, Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)*,
<http://www.fdic.gov/regulations/resources/Ombudsman/>
- *Office of the Ombudsman, Food and Drug Administration (FDA) (United States of America)*, <http://www.fda.gov/oc/Ombudsman/whencon.htm>
- *Ombudsman do Air Resources Board (California, USA)*,
<http://www.arb.ca.gov/ba/omb/omb.htm>
- *Ontario Ombudsman (Canada)*, <http://www.Ombudsman.on.ca/en.aspx/>
- *Ouvidoria da polícia do Estado de São Paulo (Brasil)*,
<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/>
- *Ouvidoria da Secretaria de Defesa Social do estado do Rio Grande do Norte (Brasil)*, <http://www.ouvidoriasds.rn.gov.br/>
- *Ouvidoria do Ministério da Fazenda (Brasil)*,
<http://portal.ouvidoria.fazenda.gov.br/ouvidoria/index.jsp>
- *Ouvidoria do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Brasil)*, <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1382>
- *Ouvidoria do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (Brasil)*,
<http://www.tjdft.jus.br/trib/ouv/ouv.asp>
- *Ouvidoria EBC (Brasil)*, www.ebc.com.br/ouvidoria/
- *Ouvidoria-Geral da Previdência Social (Brasil)*, <http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=424>
- *Ouvidoria-Geral do Ministério do Trabalho e Emprego (Brasil)*,
<http://www.mte.gov.br/ouvidoria/default.asp>
- *Public Advocate for the city of New York (United States of America)*,
<http://pubadvocate.nyc.gov>
- *Quebec Protecteur du Citoyen (Canada)*,
<http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/en/>

- *Saskatchewan Ombudsman (Canada)*, <http://www.Ombudsman.sk.ca/>
- *Taxpayer Advocate Service (United States of America)*,
<http://www.irs.gov/advocate/index.html>
- *Yukon Ombudsman (Canada)*, <http://www.Ombudsman.yk.ca/>

Ásia

- *Control Yuan (China)*, <http://www.cy.gov.tw/>
- *Human Rights Defender of the Republic of Armenia (Armenia)*,
<http://www.ombuds.am/>
- *Wafaqi Mohtasib (Pakistan)*, <http://www.mohtasib.gov.pk>

Europa

- *Avocatul Poporului (Romania)*, <http://www.avp.ro/indexen.html>
- *Avokati i Popullit (Peeople's Advocate) (Albania)*,
<http://www.avokatipopullit.gov.al/>
- *Chancellor of Justice (Estonia)*, <http://www.oiguskantsler.ee/?lang=eng>
- *Commissioner for Administration (Cyprus)*, http://www.Ombudsman.gov.cy/Ombudsman/Ombudsman.nsf/index_gr/index_gr?OpenDocument
- *Consumer Ombudsman (FO) (Norway)*,
<http://www.forbrukerombudet.no/index.gan?id=490&subid>
- *Consumer Ombudsman (ForbrugerOmbudsmanden) (Denmark)*,
<http://www.forbrug.dk/english/>
- *Defensor del Pueblo (Spain)*, <http://www.defensordelpueblo.es/>
- *Defensor del Pueblo Andaluz (Spain)*, <http://www.defensor-and.es/>
- *Difensore civico della Regione Toscana (Italy)*,
<http://www.consiglio.regione.toscana.it/difensore/>
- *Difensore Civico di Roma (Italy)*, <http://www.difensorecivico.roma.it/>
- *Energywatch (United Kingdom)*, <http://www.energywatch.org.uk>
- *Equality and Anti-discrimination Ombud (LDO) (Norway)*, <http://www.ldo.no>
- *European Ombudsman (European Union)*,
<http://www.Ombudsman.europa.eu/home/default.htm>
- *Financial Ombudsman Service (United Kingdom)*,
<http://www.financial-Ombudsman.org.uk>
- *Furniture Ombudsman (United Kingdom)*, <http://www.adrnw.org.uk>
- *Housing Ombudsman Service (United Kingdom)*, <http://www.ihos.org.uk/>

- *Justicia de Aragón (Spain)*, <http://www.eljusticiadearagon.com/>
- *Local Government Ombudsman (United Kingdom)*, <http://www.lgo.org.uk/>
- *Médiateur de la République (France)*, <http://www.mediateur-republique.fr/>
- *National Ombudsman (Netherlands)*, http://www.Ombudsman.nl/english/Ombudsman/the_institution/introduction.asp
- *Northern Ireland Ombudsman (United Kingdom)*,
<http://www.ni-Ombudsman.org.uk/>
- *Office of Ombudsman (Ukraine)*, <http://Ombudsman.kiev.ua/>
- *Office of the Legal Services Ombudsman (United Kingdom)*, <http://www.olso.org>
- *Office of the Ombudsman (Ireland)*, <http://www.Ombudsman.gov.ie/en/>
- *Ombudsman Azerbaijan (Azerbaijan)*, <http://www.Ombudsman.gov.az/en/>
- *Ombudsman for children (BO) (Norway)*, <http://www.barneombudet.no>
- *Ombudsman for Estate Agents (United Kingdom)*, <http://www.oea.co.uk/>
- *Otelo (Telecommunications Ombudsman) (United Kingdom)*,
<http://www.otelo.org.uk/>
- *Parliamentary and Health Service Ombudsman (United Kingdom)*,
<http://www.Ombudsman.org.uk/>
- *Parliamentary Ombudsman (Finland)*, <http://www.eduskunta.fi/efakta/eoa/eoa.htm>
- *Parliamentary Ombudsman (Folketingets Ombudsmand) (Denmark)*,
<http://www.Ombudsmanden.dk>
- *Parliamentary Ombudsman (Riksdagens ombudsmän) (Sweden)*,
<http://www.jo.se/Page.aspx?Language=en>
- *Pensions Ombudsman (Pensions Ombudsman) (United Kingdom)*,
<http://www.pensions-Ombudsman.org.uk>
- *Police Ombudsman for Northern Ireland (United Kingdom)*,
<http://www.policeOmbudsman.org/>
- *Prisons and Probation Ombudsman (United Kingdom)*, <http://www.ppo.gov.uk/>
- *Procurador del Común (Spain)*, <http://www.procuradordelcomun.org/>
- *Provedor de Justiça (Portugal)*, <http://www.provedor-jus.pt/>
- *Public Services Ombudsman for Wales (United Kingdom)*,
<http://www.Ombudsman-wales.org.uk/>
- *Pučki pravobranitelj (Croatia)*, <http://www.Ombudsman.hr/default.asp>
- *Removals Industry Ombudsman Scheme (United Kingdom)*,
<http://www.removalsOmbudsman.org.uk/>
- *Rzecznik Praw Obywatelskich (Poland)*, <http://www.rpo.gov.pl/index.php?s=3>

- *Scottish Legal Services Ombudsman (United Kingdom)*, <http://www.slso.org.uk/>
- *Scottish Public Services Ombudsman (United Kingdom)*, <http://www.spsso.org.uk/>
- *Swedish Disability Ombudsman (HandikappOmbudsmannen) (Sweden)*,
<http://www.ho.se/>
- *Swedish Ombudsman for Children (BarnOmbudsmannen) (Sweden)*,
<http://www.barnOmbudsmannen.se/>
- *Swedish Ombudsman for Equal Opportunities (JämställdhetsOmbudsmannen) (Sweden)*, <http://www.jamombud.se/>
- *The Greek Ombudsman (Greece)*, http://www.synigoros.gr/en_index.htm
- *VeYjný ochrance práv (Czech Republic)*, <http://www.ochrance.cz/>

Oceania

- *Commonwealth Ombudsman (Australia)*, <http://www.Ombudsman.gov.au/>
- *NSW Ombudsman (Australia)*, <http://www.nswOmbudsman.nsw.gov.au/>
- *Ombudsman for the Northern Territory (Australia)*,
<http://www.omb-hcsc.nt.gov.au/>
- *Ombudsman South Australia (Australia)*, <http://www.Ombudsman.sa.gov.au/>
- *Ombudsman Victoria (Australia)*, <http://www.Ombudsman.vic.gov.au/>
- *Ombudsman Western Australia (Australia)*, <http://www.Ombudsman.wa.gov.au/>
- *Queensland Ombudsman (Australia)*, <http://www.Ombudsman.qld.gov.au/>
- *Tasmanian Ombudsman (Australia)*, <http://www.Ombudsman.tas.gov.au/>
- *Credit Ombudsman service (Australia)*, <http://www.cosl.com.au/>
- *Energy and Water Ombudsman NSW (EWON) (Australia)*,
<http://www.ewon.com.au/>

Associações

- *American Bar Association Ombudsman Committee Home Page*,
<http://www.abanet.org/>
- *Asian Ombudsman Association*, <http://www.aoa.org.pk/>
- *Associação Brasileira de Ouvidores / Ombudsman*,
<http://www.abonacional.org.br/>
- *Associação Brasileira de Ouvidores / Ombudsman Sao Paulo*,
<http://www.abosaopaulo.org.br>

- *Association of Canadian College and University Ombudspersons (ACCUO)*,
<http://www.uwo.ca/ombuds/assoc.htm>
- *Australian and New Zealand Ombudsman Association*, <http://www.anzoa.com.au/>
- *British and Irish Ombudsman Association (BIOA)*, <http://www.bioa.org.uk/>
- *European Network for Ombudsmen for Children*, <http://www.ombudnet.org/>
- *International Ombudsman Association*, <http://www.ombudsassociation.org/>
- *International Ombudsman Institution*, <http://www.law.ualberta.ca/centres/oi/>
- *International Ombudsman Institute- European Region*,
<http://www.ioi-europe.org/index2.html>
- *National Association of State Long-Term Care Ombudsman Programs*,
<http://www.nasop.org/>
- *National Association of Local Long-Term Care Ombudsmen*,
<http://www.nalltco.org/>
- *Organization of News Ombudsmen (ONO)*, <http://www.newsOmbudsmen.org/>
- *The European Ombudsman Institute*,
http://members.tirol.com/eoi/uk/startseite_uk.htm
- *United States Ombudsman Association (USOA)*, <http://www.usOmbudsman.org/>
- *The Association of Canadian College and University Ombudspersons(ACCUO)*,
<http://www.uwo.ca/ombuds/accuoeng/frames.htm>
- *Forum of Canadian Ombudsman*, http://www.Ombudsmanforum.ca/whyafco_e.asp
- *Coalition of Federal Ombudsmen (USA)* , <http://www.federalombuds.ed.gov/>
- *Federación Iberoamericana de Ombudsman*, <http://www.portalfo.org/inicio/>

**SISTEMA DE SELEÇÃO DE DIRETORES
E DO PESSOAL DE GERÊNCIA SUPERIOR
DAS AGÊNCIAS REGULADORAS**

ALKETA PECI

SISTEMA DE SELEÇÃO DE DIRETORES E DO PESSOAL DE GERÊNCIA SUPERIOR DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

ALKETA PECI

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente documento apresenta o relatório preliminar que busca responder aos objetivos do Contrato N° 115/2008, referente ao estudo sobre o desenvolvimento e a implementação de um sistema de seleção de diretores e do pessoal de gerência superior, com o objetivo de apoiar o Governo Federal na melhoria da qualidade regulatória.

A primeira parte do relatório faz uma análise do contexto de regulação no Brasil, buscando identificar alguns fatores que influenciam a governança regulatória e contextualizar os objetivos deste trabalho de consultoria no contexto de aperfeiçoamento dos mecanismos que levam ao fortalecimento dessa governança. Paralelamente, discute-se, conceitualmente, a divisão política *versus* técnica (administração) – um dos princípios orientadores do modelo das agências independentes, identificando a utopia dessa divisão, com diretas implicações para o perfil dos altos dirigentes dos órgãos reguladores.

A metodologia do trabalho é apresentada na segunda parte do trabalho, destacando o *benchmarking* internacional e nacional e a pesquisa de campo realizada com *stakeholders* diretos e indiretos do modelo regulatório brasileiro.

O *benchmarking* internacional centrou-se na experiência chilena do Sistema de Alta Direção Pública, assim como nas práticas de seleção adotadas no contexto nacional, por agências reguladoras estaduais, o caso da Arce, e por instituições do setor de ciência e tecnologia. As duas primeiras experiências surgem no âmbito de uma crise político-institucional – o que as diferencia do processo de seleção dos dirigentes das agências reguladoras – e baseiam-se em formatos diferenciados de cooperação ou alienação da participação do Poder

Legislativo. No entanto, as experiências apontam algumas boas práticas, com potencial de adaptação ao caso das agências, em termos de comitês de busca e seleção de natureza independente, transparência do processo de seleção, maior competição, valorização da carreira, cooperação com empresas especializadas de seleção de executivos, entre outras e que servem de base às recomendações apresentadas neste relatório.

A seguir, apresentam-se os principais resultados da pesquisa de campo realizada com *stakeholders* direta ou indiretamente envolvidos no modelo regulatório brasileiro. Inicialmente, avalia-se a percepção acerca do atual processo de seleção, destacando a predominância da influência política no processo de escolha dos altos dirigentes. Paralelamente, são apresentadas algumas propostas de melhoria do processo de seleção, que variam desde requisitos mínimos em termos de perfil profissional dos candidatos, até a criação de comitês de seleção, com diversos formatos de composição. Os modelos alternativos de seleção dos altos dirigentes foram apresentados aos entrevistados, de forma a registrar sua percepção.

É importante destacar que, de forma geral, o modelo de comitês de seleção é aceito positivamente pela maioria dos *stakeholders*, assim como o fortalecimento dos critérios de transparência e publicidade do processo de seleção. O perfil dos candidatos à alta direção das agências reguladoras é um tópico mais controverso. Embora se reconheça a necessidade de contar com perfis mais técnicos, também se destacam as desejáveis competências gerenciais e de liderança, devido à complexidade de gestão dos órgãos reguladores. Destaca-se a necessidade de ajustar o perfil à função a ser desempenhada, sem partir para padronizações que perdem de vista a diversidade organizacional e institucional das agências reguladoras brasileiras.

Com relação aos cargos de alta gerência, destaca-se a necessidade de manter a decisão da escolha no âmbito dos conselhos diretores de agências reguladoras, uma vez que se trata de um claro indicador da autonomia desses órgãos. Paralelamente, prevalece o peso na valorização da carreira, abrindo o processo de seleção para servidores efetivos de agências reguladoras ao lado de candidatos externos, observando os princípios de transparência e competitividade no processo de seleção.

Esta análise serviu de base às recomendações do trabalho, apresentadas na última parte deste relatório. As recomendações diferenciam os modelos

de seleção dos altos dirigentes das agências reguladoras do processo de seleção a ser adotado para a escolha dos gerentes superiores. No primeiro caso, introduz-se a ideia do Comitê de Seleção e especificam-se atribuições para os diversos atores que participam no processo de escolha, entre os quais se destacam o Ministro supervisor e da Casa Civil da Presidência da República, assim como o Senado Federal. No segundo caso, recomenda-se um processo coordenado pelo próprio Conselho Diretor das agências reguladoras, observando os princípios de transparência e competitividade na escolha e sugerindo algumas boas práticas de seleção.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TRABALHO

Nesta parte do trabalho será apresentado um breve diagnóstico do contexto regulatório brasileiro, assim como serão discutidas as bases conceituais que orientarão a pesquisa realizada.

1.1 Breve diagnóstico do contexto regulatório

O modelo regulatório instituído no Brasil da pós-privatização está no centro de uma reforma mais ampla de natureza político-administrativa que transformou a dinâmica da gestão pública e suas principais instituições. Num breve período de tempo, uma quantidade considerável de agentes privados foi inserida em setores, até então, de quase exclusiva atuação estatal, lançando desafios acerca dos novos princípios de governança.

Numa das suas inúmeras definições, governança se refere à boa qualidade de relações entre o governo, o mercado e os consumidores (PETERS & PIERRE, 1998; PRATS I CATALÁ, 2006). Em termos práticos, esta qualidade não se garante apenas com base nas mudanças referentes ao marco legal (via instrumentos como privatização, concessão, permissão, parcerias público-privadas, lei de criação de agências, etc.), mas demanda realinhamento institucional e modificações na cultura política do país. Estes últimos são os principais focos dos debates atuais acerca da regulação (OCDE, 2008).

Num movimento mimético com as experiências internacionais, as agências reguladoras foram constituídas como entidades independentes e autônomas, orientadas pelos princípios de transparência e *expertise*, que buscam equilibrar os interesses divergentes de atores como empresas e usuários de serviços públicos. No entanto, a independência dos reguladores propõe desafios ao governo, pois em muitos sistemas democráticos, considera-se uma questão muito sensível estabelecer “instituições não majoritárias” sob a responsabilidade do Poder Executivo, mas não necessariamente sob a supervisão hierárquica direta dos ministros (OCDE, 2008).

Na prática, embora haja avanços nestes primeiros anos de regulação, a atuação dos novos entes ainda deixa a desejar em termos de qualidade de governança. É possível destacar, além do tradicional risco de captura, outras críticas acerca da governança regulatória (PECI, 2007/2007b; SANTOS, 2009):

1. A fragmentação de instituições e do marco regulatório, resultando na ausência de um “sistema” coerente regulatório;
2. Confusão de atribuições referentes às agências reguladoras vis a vis ministérios supervisores;
3. Ambiguidade conceitual e prática relativa à função desempenhada pelos reguladores;
4. Esta falta de consenso sobre o desenho institucional influencia negativamente a percepção do risco regulatório;
5. Multiplicidade de modelos organizacionais e institucionais, que diferem de um setor para outro e dificultam uma abordagem intersetorial; e
6. Diferentes estágios de desenvolvimento institucional dos entes reguladores, resultando em diversos graus de autonomia e desempenho.

Os fatores que influenciam estas falhas são complexos, mas é possível diferenciá-los em dois grupos relacionados ao contexto político-institucional (as chamadas variáveis exógenas) e à natureza técnica da regulação.

Em primeiro lugar, vale a pena destacar o **contexto político-institucional**. De fato, o processo regulatório se insere num quadro maior, caracterizado por uma multiplicidade de *stakeholders* diretos e indiretos, entre os quais podemos incluir representantes dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), além de grupos de interesse e organizações da sociedade civil organizada. Como é de se esperar, fatores como independência do Judiciário, qualidade das instituições de controle, cultura de *accountability*, composição dos cargos de confiança ou estabilidade dos servidores públicos são apenas al-

gumas das dimensões do contexto de imersão político-institucional que podem influenciar de forma direta ou indireta a atuação das agências reguladoras.

Em segundo lugar, é importante reconhecer a **natureza técnica** da ação dos entes reguladores. A regulação parte do pressuposto que os mercados não são autorreguláveis. Para promover os interesses maiores da sociedade, é necessário ter regras claras de jogo e criar condições para uma adequada ação dos agentes econômicos. Em linhas gerais, o produto esperado da ação das agências é a entrada e participação de investidores privados em vários setores da economia, promovendo a mediação dos interesses, de forma a alcançar o maior bem-estar público. Para isto, os entes reguladores fazem uso de vários instrumentos, como controle das tarifas, controle das barreiras de entrada e saída, determinação de padrões de qualidade e parâmetros de universalização, entre outros. A regulação é uma atividade complexa, que demanda conhecimentos técnicos multidisciplinares, baseados em disciplinas como direito, economia, ciência política, administração pública, além das especificidades setoriais.

De forma a conciliar as exigências de natureza técnica, com o contexto de imersão político-institucional, uma série de mecanismos de governança foram previstos, entre os quais é possível mencionar o desenho organizacional das agências, a autonomia financeira, técnica e administrativa, a transparência, os canais de participação e incentivo ao controle social, as formas de escolha dos dirigentes, entre outros. No entanto, pesquisas realizadas apontam baixos índices de governança regulatória, em várias dessas dimensões (MUELLER, 2003).

Os critérios de seleção da alta direção das agências reguladoras são parte importante desses mecanismos de governança. Por um lado, a especialização técnica dos reguladores é condição necessária para garantir a responsabilização pelas suas decisões e o bom desempenho da sua função. Por outro lado, os reguladores buscam manter um equilíbrio complexo entre atores diversificados em termos de interesse e formas de atuação, como usuários, concessionárias ou prestadores de serviços públicos e o próprio governo. Para isto, o processo de escolha dos altos dirigentes também deve observar os critérios de legitimidade, uma vez que a mediação de interesses conflituosos é parte essencial da política de regulação. A conjugação desses dois critérios pode reduzir o risco de captura e tornar as decisões dos reguladores mais legítimas perante a sociedade.

O presente plano de trabalho parte do diagnóstico de que o atual sistema de seleção da alta direção das agências reguladoras precisa ser aperfeiçoado. O atual processo de seleção privilegia a participação conjunta do

poder executivo e legislativo na seleção dos cargos executivos das agências ou na existência de quarentena (na maioria de casos, criticada pela sua breve duração). No entanto, a avaliação dos nomes indicados para ocuparem esses cargos é realizada de maneira informal e pouco transparente, além de que não existem critérios básicos sobre os requisitos técnicos desses cargos. Consequentemente, a reputação da agência pode ser prejudicada quando as nomeações levam à indicação de um alto funcionário que não tenha a experiência profissional apropriada.

O desafio do sistema de seleção a ser proposto é conjugar os critérios técnicos e de legitimidade, assegurando um processo transparente, eficiente, profissional e ágil. Para tanto, é necessário fortalecer os mecanismos processuais dos sistemas de seleção. Especificamente, o trabalho abordará:

a) Diretrizes/especificações acerca da criação de órgão específico responsável pela condução do processo de seleção do *staff* das agências – diretores e gerentes de nível superior; e

b) Aspectos metodológicos do processo de seleção, incluindo proposta de formulação de modelos de convocação, critérios de escolha e requisitos mínimos em termos de qualificação.

1.2 Política *versus* técnica e o modelo das agências reguladoras independentes

O modelo teórico das agências reguladoras, que encontra na tecnicidade um dos principais sustentáculos da desejável independência, enfrenta – com maior ou menor grau, dependendo do contexto político-institucional onde se adota – o dilema política *versus* técnica. Se por um lado se defendem entes técnicos de natureza independente, por outro, sua relevância institucional faz com que estes dificilmente se tornem imunes à influência política.

Este modelo teórico resgata uma perspectiva clássica, mas ultrapassada, de administração pública, que compartilha o pressuposto de que existem duas partes do processo governamental: decisão e execução, política e administração; que a administração é um campo definido de *expertise*, de natureza técnica, do qual a política é e deve ser excluída (WALDO, 1948). A concepção da administração pública enquanto função distinta governamental influenciou a consolidação de um marco institucional caracterizado por agências públicas

de natureza relativamente independente, cujo principal objetivo, pelo menos em termos teóricos, é o desempenho da função administrativa do governo¹.

As agências se inspiram nos entes regulatórios independentes norte-americanos, que remontam ao fim do século XIX. Historicamente – e com base nas concepções teóricas acima destacadas –, o estado americano se fez presente via proliferação de agências públicas situadas num *continuum* de dependência-independência com relação ao controle executivo. Entretanto, as agências independentes americanas não são necessariamente relacionadas com o contexto de regulação de serviços públicos, abrangendo entre as suas atividades, as funções administrativas.

Na prática, a independência das agências refere-se não apenas à sua distinção da esfera da política, mas também à distância de centros econômicos de poder. Assim, mesmo que a noção de independência possa assumir diferentes conotações, é possível diferenciá-la de duas formas:

Com relação aos fins procurados, refere-se à formulação e à administração de políticas públicas sem a influência de interesses políticos e econômicos; e

Com relação aos meios para alcançar esses fins, refere-se ao *status* organizacional de independência ou isolamento dos centros de poder econômicos ou políticos (FESLER, 1959).

O objetivo da independência assegurou-se via uma série de medidas organizacionais que – décadas depois – se replicariam nas reformas regulatórias internacionais. As medidas envolvem:

¹ Conforme argumentado em Peci (2007), ao mesmo tempo em que ganhava ferrenhos defensores, a divisão política-administração (materializada na independência de agências) suscitava profundas críticas que apontavam sua inconsistência conceitual e empírica. Waldo (1948) resume as principais críticas, apresentadas a seguir:

- Governar é um processo contínuo, cujas fases, mesmo conceitualmente distintas, tornam-se indistinguíveis na prática;
- Política e administração não são duas categorias mutuamente exclusivas, mas dois aspectos intimamente relacionados do mesmo processo;
- Isolar a administração da política e o governo da economia pode comprometer nossa capacidade de raciocínio; e
- A dicotomia demonstra-se falsa quando observada a atividade diária dos funcionários públicos, os quais apresentam poder discricionário, em menor ou maior grau, e não se concentram apenas no fazer.

Resumindo, Waldo olha para o esquema teórico da divisão política-administração, como um produto natural de tempos em que se buscava equilibrar o conflito decorrente entre a democracia e as novas tecnologias. Assim, o governo dividia-se em partes responsáveis para a política e para a administração. Responsabilizando alguns órgãos do governo para a função da política e outros para a tarefa desempenhada por ‘especialistas’ de execução das políticas, estava se criando uma teoria que refletia as condições ideológicas da época. O fato é que a distinção política-administração apresenta-se como um debate ultrapassado nas teorias de administração pública desde os anos 1940.

a) Aspectos institucionais (criação de conselhos ou comissões, cujo processo de tomada de decisão é tendencialmente mais independente do que o de um único executivo; composição bipartidária das comissões; mandatos não coincidentes dos membros);

b) Formas de apontamento e desligamento dos membros do conselho (via Senado, painéis de representantes da sociedade civil; impossibilidade de demissão dos membros *ad nutum*);

c) Apoio financeiro (fontes independentes de financiamento via taxas recolhidas aos indivíduos ou empresas sujeitas à autoridade regulatória); e

d) Fatores políticos (aliança com grupos de pressão cujo poder econômico e político é forte suficientemente para defender as agências, apoio partidário ou apoio de representantes da sociedade civil).

O que se busca via agências independentes é a consolidação da divisão política-administração (considerada técnica), de forma a possibilitar a especialização decorrente da divisão do trabalho (pensar-fazer) e potencializar capacidades técnicas necessárias para o desempenho das tarefas administrativas. Para o desempenho da função política é necessário fortalecer o sistema de eleição, enquanto que para um funcionamento da função administrativa é necessário contar com a *expertise* obtida via um adequado sistema meritocrático (WALDO, 1948).

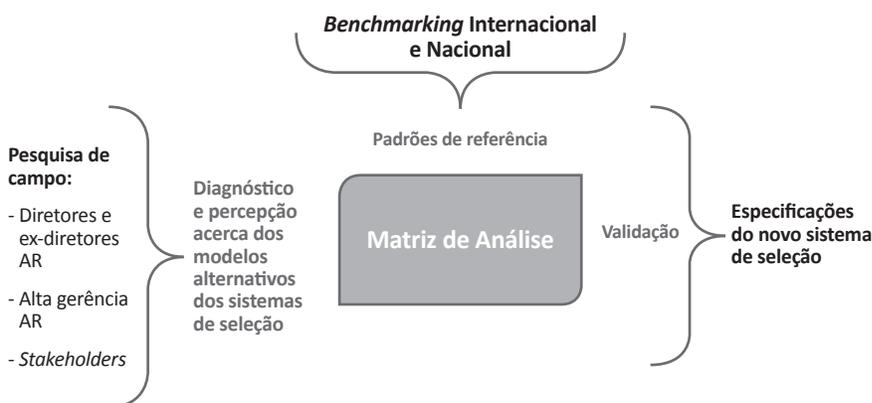
Como se pode perceber, especialmente por este último item negado nas experiências mais recentes de regulação, o conceito de independência no contexto americano não implica em insulamento político ou econômico; ao contrário, o modelo conceitual reconhece a impossibilidade de equidistância do órgão regulador em relação aos grupos de interesse.

O modelo das agências independentes trouxe alguns benefícios práticos, principalmente, o fortalecimento de um corpo técnico e profissional, com ampla *expertise* na área regulada. No entanto, o modelo também acirrou os debates teóricos, especialmente, no que tange à superação da dicotomia política-técnica. O esquema teórico da divisão política-administração deve ser visto como um produto natural de tempos em que buscava se equilibrar o conflito decorrente entre a democracia e as novas tecnologias. Assim, o governo dividia-se em partes responsáveis para a política e para a administração. Responsabilizando alguns órgãos do governo para a função da política e outros para a tarefa desempenhada por *especialistas* de execução das políticas, estava se criando uma teoria que refletia as condições ideológicas da época. O fato é que a distinção política-administração/técnica apresenta-se como um debate ultrapassado nas teorias de administração pública desde os anos 1940.

2 METODOLOGIA DO TRABALHO

Em termos metodológicos, o trabalho proposto se desenvolveu com base nas seguintes linhas, resumidas na Fig. 1 e descritas a seguir:

FIGURA 1. METODOLOGIA DO TRABALHO



a) **Benchmarking de práticas nacionais e internacionais** – com o objetivo de levantar sistemas de seleção alternativos e inovadores adotados em contextos nacionais e internacionais, no que tange aos modelos organizacionais e às metodologias de seleção dos candidatos, procurando identificar **padrões de referência** que possam ser adaptados ao contexto brasileiro.

Experiências de sistemas de seleção adotados em outros países (como Chile), em agências reguladoras estaduais (como o caso da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – Arce) e a experiência dos Comitês de Busca adotadas na área de ciência e tecnologia foram incluídas nesta análise comparativa. Especificamente, o Sistema de Alta Direção Pública (*Sistema de la Alta Dirección Pública* – SADP), adotado pelo Chile, é visto como um sistema integral que aborda o processo de seleção, formação, avaliação e desenvolvimento dos altos executivos do setor público, construído com base nos critérios de qualificação e transparência.

Paralelamente, a experiência da Arce destaca-se pela inovação no cenário brasileiro de regulação, pelos requerimentos técnicos demandados, assim como pela atuação da comissão avaliadora no decorrer do processo de seleção.

Foram analisados também modelos inovadores de seleção orientados pelos critérios de mérito e transparência, adotados em outros setores (ao exemplo dos Comitês de Busca adotados na área de ciência e tecnologia) com potencial de adequação na área de regulação.

Pesquisas bibliográficas e documentais, assim como informações levantadas na internet foram os principais meios de coleta de dados utilizados nesta etapa do processo de consultoria. No caso do *benchmarking* nacional, foram realizadas entrevistas com participantes do processo, como o Presidente da Arce, Dr. José Luiz Linz dos Santos, e Dr. Lindolpho de Carvalho Dias, que presidiu vários Comitês de Busca na área de ciência e tecnologia.

As principais características dos modelos e das práticas identificadas foram sintetizadas e analisadas em quadros de referência que serviram de base à próxima etapa do trabalho, que consistiu em entrevistas com diretores e gerentes das agências reguladoras, assim como representantes de diversos *stakeholders* do ambiente regulatório brasileiro.

b) Pesquisa de campo: com os principais objetivos: a) diagnosticar os principais pontos de estrangulamento do atual modelo de seleção do *staff* das agências reguladoras, e b) registrar a percepção dos diversos *stakeholders* com relação aos modelos alternativos de seleção que buscam aprimorar o processo.

Foram realizadas entrevistas em profundidades com diretores, ex-diretores, superintendentes e gerentes superiores de agências reguladoras – com o objetivo de registrar a percepção dos *stakeholders* diretamente envolvidos no processo de seleção – o *staff* das agências reguladoras. Buscou-se não apenas evidenciar a vivência acumulada desses *stakeholders*, mas também registrar suas percepções, avaliar modelos alternativos de seleção, criando condições para a legitimidade do processo. Em vários casos, optou-se por entrevistas coletivas, com diversos representantes dos órgãos objetos de pesquisa. Especificamente, foram entrevistados ex-presidentes de agências reguladoras (ANA, Anatel, Aneel), presidentes e diretores de agências (ANS, Aneel), gerentes superiores de agências (ANP, Ancine) e presidentes e diretores de agências estaduais (Arce/CE, Arsesp/SP).

Paralelamente, foram realizadas entrevistas com *stakeholders* do ambiente regulatório – atores-chave do processo, tais como: Tribunal de Contas da União (especificamente, Sefid, órgão responsável para o controle da regu-

lação, com larga experiência em avaliações *ex-ante* e informação transversal acerca das agências reguladoras de infraestrutura); representantes do Poder Legislativo com atuação na área de regulação (três assessores do Senador Tasso Jereissati); e representantes da sociedade civil organizada como Abar (quatro diretores de agências reguladoras associadas à Associação Brasileira de Agências Reguladoras) e Aner (Presidente da Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências reguladoras).

Os dados reunidos ao longo da pesquisa de campo foram tratados qualitativamente e os principais resultados apresentados nas seções que seguem.

3 BENCHMARKING DE PRÁTICAS INTERNACIONAIS E NACIONAIS

Nesta parte do trabalho serão analisadas as práticas de seleção de altos dirigentes adotados pelo governo chileno, assim como algumas experiências inovadoras adotadas no Brasil, especificamente, o caso da agência reguladora do Ceará (Arce) e do processo de escolha de dirigentes na área de ciência e tecnologia.

3.1 Sistema de Alta Direção Pública do Chile e o processo de seleção dos executivos de serviço público

DESCRIÇÃO DO SISTEMA

O Sistema de Alta Direção Pública (SADP) é um sistema integral que contempla a seleção, formação, avaliação e desenvolvimento dos altos executivos do setor público, em que pese os critérios de qualificação e transparência. Os processos de seleção de profissionais de excelência para exercer os altos cargos do Estado se dão mediante concursos públicos que abarcam os dois níveis hierárquicos mais altos nos serviços públicos (Primeiro e Segundo Níveis Hierárquicos). A inovação do sistema não reside apenas na introdução à concursabilidade, mas também na sua supervisão por um corpo autônomo, além do Poder Executivo, como será relatado a seguir.

O SADP foi um dos resultados da crise político-institucional que culminou, em janeiro 2003, num conjunto de acordos entre o governo e a oposição, materializados no documento “*Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento*”. Entre as iniciativas que constituem o documento inclui-se o SADP, instituído pela Lei 19.882, que implementa o *Nuevo Trato Laboral*, promulgada em 11 de junho de 2003, em resposta ao excessivo número de cargos de confiança no governo central e em direção à modernização do Estado chileno (COSTA & WAISSBLUTH, 2007).

O objetivo do SADP é estabelecer mecanismos objetivos e transparentes de concursabilidade para os cargos de direção nas instituições governamentais que implementam ou executam as políticas públicas, primando pela busca de competências ante outras considerações e velando pela formação e bom desenvolvimento funcional do Estado. Na concepção do Estado chileno incorporou-se a ideia da separação institucional entre os responsáveis pela definição de políticas públicas e os encarregados da sua implementação, mas esta divisão enfraqueceu-se com o tempo. Inicialmente, o sistema centrou-se nos serviços que mantêm mais nítida esta separação e entre as críticas argumenta-se que se deve avançar nas instituições onde esta separação é mais difícil de observar (CHILE, 2008).

Trata-se de cargos concursáveis, mas de confiança. Em qualquer momento, o Presidente da República pode pedir a renúncia, seja por baixo desempenho ou por não acatar as políticas públicas do governo, seja por perda de confiança. Por outro lado, são cargos de dedicação exclusiva, de duração de três anos, podendo ser renovados sem concurso pela autoridade competente e sujeitos à indenização no caso de renúncia ou não renovação ao fim do mandato. Geralmente, os selecionados recebem um adicional que pode chegar até 100% do salário base, já especificada no momento de seleção (COSTA & WAISSBLUTH, 2007).

Em setembro de 2008 estavam adstritos ao sistema 102 serviços públicos², de um total de aproximadamente 200 serviços da administração civil do Estado, aplicando-se a um total de 831 cargos. A lei prevê a incorporação gradual dos cargos remanescentes até 2010. Os cargos preenchidos por este Sistema são de dedicação exclusiva e têm duração de três anos, podendo ser renovados por igual prazo, sem concurso, pela autoridade competente, até duas vezes. Espera-se que o Sistema provenha executivos que possam trabalhar eficientemente com diferentes governos, evitando que todo o quadro funcional de direção seja troca-

² A lista de serviços incluídos ao Sistema encontra-se no Anexo 1 ao final do documento.

do a cada quatro anos. Vale notar que a “incorporação” de um cargo no sistema não implica no concurso automático, mas se espera até a vacância do cargo.

A Lei 19.882 especifica que os chefes superiores do serviço devem assinar um “convênio de desempenho” com o ministro respectivo, com a participação dos Ministros da Fazenda e do Secretário Geral da Presidência da República.

DIREÇÃO NACIONAL DO SERVIÇO CIVIL (DNSC)

O SADP está sob a alçada institucional da Direção Nacional do Serviço Civil (DNSC – *Dirección Nacional del Servicio Civil*), organismo estratégico e coordenador das políticas de Capital Humano do Estado chileno, ligado à Presidência da República por meio do Ministério da Fazenda (*Ministerio de Hacienda*). A Lei 19.882, Título III, Artigo 1º, trata a DNSC como um serviço descentralizado, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, que tem por objeto a coordenação, supervisão e aperfeiçoamento das funções de pessoal nos serviços da administração civil do Estado. Sua estrutura organizacional conta com duas Subdireções: a Subdireção de Alta Direção Pública, destinada a assessorar e prestar apoio técnico ao SADP, e a Subdireção de Desenvolvimento de Pessoal, encarregada de todos os aspectos relativos à carreira do funcionalismo e à modernização e profissionalização da gestão de pessoal do Estado, de acordo com o organograma apresentado a seguir:

FIGURA 2. ORGANOGAMA DA DIREÇÃO NACIONAL DO SERVIÇO CIVIL



A Lei 19.882 estabelece, ainda, um Conselho Triministerial, integrado pelos ministros da Fazenda, do Trabalho e Previdência Social e pelo Secretário Geral da Presidência da República, encarregado de velar pela qualidade técnica e pela coerência intersetorial das diversas funções que correspondem à DNSC.

Dentre as atribuições cabíveis à DNSC, podemos destacar:

- Participar no desenho global de políticas de pessoal e colaborar com os serviços públicos;
- Prestar assessoria em matéria de pessoal aos subsecretários e chefes de serviço não incluídos no SADP;
- Fomentar e apoiar a profissionalização das unidades de pessoal dos ministérios e serviços;
- Reforçar o desenvolvimento descentralizado nos serviços públicos de políticas de pessoal vinculadas à modernização do Estado;
- Realizar as ações necessárias para assegurar o eficaz funcionamento do Sistema de Alta Direção Pública;
- Constituir e administrar um registro de cargos de altos executivos públicos que compreenda toda a informação relevante sobre os mesmos; e
- Facilitar e prestar oportunamente o devido e integral apoio administrativo e técnico ao Conselho de Alta Direção Pública para o cabal cumprimento de suas funções.

Como visto acima, a DNSC tem o duplo papel de assessorar as políticas de pessoal das instituições governamentais, bem como executar e implementar o SADP, para o qual conta com a Subdireção de Alta Direção Pública. Contraditoriamente, segundo as diretrizes da Lei 19.882, os executivos deste serviço – DNSC – ficaram excluídos do SADP, não sendo, portanto, passíveis dos processos de concursabilidade. No entanto, a instituição, pela mesma lei, do Conselho de Alta Direção Pública (CADP – *Consejo de Alta Dirección Pública*) procura balancear esse fato.

CONSELHO DE ALTA DIREÇÃO PÚBLICA (CADP)

O SADP estabelece a existência de um Conselho de Alta Direção Pública, órgão integrado por cinco conselheiros, cuja função é garantir o devido cumprimento dos processos de seleção (transparência, não discrimina-

ção, confidencialidade, entre outros). O Conselho é presidido pelo diretor da DNSC e conta com mais quatro membros propostos pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado, representando diversos setores políticos, para atuar durante seis anos no Conselho. Os conselheiros contam com reconhecido prestígio, experiência e conhecimento em administração de pessoal e/ou políticas públicas.

Segundo o Decreto 859, promulgado em 4 de outubro de 2005, que aprova o regulamento do CADP, as atribuições legais do Conselho são:

- Conduzir e regular os processos de seleção aos cargos de direção do Sistema;
- Determinar a contratação de empresas especializadas em seleção e recrutamento de pessoal, ou realizar todo ou parte dos trabalhos cabíveis aos processos de seleção;
- Revisar e aprovar os perfis profissionais dos candidatos propostos pelo Ministro do setor que correspondam aos cargos de chefe de serviço que se necessite prover, podendo propor critérios gerais à DNSC;
- Propor ao Presidente da República uma relação de nomes de três a cinco candidatos selecionados no processo de seleção para cargos de primeiro nível hierárquico;
- Participar com um representante no comitê de seleção de cargos de segundo nível hierárquico, que será integrado também por um representante do Chefe de Serviço e um do respectivo Ministério do setor;
- Conhecer as reclamações apresentadas pelos aspirantes aos cargos;
- Propor ao Ministério da Fazenda as porcentagens de remuneração de Alta Direção em cargos de Primeiro Nível Hierárquico;
- Propor à DNSC as medidas que julgue necessárias para o melhor funcionamento do Sistema; e
- Propor a nomeação e remoção do Secretário do Conselho.

Vale notar que a principal distinção do sistema chileno de seleção reside na existência desse conselho autônomo em relação ao poder executivo. No entanto, Costa & Waissbluth (2007) destacam que o peso na palavra “propor” denota uma carência de atribuições do conselho, que debilitam significativamente sua posição com relação ao DNSC. Embora o conselho tenha a responsabilidade política sobre o sistema de seleção, ele não detém ferramentas para seu aperfeiçoamento.

ETAPAS DO PROCESSO DE SELEÇÃO

Dependendo do cargo e do nível hierárquico (primeiro ou segundo), o CADP ou um Comitê de Seleção designado por ele elege por concurso público os candidatos que serão propostos às autoridades correspondentes, seja o Presidente da República e/ou Ministro de Estado, quando se tratar de cargo de Primeiro Nível Hierárquico, ou o Chefe de Serviço, quando se tratar de Segundo Nível Hierárquico.

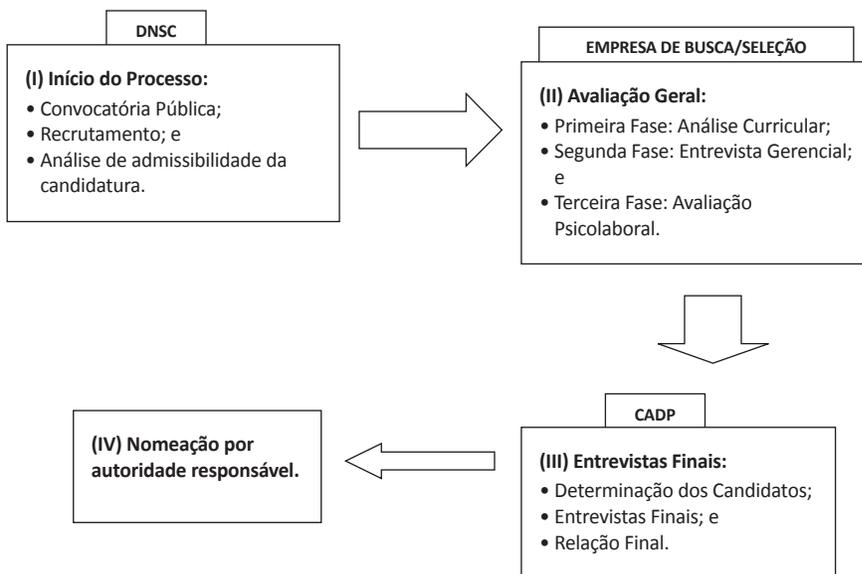
O processo de concurso tem início com o surgimento de uma vaga do Sistema. O primeiro passo, então, é definir o perfil para o profissional ocupante do cargo em questão, que deve ser aprovado pelo Conselho. Em seguida, os candidatos são recrutados por meio de uma convocatória publicada na imprensa escrita e na Internet, por meio do sítio do *Sistema de Postulación em Línea* e Diário Oficial. Preliminarmente, uma empresa especializada em recrutamento e seleção realiza a análise curricular dos candidatos e seleciona aqueles que se enquadram no perfil demandado para o cargo. Entre dez e vinte candidatos pré-selecionados passam a ser entrevistados diretamente pelo Conselho (ou por um Comitê de Seleção, no caso de cargos do Segundo Nível Hierárquico) para conformar a relação final dos candidatos. Posteriormente, a autoridade política responsável exerce seu pleno direito de selecionar um nome da relação final, ou de impugná-la, caso em que se reinicia o concurso.

A experiência tem demonstrado que o serviço da empresa especializada é particularmente útil para cargos com maior nível gerencial e maior escassez, uma vez que convoca pessoas que não respondem automaticamente ao aviso publicado na imprensa, seja porque já tem emprego, seja porque não confiam no Sistema de seleção. A relação com estas empresas passa por um processo de aprendizagem mútua. Tem sido constatada certa tendência à burocratização dos procedimentos de escolha, levando a uma redefinição das relações com as empresas interessadas, buscando maior flexibilização e responsabilização das mesmas (COSTA & WAISSBLUTH, 2007).

A duração média aproximada dos concursos de Primeiro Nível Hierárquico é de cinco meses, a partir da apresentação pelo Ministro do setor do pedido de preenchimento da vaga ao Conselho, dos quais três são atribuíveis diretamente ao processo e dois aos processos da Dipres (*Dirección de Presupuestos*), dos Ministérios ou Serviços na designação de seus representantes e à elaboração da proposta de perfis. Para o caso dos cargos de Segundo Nível Hierárquico, a duração média dos concursos varia de seis a sete meses.

Esquemáticamente, as etapas se resumem na Fig. 3 e são resumidas a seguir:

FIGURA 3. O PROCESSO DE SELEÇÃO



(I) Início do Processo (DNSC – Direção Nacional do Serviço Civil):

- Convocatória Pública: por intermédio dos meios de comunicação de massa; imprensa escrita, página da *web* do *Servicio Civil* e Diário Oficial;
- Recrutamento: postulação por meio do *Sistema de Postulación en Línea* (SPEL) e de empresas especializadas em busca e seleção; e
- Análise de admissibilidade da postulação: cumprimento dos requisitos legais.

(II) Avaliação Geral (Empresa especializada em busca e seleção):

- Primeira fase (Análise Curricular): o Conselho de Alta Direção Pública ou Comitê de Seleção, de acordo com o informe de empresa especializada, determina os candidatos que continuam no processo;

- Segunda fase (Entrevista Gerencial): de acordo com os resultados da etapa anterior, a empresa determina que candidatos continuam no processo de avaliação; e
- Terceira fase (Avaliação Psicolaboral): Avaliação dos atributos de direção e referências trabalhistas.

(III) Entrevistas Finais (CADP – Conselho de Alta Direção Pública):

- Determinação dos candidatos: o Conselho de Alta Direção Pública ou Comitê de Seleção, de acordo com o informe de empresa especializada, determina os candidatos que avançam para a fase das entrevistas finais;
- Entrevistas finais: Realizadas pelo Conselho de Alta Direção Pública, quando o cargo a ser preenchido for de Primeiro Nível Hierárquico, e pelo Comitê de Seleção, quando o cargo a ser preenchido for de Segundo Nível Hierárquico; e
- Relação Final: Elaborada pelo Conselho de Alta Direção Pública, quando o cargo a ser preenchido for de Primeiro Nível Hierárquico, e pelo Comitê de Seleção, quando o cargo a ser preenchido for de Segundo Nível Hierárquico.

(IV) Nomeação por autoridade responsável

- A nomeação é feita pelo Presidente da República, quando o cargo a ser preenchido for de Primeiro Nível Hierárquico, e pelo Chefe Superior, quando o cargo a ser preenchido for de Segundo Nível Hierárquico.

O PERFIL DO GERENTE PÚBLICO

O perfil profissional é um dos elementos-chave no processo de seleção para o SADP. Atualmente no Conselho prevalece a tese de que se devem considerar “perfis gerais”, mais orientados aos aspectos gerenciais e estratégicos do que a conhecimentos específicos, sobretudo em cargos de mais alto nível e em instituições consolidadas nas quais a carência principal não é o conhecimento da matéria. De qualquer forma, a definição do perfil ideal tem demandando o estabelecimento de consensos entre o Poder Executivo e o Conselho (COSTA & WAISSBLUTH, 2007).

Dessa forma, a tendência tem sido efetuar a seleção e gestão dos executivos dos serviços públicos tendo como base um número reduzido de competências-chave. São elas:

1. **VISÃO ESTRATÉGICA:** capacidade para detectar e compreender os sinais sociais, econômicos, tecnológicos, culturais, de política pública e políticas do entorno local e global e incorporá-las de maneira coerente à estratégia institucional;

2. **GESTÃO E SUCESSO:** capacidade para orientar-se ao êxito dos objetivos, selecionando e formando pessoas, delegando, gerando diretrizes, planejando, desenhando, analisando informação, mobilizando recursos organizacionais, controlando a gestão, ponderando riscos e integrando as atividades de maneira a alcançar a eficácia e qualidade no cumprimento da missão e funções da organização;

3. **RELAÇÃO COM O ENTORNO E ARTICULAÇÃO DE REDES:** capacidade para identificar os atores envolvidos (*stakeholders*) e gerar as alianças estratégicas necessárias para agregar valor à sua gestão e/ou alcançar novos resultados interinstitucionais, assim como gerir as variáveis e relações do entorno que proporcionam legitimidade em suas funções. Capacidade para comunicar oportuna e efetivamente o necessário para facilitar sua gestão institucional e afrontar, se necessário, situações críticas;

4. **GERÊNCIA DE CRISES E CONTINGÊNCIAS:** capacidade para identificar e administrar situações de pressão, contingência e conflitos e, ao mesmo tempo, criar situações estratégicas, oportunas e adequadas ao marco institucional público;

5. **LIDERANÇA:** capacidade para gerar compromisso dos funcionários(as) e o respaldo das autoridades superiores para o sucesso dos desafios da instituição. Capacidade para assegurar uma adequada condução de pessoas, desenvolver o talento, alcançar e manter um clima organizacional harmônico e desafiante;

6. **INOVAÇÃO E FLEXIBILIDADE:** capacidade para transformar em oportunidades as limitações e complexidades do contexto e incorporar nos planos, procedimentos e metodologias, novas práticas tomando riscos calculados que permitam gerar soluções, promover processos de mudança e incrementar resultados; e

7. **CONHECIMENTOS TÉCNICOS:** possuir o conhecimento e/ou experiência específicos, que sejam requeridos para o pleno exercício da função.

Esses conjuntos genéricos de capacidades são adaptáveis a cada situação, variando principalmente o conteúdo do critério “Conhecimentos técnicos” e a ponderação de cada uma das capacidades conforme o perfil exigido para o cargo a ser preenchido.

DESAFIOS E CRÍTICAS AO SISTEMA

O principal avanço observado no período de 2004 a 2007 é a operacionalização do sistema: vários concursos já foram realizados e apenas 5,8% dos concursados foram desligados pelos superiores, indicando uma razoável taxa de erro para um sistema ainda incipiente. No entanto, o sistema ainda enfrenta carências no número de candidatos qualificados, originadas pelo problema das remunerações prevalecentes no setor público, pela exigência de exclusividade e pela predominância de certa desconfiança por parte dos profissionais qualificados num sistema que ainda é desconhecido no setor público, de forma geral. Paralelamente, os conselheiros ainda percebem certa dose de ceticismo acerca da neutralidade do sistema, representada pela proporção grande de postulantes que abrem mão do processo.

Trata-se de um sistema ainda dominado pelo poder executivo. O CADP, embora teoricamente assuma responsabilidades políticas, não tem atribuições e recursos suficientes para adotá-las, na prática. Diferenças com a Presidência têm sido comuns e a Lei 19.882 ainda permite abusar da faculdade de nomear suplentes enquanto se realiza o concurso. Também existem divergências com a posição dos ministérios. Estes preferem pessoas com conhecimentos mais específicos do setor e bom conhecimento da dinâmica do setor público, enquanto o conselho tem privilegiado o perfil mais generalista, centrado em competências gerenciais, estratégicas e interpessoais de que a experiência no setor específico (COSTA & WAISSBLUTH, 2007).

O convênio de desempenho considera-se chave para a seleção, uma vez que possibilita e torna mais legítima a avaliação do trabalho do dirigente e do próprio sistema de seleção. No entanto, a experiência acumulada mostra que prevalece uma concepção fraca dos convênios e pouca atenção dedicada por parte dos ministérios, resultando numa mera formalidade burocrática. A existência de sistemas de avaliação alternativos (que realmente funcionam) também diminui o peso dos convênios de desempenho.

Considerando que os níveis de remuneração estão entre os principais obstáculos do funcionamento do sistema de seleção, já foi realizado um estudo para definir o salário de “retenção” – nível que se demanda para manter um servidor do setor público e evitar sua saída para o setor privado – e o salário de “retenção” – nível salarial necessário para atrair no serviço público alguém

que atua no setor privado. O estudo conclui que, com poucas exceções, a possibilidade de atrair dirigentes de alto nível do setor privado é baixa.

Outra dificuldade relatada diz respeito à relação de confiança com o Ministro ou o chefe superior. No sistema antigo, a pessoa já sabia a priori que conta com esta confiança por motivos políticos, pessoais ou técnicos, enquanto os concursados enfrentam uma barreira maior. Segundo Costa & Waissbluth (2007), o principal teste desse sistema ocorrerá com a mudança presidencial em 2010.

QUADRO 1. POTENCIALIDADE DE ADAPTAÇÃO DO SADP AO CONTEXTO BRASILEIRO

CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA CHILENO	POTENCIALIDADE DE ADAPTAÇÃO AO CONTEXTO BRASILEIRO
Surge no contexto de uma crise político-institucional	Não aplicável no contexto brasileiro
Baseia-se na colaboração Poder Executivo – Poder Legislativo (CADP)	A sabatina assegura a participação do Poder Legislativo na escolha dos dirigentes das AR e fortalece o processo de controle social das agências
O CADP é criticado pelo formalismo	O processo de sabatina é criticado pelo formalismo (encontra-se sob reformulação no Senado)
Conta, quando o caso, com serviços de empresa especializada	Pode ser adaptado no contexto brasileiro
Peso no perfil geral	Peso no perfil técnico, sem negligenciar competências de gestão e liderança para cargos de diretores de AR; O perfil técnico é mais relevante para o cargo de gerência superior da AR;
Crítérios de transparência na divulgação das vagas	Crítérios de transparência na divulgação das vagas também devem ser adotados no caso brasileiro
Foco no concurso	Escolha competitiva como uma das etapas do processo de seleção
Convênios de desempenho, embora formalmente adotados	Proposta que apresenta baixo potencial de adaptação ao modelo regulatório (Projeto-Lei das AR diminuiu o papel do contrato de gestão, o caráter colegiado das diretorias dificulta convênios individuais, entre outros fatores)
Estudos sobre remuneração (especificação de salário de retenção e atração no setor público)	Boa prática a ser adotada, especificando níveis atrativos de remuneração para altos dirigentes das AR, assim como para a gerência superior.

Fonte: Elaboração própria

3.2 Processos de seleção de altos dirigentes no Brasil

A EXPERIÊNCIA DA AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO ESTADO DO CEARÁ

De forma semelhante ao caso chileno, o modelo diferenciado do processo de seleção dos altos dirigentes da agência reguladora do Ceará encontra seu respaldo numa contingência histórica: a falta de apoio na Assembleia Legislativa ao então Governador do Estado, Tasso Jereissati. Enquanto no Chile a solução encontrada foi o pacto com a oposição, no caso do Ceará optou-se pela deliberação centralizada no Poder Executivo.

Conforme destaca nas entrevistas com a assessoria do Senador, a criação da Arce:

Assessor 1: “tinha muito a ver com situação política de uma Assembleia totalmente em oposição ao Governador e, não sei se você sabe, mas o histórico do governo do Ceará foi exatamente o rompimento com essas linhas tradicionais de política em que o estado era esquartejado, digamos assim, entre (...) política; as empresas estatais em vias de privatização ou não, sempre foram, ao longo de muitos anos, os cargos executivos principalmente, sobretudo, destinados especificamente aos políticos locais e essa prática política foi quebrada com o Senador Tasso, então a partir desse momento ele realizava uma política de modernização, ‘né’...submeter essa escolha à assembleia, onde estavam exatamente as lideranças tradicionais políticas seria uma forma de (...)”

(A3): a questão é essa, não é simplesmente... no caso do Senador eu posso dizer que não foi simplesmente uma opção pessoal, digamos assim, é porque naquela momento seria impossível implantar aquele modelo...

(A1): ...e portanto fazer a modernização.

(A3): submetendo isso àquelas pessoas que estavam todas encarceradas lá”.

Cria-se, dessa forma, um órgão que não segue o padrão de outros entes reguladores constituídos inclusive em nível estadual. Segundo determinação da Lei 12.786, que institui a Arce, o quadro de Conselheiros Diretores da agência, num total de três, deve ser preenchido por indivíduos que apresentem, entre outras exigências legais, “notável saber jurídico, ou econômico, ou administrativo, ou técnico em área sujeita ao exercício do poder regulatório da Arce” (cfe. Art. 12). A seleção se faz a partir da publicação de Edital de convocação para provimento dos cargos de conselheiros (cfe. Art. 12 §1º).

A aferição dos requisitos é feita por meio da análise do *curriculum vitae* dos interessados, que deve ser enviado para a Procuradoria Geral do Estado do Ceará (cfe. Art. 12 §1º). A Procuradoria do Estado designa, então, uma comissão avaliadora, composta por três procuradores, que, a partir do exame da documentação apresentada pelos interessados, publica a relação dos candidatos qualificados, elabora relatórios circunstanciados sobre a qualificação dos candidatos e os envia ao governador do estado (cfe. Art. 12 §1º e §2º).

No entanto, o Artigo 12 da referida lei teve seu texto alterado pela Lei 13.321, de 02 de Julho de 2003, que vincula a Arce à Secretaria de Justiça e Cidadania. O processo de seleção dos Conselheiros da agência permanece substancialmente o mesmo (análise de *curriculum vitae* a partir de edital de convocação), sendo realizado por três servidores ligados àquela Secretaria.

Os Diretores Consultivos, por sua vez, num total de seis membros, são nomeados pelo Governador do Estado e devem estar vinculados a um dos seguintes órgãos e entidades: Assembleia Legislativa; Promotoria de Defesa do Consumidor; Ouvidoria Geral do Estado; Poder Executivo; concessionária ou permissionária de serviço público delegado; entidade representativa dos usuários (cfe. Art. 26 da Lei 12.786).

Nas palavras do entrevistado, o atual Presidente da Arce, Dr. José Luiz Linz dos Santos, o processo atual de seleção destaca-se pela maior transparência, pelo cuidado com o profissionalismo e a probidade dos candidatos e, embora não haja participação direta do legislativo, existe a possibilidade de controle social:

“o modelo aqui do estado ele tem realmente assim um certo ponto positivo com relação à questão da transparência, principalmente, porque ele se inicia por meio de um Edital de Convocação, ‘né’, e no caso, o órgão vinculante aqui da Arce, que é a Procuradoria Geral do Estado, promove criando uma Comissão e nesse Edital – além do que a própria lei prevê que seria por meio de um currículo, ‘né’, apresentação de um currículo vitae – existe uma série de detalhamentos de como essa inscrição será feita, ou seja, o currículo tem que estar correlacionado com atividades de formação, experiências, com as áreas reguladas, as atividades reguladas pela Arce, tem também um certo cuidado com a questão da probidade pessoal, quando exige lá inclusive.... são dois atestados dados por autoridades públicas do estado com relação a idoneidade moral da pessoa que está se propondo, também existe aqui uma exigência, uma redação na própria lei, e que lá é conhecido por meio de uma declaração de próprio punho de responsabilidade de quem se inscreve de que não é vinculado a nenhum partido político, que não tem militância par-

tidária e outros requisitos lá complementares, ‘né’, a respeito do perfil que é delineado de uma forma geral na lei como sendo aquele de conhecimento notório na área regulada e etc.; então, essa Comissão examina toda aquela documentação, faz o relatório circunstanciado sobre o que foi...a qualificação de cada um daqueles candidatos, ‘né’, e encaminha isso ao Governador de Estado pra ele fazer a escolha, ou seja, e durante esse processo de finalização desse relatório é dada ampla publicidade, tanto de quem se inscreveu, de quais foram os qualificados, onde há períodos de...abertos para que qualquer um da população possa se manifestar sobre aqueles que foram qualificados e os próprios qualificados que...aqueles que não foram qualificados na lista o direito de recorrerem a esse processo, ‘né’; e no final, então, o Governador, tendo aquela qualificação lá, escolhe, ou seja, não há uma participação direta do poder legislativo porque a lei aqui já...o legislativo já deu essa delegação pro Governador escolher; quer dizer, não existe a participação direta do poder legislativo, mas há, de certo modo, a possibilidade de um controle social em cima desse processo, há coisas, assim...se tiver algum tipo de influência política isso será inteiramente detectado e creditado diretamente ali a...é uma responsabilidade muito grande do próprio Governador do Estado, ‘né’, ele faz a escolha daqueles que são selecionados”.

O modelo institucional da Arce serviu de base para a atual proposta do processo de seleção encaminhado pela Abar e foi bastante enfatizado durante as entrevistas com membros da associação, conforme também será destacado no relato da pesquisa de campo. O ofício que Abar encaminhou para o aperfeiçoamento do Projeto-Lei 3337-04 das agências reguladoras inclui a experiência profissional no processo de escolha dos dirigentes, conselheiros e ouvidores das Agências Reguladoras (Capítulo VII), sugerindo como exemplo o processo adotado pela Arce. A sugestão envolve abertura de inscrições a interessados aos cargos de dirigentes e ouvidores que se declaram aptos apresentando *curriculum vitae* que ateste notório conhecimento, reputação ilibada e experiência profissional, sendo submetidos à entrevista e parecer jurídico (Advocacia Geral da União, no caso das Agências Federais) que comprove os requisitos, além da elaboração de lista sêxtupla remetida ao Executivo para que o Presidente da República indique o nome a ser enviado à aprovação do Senado.

Outra prática que surge no modelo adotado pela Arce diz respeito aos cargos de gerência superior. Conforme destacado pelo Presidente da Agência, com exceção do cargo de Diretor Executivo, todos os cargos de confiança são reservados ao quadro de analistas de regulação, funcionários de carreira da agência e escolhidos pelo Conselho Diretor (diferentemente de outras autarquias estaduais onde se trata de um ato de nomeação do próprio Governador

do Estado). A Lei de criação da Arce reservou este papel para o Conselho, num indicativo de autonomia do órgão regulador.

No entanto, o presidente destaca a dificuldade de preencher estes cargos (ainda numerosos), com o número escasso (36) de funcionários de carreira e reconhece a necessidade de maior abertura no preenchimento desses cargos, com funcionários capacitados de outras carreiras do Estado. Nem todos os concursados têm perfil para assumir cargos de coordenação. De certa forma, critica-se a excessiva blindagem do órgão, onde também os servidores são proibidos de ocupar qualquer tipo de cargo do serviço público, de qualquer esfera administrativa, exceto o de Secretário de Estado do Ceará. Conclui-se com certa reflexão acerca da utopia do modelo de agência do Estado:

“aqui tem pessoas que são concursadas, mas que infelizmente a gente verifica de uma maneira fácil que não tem como a gente entregar uma determinada atividade de coordenação que ele não vai dar conta por uma série de razões, ‘né’; então, eu acho que é esse tipo de preocupação que tem que permear a famosa blindagem que as agências têm que ter e não essa coisa... eu já tenho uma visão, assim, daquele discurso (...) que eu vi muito isso, hoje já está diminuindo: “nós somos um órgão de Estado e não de Governo”... hoje eu fico... com três anos e meio de reflexão e observação eu acho essa discussão meio sem sentido, quando chegam com essa história eu digo: “meu amigo, todos somos órgãos de Estado”; agora nós temos que ter algumas peculiaridades em que a ação do governo entra de uma maneira mais ou menos... ele... para o próprio governo...eu acho que um órgão que está fazendo execução já é...ele tem que ser flexível pra o Governador colocar lá o dirigente que se alinhe com aquela política e tal, ninguém tem culpa se o Governador é assim ou assado, ele foi eleito pelo povo e tem que ter essa compreensão, ‘né’, mas é claro que uma agência, ‘né’, ela...por circunstância, ela tem que ter esse conjunto, mas não porque ela é órgão de Estado e o outro não é.”

O caso da Arce resalta algumas peculiaridades relevantes para a reflexão acerca dos modelos alternativos de seleção de altos dirigentes das agências reguladoras. Em primeiro lugar, é importante contextualizar a adoção do modelo num contexto de crise político-institucional que reduziu o papel do Poder Legislativo no processo de escolha dos diretores do órgão. Paralelamente, avalia-se positivamente um processo mais profissional e transparente de seleção, operacionalizado pelo Comitê compostos por procuradores do Estado. O caso da Arce também se revela um laboratório interessante das potencialidades e dos desafios da participação dos funcionários de carreira em cargos de gerência superior e demonstra os limites da “blindagem” excessiva dos órgãos reguladores.

PROCESSOS DE SELEÇÃO NO SETOR DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

O modelo de comitês de busca para seleção dos dirigentes é utilizado, há quase uma década, pelas instituições vinculadas ao Ministério de Ciência e Tecnologia. Para um relato e análise dessa experiência contou-se com o depoimento do Dr. Lindolpho de Carvalho Dias, que já presidiu vários comitês de busca do setor. Segundo o entrevistado, o modelo de Comitês de Busca foi uma tendência natural do processo de escolha dos institutos de ciência e tecnologia, que sempre contaram com membros externos nos seus conselhos. Simultaneamente, o aperfeiçoamento do modelo se inspirou no processo de escolha dos dirigentes universitários no contexto norte-americano. Trata-se de um processo já bem estabelecido no setor de ciência e tecnologia, uma vez que já houve mais de 30 diretores escolhidos por este processo.

No entanto, não se trata de um processo altamente formalizado, como nos casos acima estudados. Cabe ao Ministro constituir o Comitê de Busca, ouvindo membros dos institutos e pessoas de fora, quando o caso, para decidir acerca da sua composição. Geralmente, o Comitê também se compõe com pessoas indicadas em listas geradas pelas próprias instituições, de forma a contar com membros internos. Uma vez composto, o comitê fica encarregado de indicar uma lista tríplex para o ministro, após um amplo processo de divulgação para obter o maior número de candidatas. O entrevistado enfatiza a importância da independência dos comitês para o bom andamento do processo.

Entre as vantagens citadas pelo entrevistado, a independência gerencial do dirigente, diminuindo as influências de natureza corporativista:

“você quando escolhe um diretor com congregação ... tem uma disputa política interna e as pessoas ficam vinculadas às pessoas que votaram . E quando se é escolhido por comitê independente e que nem sempre é constituído só de pessoas da Escola, o indivíduo que é escolhido ele é absolutamente independente, ‘né’? Isso é bom, isso é saudável, eu acho. No caso do ministério, tem casos, tem vezes que o comitê de busca não tem nem um elemento do instituto”.

Perguntado sobre o potencial da adoção dessa experiência para as agências reguladoras independentes, o entrevistado destaca “o modelo quebra a influência político-partidária nessas coisas, que é desejável, porque você está atrás de qualidade. As agências reguladoras têm uma importância imensa”. Por isto que a independência dos comitês de busca, um atributo difícil, mas possível de ser alcançado, é chave para o processo de escolha.

Considerando o número de agências envolvidas no modelo, também se ressalta a importância de ter uma estrutura organizacional básica que possibilita e operacionaliza o funcionamento dos comitês *ad hoc*, organizando as reuniões e as entrevistas com os candidatos, etc.

A prática de Comitês de Busca adotados no setor de ciência e tecnologia revela a necessidade de manter a independência desses formatos alternativos de seleção, de forma a assegurar a atração de profissionais com alto perfil técnico e diminuir os interesses corporativistas das instituições. O formato *ad hoc* dos comitês também assegura a necessária flexibilidade de adaptação aos diversos formatos organizacionais das instituições de ciência e tecnologia.

4 PESQUISA DE CAMPO

Nesta parte do trabalho serão discutidos os principais resultados da pesquisa de campo realizada com *stakeholders* direta ou indiretamente envolvidos no modelo regulatório brasileiro. Em primeiro lugar, será apresentada a avaliação que prevalece acerca do processo atual de escolha dos dirigentes e dos gerentes superiores das agências reguladoras. A seguir, identificam-se algumas propostas de melhoria do processo de seleção que surgiram no decorrer da pesquisa de campo. As alternativas do processo de seleção dos diretores das agências reguladoras, como a criação dos comitês, maior abertura e transparência do processo e o perfil dos diretores são discutidas na terceira parte. Paralelamente, é apresentada a avaliação do processo de seleção de gerentes superiores de agências reguladoras. Por fim, são destacados alguns desafios aos modelos alternativos de seleção que podem influenciar os processos de escolha dos dirigentes e gerentes superiores das agências reguladoras.

4.1 Avaliação do processo atual de seleção

As avaliações acerca do processo atual de escolha dos dirigentes divergem, de acordo com a experiência e a perspectiva dos atores entrevistados. Perguntados sobre a orientação política ou técnica que tem predominado até

então no processo de seleção dos altos dirigentes das agências reguladoras, os atores geralmente afirmam que existem influências políticas no processo e que os entes reguladores dificilmente são blindados contra as pressões partidárias.

Para vários entrevistados, o problema político ocorre como consequência do formalismo observado no processo de sabatina sob responsabilidade do Senado Federal. Nas palavras do Presidente da Arce:

“sabatina, ela... eu... agora, passando, assim, para a análise crítica da questão da sabatina, aí já é um... se a gente tem conhecimento do que acontece por aí é que essa indicação ela vai para o Governador e essa sabatina ela se transforma, geralmente, – também salvo algum caso ou outro que eu também não posso... a gente não pode também generalizar –, mas... de grande evidência de que não há certo cuidado, salvo algum deputado ou outro que possa ter uma certa curiosidade, que normalmente esses são aqueles de oposição, portanto, há uma tendência até de descredibilizar, se ele realmente for puxar muito, assim, pelos questionamentos, ‘né’, de ser uma mera, como se diz, tramite do processo, ou seja, sem querer desqualificar deputado, ‘né’, mas não é bem o foco do nosso perfil legislativo esse tipo de preocupação, ‘né’; então, por outro lado, também tem essa legitimidade, não resta dúvida, de estar se submetendo a uma sabatina, ‘né’, mas o que a gente tem visto por aí é que quando há uma rejeição é identificado por um problema político, pelo menos os casos que eu ouvi falar, os raros casos que houve nesse tipo com sabatina dentro do legislativo é por questão política, por questão de...o governo não está especificamente com a base, não preparou lá sua base, então, é mais uma disputa política, às vezes até a pessoa tem alta qualificação e pode se prejudicar dentro desse processo”

Esta crítica também é reconhecida pelos próprios entrevistados no Senado. Eles destacam a tentativa de melhorar dos critérios de sabatina buscando aferir com mais precisão a qualidade técnica dos candidatos “o que se debate ocasionalmente é a falta de um método, de uma sistemática de arguição mais bem estruturada dentro da Casa” (Entrevista Assessoria do Senador Tasso Jereissati). A atual proposta do Presidente da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado, Senador Fernando Collor, busca sistematizar a sabatina, mas não aborda a totalidade de agências reguladoras.

Ex-presidentes de órgãos reguladores como Aneel, Anatel e ANA destacam que a agência tem mais chances de estar blindada contra essas influências se ela for muito relevante para o país ou se for crucial para a implementação das prioridades políticas presidenciais:

Jerson Kelman “a minha interpretação é a seguinte: uma agência reguladora pode ou não estar blindada contra influências de natureza partidária, e ela tem mais chances de estar blindada contra influências de natureza partidária se ela for muito relevante para o país. Eu penso que a experiência do racionamento de 2001, o racionamento de energia elétrica de 2001, levou o governo Lula a tratar com muito cuidado esse tema. Ou seja, não colocou na mesa de negociação de natureza partidária que faz parte do funcionamento das nossas coalizões políticas aqui no Brasil, não colocou o setor, a Aneel na mesa, a Aneel ficou de fora. No fundo, então, o que eu estou dizendo é que a explicação está atrelada à importância que tem a agência para o país, ou a percepção que têm os dirigentes, particularmente o Presidente da República, sobre qual a importância que tem aquela agência em ser preservada”.

Luiz Guilherme Schymura “então o que eu quero dizer com isso é o seguinte: antes de mais nada, é fundamental que o governo que indica os nomes tenha uma leitura, dê uma importância àquela organização, pra que não indique nomes que não condizem com (as prioridades da política governamental)... porque se você entrar nessa discussão se tem que ser técnico ou político (...) se não houver uma conscientização da importância da agências, no sentido em que você está esperando que aquela agência cumpra exatamente o papel definido por lei, ou seja, faça a política do setor de telecomunicações no caso da Anatel, a que se propõe, tem uma política de Estado muito bem definida, muito bem formulada, que define claramente o papel da Anatel; se você acha que aquilo que a Anatel tem que fazer, no caso das telecomunicações, ou o que a Aneel ou cada uma delas, é importante para você como Presidente da República, aquele setor é importante, você vai tomar cuidado na hora de indicar a pessoa”.

No entanto, mesmo no caso destas agências consideradas relevantes, foram identificados casos de interferência política por parte de outros entrevistados (ver entrevistados Abar sobre candidato diretor da ANP, no Anexo 2), o que torna a constatação da relevância controversa.

Na prática, o processo de seleção dos dirigentes das agências se dá pela indicação do Ministro responsável, passando pela articulação com a Casa Civil. Vários entrevistados reconhecem o peso político desse processo, mas o consideram natural ao jogo regulatório.

Por outro lado, no que tange à indicação dos superintendentes ou gerentes superiores, a maioria avalia que se trata de um processo menos sujeito a interferências políticas, uma vez que a própria natureza da atividade exercida demanda mais conhecimentos técnicos. De forma geral, diretores e ex-diretores

de agências reguladoras destacam não ter sofrido influências políticas nesse processo de escolha, cabendo à Diretoria Colegiada o processo de indicação. Em órgãos onde os diretores assumem responsabilidades executivas, tendo superintendências ou gerências vinculados a eles (como no caso da ANP), estes são os responsáveis por indicar os nomes que depois são aprovados pelo colegiado.

Embora existam avaliações divergentes acerca do processo atual de escolha, particularmente dos diretores das agências reguladoras, todos os entrevistados reconhecem a existência de influência política no processo de seleção e destacam a impossibilidade de implementar sistemas que possibilitem a “blindagem” máxima do órgão regulador. No que tange aos gerentes superiores, o diagnóstico de influências políticas é mais brando, devido à própria natureza técnica da atividade que estes profissionais exercem.

4.2 Propostas alternativas sobre o processo de seleção

Todos os entrevistados concordam que o perfil técnico dos candidatos deve prevalecer no processo de escolha e apresentam algumas alternativas que buscam a melhoria desse processo, resumidas no Quadro 2:

QUADRO 2. RESUMO DAS PROPOSTAS DE MELHORIA DO PROCESSO DE SELEÇÃO

PROPOSTAS DE MELHORIA DO PROCESSO DE SELEÇÃO
Maior condicionalidade manifestada pela capacidade técnica do candidato no tema que ele vai regular, ficando a prioridade de escolha nas mãos do Presidente da República;
Melhoria do processo de avaliação para além da mera análise curricular, buscando identificar conhecimentos relacionados à regulação, como uma área específica de atividade;
Abertura de concurso público para a escolha dos altos dirigentes, acompanhando a experiência chilena e outras experiências adotadas em países como Peru e Colômbia;
Criação de um comitê de seleção composto por presidentes de agências reguladoras federais de forma a observar os princípios da regulação;
Criação de um comitê de seleção composto por representantes da Advocacia Geral da União, adaptando a experiência da Arce; e
Reestruturação da diretoria colegiada das agências, de forma a torná-la uma diretoria mais executiva, na qual cada diretor é responsável por uma área de atuação, facilitando a identificação do perfil técnico dos candidatos.

Fonte: Elaboração com base na pesquisa de campo

No entanto, quase a totalidade dos entrevistados expressou certo ceticismo sobre modelos alternativos de seleção que tornem imunes as agências de influências políticas. Nas palavras de Luiz Guilherme Schymura: “eu acho interessante essa discussão, mas eu confesso que não consigo montar um modelo que seja à prova de bala”.

4.3 Seleção de diretores das agências reguladoras

COMITÊS DE SELEÇÃO

Além das propostas que surgiram pelos entrevistados, no decorrer das entrevistas foram avaliadas as percepções acerca de modelos alternativos de seleção construídos a partir do *benchmarking* anteriormente discutido. Ênfase especial foi dedicada à discussão do modelo de comitês de escolha, responsáveis pela condução da seleção, a partir dos preceitos de um processo mais competitivo.

De forma geral, a introdução da ideia do comitê de seleção dos dirigentes das agências reguladoras é vista positivamente pelos entrevistados. Eles concordam que critérios que busquem incrementar a transparência do processo de seleção, desde o primeiro momento, e que incentivem a competição pela apresentação de várias candidaturas a serem analisadas previamente por um órgão de natureza plural podem melhorar a escolha de perfis mais adequados. No entanto, é a composição do comitê que gera controvérsias e discussões.

Um comitê composto por representantes dos diversos grupos de representação da área de atuação da agência é visto de forma positiva pelo pluralismo e pela “tensão positiva” que pode trazer ao processo. Porém, esta proposta também gera cautela acerca dos limites de sua atuação, uma vez que pode apresentar menos agilidade e ser espaço de manifestação de vários interesses.

Os representantes da Abar defendem a adaptação do modelo da Arce ou a ideia de composição do comitê por presidentes e diretores em exercício de agências. O primeiro modelo defende-se pelo rigor no processo de seleção e pela orientação jurídica, nas palavras do Presidente “se for a Advocacia Geral da União, ‘né’, no caso federal, então, pelo menos em tese, eles são muito sérios, ‘né’, em nível de.. tem uma cultura jurídica”.

Por fim, a proposta de compor o comitê por reguladores também se defende com base no fortalecimento da cultura regulatória:

Presidente Abar: “faz uma espécie de conselho ou (...) ou alguma coisa, das agências federais, com os presidentes das agências federais, certo? As agências federais se reuniriam para fazer a chamada e eles analisariam esses currículos... isso pressupõe que eles estão lá para defender os interesses da regulação e (...) pessoas realmente com possibilidade de ser um bom regulador; evidentemente que para a agência que está sendo indicada a pessoa não (...), totalmente neutro: a indicação é pra Aneel, então o presidente da Aneel não participaria dessa seleção, (...) as outras agências que participariam;

... um comitê *ad hoc* de gente que é mais interessada, teoricamente que tenha a regulação

(A): mas e outra alternativa? Que esse comitê tenha composição variável dependendo do setor que vai fazer essa seleção, ‘né’, então com essa formação variável, que significa que tenha representantes das concessionárias, representantes dos usuários e representantes dos interesses daquele setor que façam uma espécie de miniconselho consultivo das agências, ‘né’, que façam esse processo de seleção e que (...) seja diferente dependendo da área.

(B): ah sei, é outra ideia também ‘né’;

(A): mas isso seria algum tipo de...

(B): olha, eu acho que se faz o conjunto das agências reguladoras, não estaria específico a uma determinada agência a escolha... a análise desses currículos ficaria mais amplo e menos sujeito à interferência política, por que senão o sujeito entra e se inscreve, alguém lá da Presidência da República liga para o presidente da agência (...), “ó, dá um jeito de passar esse sujeito aí”, entendeu? Fica... aí teria que (...) era todos, quer dizer, já fica meio complicado para todas as agências”.

O quadro 3 resume as principais alternativas dos Comitês de Seleção, destacando suas vantagens e desvantagens comparativas.

Como se pode perceber pela análise do quadro, nenhum dos modelos é imune às críticas e fragilidades. No entanto, também seria utópico pensar num modelo alternativo de seleção que blinde o processo de seleção de influências políticas, inerentes ao jogo regulatório, como reconhecido pela grande maioria dos entrevistados.

QUADRO 3. ANÁLISE DOS MODELOS ALTERNATIVOS DE COMITÊS DE SELEÇÃO

Alternativas de Comitês de Seleção	Vantagens	Desvantagens
Composição <i>stakeholders</i> setorial (governo, usuários e concessionárias/prestadoras de serviços)	Pluralismo, conhecimento do setor, “tensão” positiva	Falta de agilidade, interesses muito fortes em jogo e transposição do modelo de conselhos que existe em algumas agências
Composição por presidentes e diretores de agências	Fortalece a cultura regulatória	Desconhecimento da dinâmica e dos problemas do setor específico
Composição por membros da Advocacia Geral da União	Segurança jurídica, seriedade do processo	Tendência à orientação legalista em detrimento de outras perspectivas disciplinares na base da regulação, formalismo no processo

Fonte: Elaboração com base na pesquisa de campo

Vale também destacar que os únicos entrevistados que associam esta opção organizacional – constituição de comitês de seleção – a um maior risco de controle para as agências são os representantes da Abar. Tudo indica que se trata de um problema de percepção ligado à atividade até então desempenhada pelo PRO-REG, que pode ser solucionado a médio e longo prazo por uma estratégia mais customizada de comunicação.

PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO DE SELEÇÃO DE DIRETORES

O atual processo de seleção é considerado muito fechado, dependendo, quase exclusivamente, da indicação do Ministro Supervisor com participação da Casa Civil, ouvindo o Ministério das Relações Institucionais.

No que tange aos diretores das AR, prevalece a visão de que o processo de seleção deve ser aberto para candidatos externos, num processo similar aos Comitês de Busca na área de ciência e tecnologia. Na opinião do Presidente da ANS:

“o problema de ter diretor de quadro próprio como obrigação é o problema do corporativismo; porque ele é diretor naquele momento e ele sabe que vai voltar para funcionário de carreira, ele não vai contrariar nenhum dos interesses dos funcionários de carreira; que é o que acontece, muitas vezes, com as universidades, ‘né’, o cara só pode ser reitor se for do quadro, só pode ser diretor da faculdade se for do quadro, chefe do departamento se for do quadro, e aí lá ele não compra nenhuma briga, não faz nenhum enfrentamento, por quê? Porque ele vai voltar a ser professor, aquele cara vai ser companheiro de trabalho dele por mais de 30 anos...”

Boa parte dos entrevistados concorda com os ganhos decorrentes de maior publicidade e transparência do processo de seleção e consideram estes princípios chaves para um processo de seleção menos politizado.

PERFIL DOS DIRETORES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Diferentemente dos gerentes superiores das AR, caracterizados por boa parte dos entrevistados pela orientação técnica, o perfil dos diretores das agências reguladoras é considerado mais complexo. Nas palavras do Luiz Guilherme Schymura “é difícil você desenhar um perfil que seja o perfil de uma pessoa para ir para agência... é inescapável que você precise... dar a importância devida ao órgão e entenda a importância do órgão e que tipo de desempenho que esse órgão espera dele”.

De fato, o perfil desejável dos candidatos deve se ajustar às demandas da sua função e isto, tendo em vista a diversidade organizacional das agências reguladoras, é algo difícil de ser padronizado.

Alguns dos entrevistados destacam que o perfil do diretor é mais genérico, orientado não apenas pelo conhecimento específico da área, de natureza técnica, mas também pelo aspecto gerencial e estratégico. Conforme se destaca na entrevista com Zevi Kahn:

Os diretores é... eles... por mais que tenha é... uma atividade técnica, ele deve ter habilidades, no mínimo, é... para lidar com outras questões que não são só técnicas. Não é? Porque cabe ao diretor até essas habilidades de barrar é... é... influências externas, indevidas nas agências, ‘né’? Então, se a pessoa não tem uma, uma, um... uma formação é... se não ocupou cargos anteriormente vai ter dificuldades, às vezes, de lidar com as pressões que são é... absurdas, às vezes que as agências sofrem de todos os ... é... de todos os setores regulados, ‘né’? dos vários agentes. Então, é.. o diretor precisa ter é.. mais do que superintendência, algumas outras habilidades. É... ele... entendo que a formação técnica é essencial, mas, por exemplo, pra diretoria é... é interessante um modelo que congregue é... mais do que uma visão, mais do que uma especialidade. É... numa agência, hoje em dia, com acirramentos das questões tarifárias, as questões econômicas financeiras, vejo muito importante é que... num conjunto... pensando nos casos de direção colegiada, é que você tenha é... um mix, ‘né’? De engenheiro-economista, de engenheiro-advogado, ‘né’? E que deixe a diretoria com um pouco mais de é... com um pouco mais de visão em relação a... ao mercado.

O presidente da ANS, como vários outros representantes entrevistados, também identifica o risco de privilegiar demasiadamente a formação acadêmica, em detrimento da experiência, da capacidade de gestão:

“acho que se tiver critérios mais objetivos, ‘né’, para conformação desses perfis eu acho que ajuda, eu acho que ajuda (...) se for no sentido do acadêmico, da palavra, você vai deixa...você vai privilegiar a formação acadêmica, mestrado, doutorado, em detrimento, muitas vezes da experiência, da operacionalização, da capacidade de....’né’.”

O processo de seleção dos diretores das agências reguladoras não pode ser tratado de forma isolada, sem uma visão sistêmica do órgão. O desafio de um processo de seleção para diretores de AR é a análise da agência como um todo, combinando os perfis dos diretores que gradualmente façam parte do seu corpo diretivo, de forma a lidar com a complexidade da função regulatória.

4.4 Seleção de gerentes superiores das agências reguladoras

De forma geral, boa parte dos entrevistados considera que o processo de escolha dos gerentes superiores das agências reguladoras deve ser orientado por critérios técnicos. A natureza da atividade desempenhada por estes gerentes é um forte condicionador dessa orientação técnica.

Na maioria das agências, os gerentes superiores ocupam cargos de livre provimento e, geralmente, são provenientes de organizações anteriormente chaves para os setores regulados (como Telebrás, Eletrobrás, ministérios supervisores, etc.). Sua experiência técnica foi construída ao longo de anos de atuação nesses órgãos e sua ascensão gerencial no modelo das agências reguladoras independentes, que se tornaram chaves para o desempenho de vários setores, foi uma consequência natural, especialmente no primeiro momento de estruturação dos entes reguladores, que nem contavam com uma carreira própria.

O processo de indicação dos candidatos à superintendência ou gerência superior nas agências reguladoras é atribuição do Conselho Diretor das agências e, embora passe por um processo de aprovação formal por parte dos ministérios e da Casa Civil, quase não existem casos de interferência política no processo.

Vários entrevistados destacam a importância de manter esta atribuição (seleção dos gerentes superiores) na diretoria das agências reguladoras, uma vez que este é um forte indicador da independência dos entes reguladores.

Outro ponto que surge com força nas entrevistas é a valorização dos funcionários de carreira para cargos de gerência superior das agências reguladoras.

Até então, a participação dos servidores de carreira nesses cargos ainda é muito baixa. Conforme destacado pelo Presidente da Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras:

“Nós não temos conhecimento, pelo menos assim, que me ocorra eu não tenho nenhum superintendente que seja servidor efetivo; nós temos alguns servidores efetivos, que eram pessoas que vinham de carreira de emprego público, que fizeram concurso e passaram e hoje são servidores efetivos e estão em gerências gerais, que seria abaixo de superintendente, ‘né’; mas assim, a participação hoje da associação, ela é muito pequena na medida em que alguns nomes são suscitados nós demonstramos apoio a essas pessoas, nós tivemos um caso de um candidato à diretor da Anvisa, que foi indicado, é...um servidor efetivo, nós manifestamos o nosso apoio, mas ele não foi selecionado para assumir a direção; mas então, esporadicamente começam a surgir aqui ou lá, numa agência ou em outra, a possibilidade de ver servidores efetivos, aquele quadro que criado para tocar efetivamente as agências, ‘né’, nós notamos que gradativamente, ainda com uma certa lentidão, começam a surgir oportunidades pra eles ascenderem a essas posições.

O perfil da gerência superior é outro ponto relevante que foi debatido no decorrer das entrevistas. A estrutura organizacional das agências reguladoras influencia a decisão acerca desse perfil, uma vez que existem desenhos diversificados. O perfil técnico, essencial ao desempenho dessa função, também se associa à capacidade gerencial, uma vez que, de forma geral, essas pessoas também são responsáveis por gerir equipes que variam no tamanho. Apenas a título de exemplo, a Aneel opta por uma estrutura de 20 superintendências, a Anatel conta com nove superintendências, ANP conta com 15 e Ancine com cinco. Mais enxuta a estrutura, maior o número de subordinados em dada superintendência, em agências com tamanho comparável.

A mesma análise dos desenhos organizacionais também demonstra que, salvo superintendências ou gerências superiores relacionadas a assuntos administrativos ou institucionais, de forma geral, predomina o perfil técnico.

Quase todos os entrevistados concordam que o caminho natural para os cargos de superintendência e gerência superior é a valorização da carreira. Na opinião do Presidente da ANS:

“Na minha opinião, na própria lei das agências deveria definir com um conjunto percentual dos cargos de direção intermediário deveria ser ocupado por concursados (...), 30%, 40%, ou escalonado: no início 20%, depois 30%, depois 40%, porque quando conformou as agências elas não tinham um corpo (...)...então eu acho que um conjunto de cargos das agências deveriam ser de recrutamento limitado, devia ser gente do próprio quadro, até para você ir caminhando pra sair um pouco dessa armadilha (saída dos gerentes superiores para o mercado); o quadro, a pessoa do quadro o mercado tem muito mais dificuldade de tirar, porque ele está fazendo carreira, ele tem uma... melhorou muito a carreira das agências com esse último reajuste que foi dado ano passado, ‘né’, então, os salários estão muito melhores, então eu acho que eles têm expectativas de fazer carreira; então, é muito mais difícil de (...), o mercado vem cá e fala “eu te dou tanto” e ele ri, porque ele sabe que ele...pra isso ele tem que pedir demissão, sair da carreira pública e tal; então eu acho que devia caminhar para uma coisa parecida; para os diretores é mais complicado, parte dos diretores tem que ser de quadro próprio, acho que às vezes também favorece muito o corporativismo.”

No entanto, um dos desafios impostos por esta opção diz respeito ao fato de que as carreiras ainda são recentes. De acordo com o Boletim Estatístico de Pessoal, a idade média dos concursados gira em torno de 30 e poucos anos (BRASIL, 2009), indicando a entrada de pessoas jovens e, provavelmente, com pouca experiência acumulada em comparação com a experiência apresentada por pessoas que atualmente ocupam os cargos de provimento livre das gerências superiores de AR. Afinal, trata-se de uma atividade de natureza técnica que demanda conhecimentos especializados. Conforme analisa um dos diretores das agências estaduais com longa experiência na área de regulação:

Zevi Kahn “Eu tenho certeza de que esse (valorização das carreiras) vai ser o caminho, ‘né’? O...superintendente vindo da, da..do corpo técnico interno, ele já traz, vamos dizer uma, uma visão muito interessante e deve ser valorizado. É...no entanto, esse processo pode demorar é...às vezes dez anos, para se ter um bom superintendente...eu vejo ainda nos próximos anos, aí talvez nos próximos cinco anos, uma tendência ainda dos superintendentes vierem de forma...não necessariamente do quadro concursado... Mas é...entendo como muito bom a tendência, com o tempo e com concursos e com as promoções, com a evolução técnica, eles virem ocupando espaço dos quadros internos.

Outra problemática identificada trata de certa disparidade salarial que começa a ser observada entre pessoal da carreira, com níveis de remuneração muito satisfatórios, e níveis de gerência superior. Em alguns casos, conforme relatado pelo Presidente da Aner e por Zevi Kahn, estes últimos recebem remunerações mais baixas, a despeito da posição hierárquica superior.

Entre os principais ganhos advindos da valorização da carreira destacam-se o fortalecimento da cultura regulatória e a diminuição do risco de captura posterior de quadros pelo mercado. Outro benefício, não tão imediato, é a radiação dessa prática para os Estados, num natural movimento mimético que geralmente acontece com a adoção de práticas inovadoras no nível federal.

4.5 Desafios aos modelos alternativos de seleção

Nesta parte do trabalho serão analisados alguns fatores que podem condicionar o processo de escolha dos dirigentes dos órgãos públicos e serão levados em consideração na proposta do sistema de seleção dos altos dirigentes das agências reguladoras.

DIVISÃO POLÍTICA-TÉCNICA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Assim como na discussão conceitual que precedeu o trabalho do campo, mesmo nessa pesquisa foi possível observar a dificuldade de observar os limites de diferenciação política-técnica no dia a dia de atuação dos reguladores. Como se reconhece na entrevista com o ex-presidente da Anatel, que defende uma discussão mais profunda do papel das agências:

Luiz Guilherme Schymura “é, aí me deixa falar um pouco, Alketa, nessa linha que você está colocando, como é que eu vejo o negócio. Eu acho o seguinte: qualquer movimento que você faça, qualquer organização que tem que deliberar, ela está sempre escolhendo vencedores e perdedores, não tem como; quando a Anatel tem que definir quanto é que é a tarifa de remuneração de redes de telecomunicações, você está ou dando mais para telefonia fixa ou dando mais para telefonia móvel; energia elétrica, quando você define como é que vai ser feito o repasse de grana para a distribuidora você tirando do operador de geração para distribuição e para transmissão... você está sempre arbitrando, isso é política, isso não tem nada técnico, isso é político, você está favorecendo um grupo ou outro”.

O reconhecimento dessa dificuldade é um aspecto importante a ser levado em consideração nos modelos alternativos de seleção, especialmente com relação aos altos dirigentes das agências reguladoras. O Presidente ANS destaca:

“então, não acho que é razoável esterilizar as agências, elas não são esterilizáveis do ponto de vista da influência política, sempre vai existir, seja na composição da sua diretoria, no momento da indicação, seja na pressão política que é exercida pela conjunto dos atores via parlamento, via todos os processo que são utilizados pra tentar pressionar as agências reguladoras pra lá e pra cá; então eu acho que isso é do jogo, que faz parte na política”.

Resumindo, a impossibilidade de divisão política-técnica tem implicações: a) no perfil do candidato ao cargo de alta direção, não se orientando apenas por especificações técnicas, e b) nas limitações das propostas alternativas de processo de seleção, impossíveis de assegurar uma “blindagem” excessiva dos órgãos reguladores.

CONFIANÇA E MERITOCRACIA NO CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL BRASILEIRO

A estrutura administrativa do Poder Executivo Federal conta com quase 78 mil cargos de confiança, de acordo com os últimos dados do Boletim Estatístico de Pessoal (2009). Este dado é considerado excessivo quando comparado com países como Estados Unidos ou Reino Unido e encontra-se mesmo longe de outros países latino-americanos avançados na reforma do serviço público, como o Chile. De fato, os EUA – regime presidencialista – conta com aproximadamente 30 cargos de confiança por cada milhão de habitantes; Inglaterra – parlamentarismo – com 1,3, e o Chile conta com aproximadamente 250 cargos diretivos de exclusiva confiança por cada milhão de habitantes (COSTA & WAISSBLUTH, 2007).

De acordo com esta comparação, o Brasil apresenta um número ainda maior, de aproximadamente 416 cargos de confiança por milhão de habitantes (tendo como base uma população de 188 milhões, de acordo com Portal Brasil, 2009). Trata-se de uma situação historicamente construída, com o Decreto-Lei 200/1967, responsável pela criação dos cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS, posteriormente definidos como cargos cujo provimento deveria ser regido pelo critério de confiança (D’ARAÚJO & LAMEIRÃO, 2009).

Num sistema caracterizado como “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988), os cargos de confiança são tradicionalmente utilizados como recursos de negociação e barganha política (D’ARAUJO & LAMEIRA, 2009).

O fato é que esta tradição está enraizada na cultura político-institucional do país, tendo óbvias implicações para o processo de escolha, especificamente no que tange à gerência superior da AR. A confiança é vista como princípio básico da hierarquia, como ilustrado por Jerson Kelman:

“Eu acho que seria um absurdo total ter qualquer ingerência na seleção de superintendentes que não seja de responsabilidade dos diretores”.

(Alketa): “atualmente é assim na Aneel, na ANA foi assim também?”

(J): “sim, eu nunca... eu fui diretor geral, fui diretor-presidente oito anos, quatro na ANA e quatro na Aneel, e nunca, em nenhum momento eu indiquei, eu nomeei quem quer que seja para cargo de superintendente que não merecesse a minha confiança. Então, portanto, nunca, nenhuma vez aceitei a indicação de políticos – que é muito comum isso, políticos que dizem que têm uma ideia, têm uma grande sugestão para superintendência XPTO, o sobrinho dele é um cara genial que se deve ocupar a superintendência XPTO – nunca aceitei esse tipo de indicação, nenhuma. Então eu acho que a administração pública precisa ter hierarquia; e hierarquia, você só atinge hierarquia se o dirigente tiver poder para nomear e para demitir aquele que ocupa cargo de confiança debaixo da sua liderança. Qualquer coisa diferente disso leva à confusão e desrespeito à hierarquia”.

O mesmo entrevistado reconhece que existe espaço para maior abertura no processo de seleção, inclusive contando com serviços de empresas de busca de executivos no mercado, mas observando o princípio da confiança e hierarquia.

Embora vários entrevistados considerem que o cargo de dirigente é um cargo político – como ilustram os entrevistados na ANP: “a direção geral, presidência e direção geral, talvez ele seja político; e ele tem que ser político, o diretor geral tem que ser político” -, a natureza dos órgãos reguladores demanda maior peso nos critérios técnicos. Espera-se que a transparência do processo de seleção melhore as condições para que o critério de meritocracia prevaleça no processo de escolha dos altos dirigentes das agências reguladoras.

DIVERSIDADE ORGANIZACIONAL E INSTITUCIONAL DOS ORGÃOS REGULADORES

A diversidade de formatos regulatórios institucionais e organizacionais é outro ponto que merece destaque pelo desafio que impõe a qualquer padronização dos modelos alternativos de seleção. Embora já tenha sido discutida anteriormente, vale a pena recuperar a análise de Santos (2009, p.15):

“Existe hoje, ainda, um conjunto grande de instituições que exercem funções regulatórias, mas não são, formalmente, agências reguladoras. (...) As próprias agências reguladoras que existem atualmente ainda têm um nível de disparidade institucional naquilo que poderia ser chamado de isomorfismo institucional imperfeito, ou seja, o modelo foi copiado, mas não foi adequadamente adaptado, e naquilo que foi copiado foi implantado de forma diferenciada, sem razoabilidade suficiente, entre as dez agências reguladoras que foram criadas a partir de 1996.”

...ou citar alguns dos trechos das entrevistas realizadas:

Jerson Kelman “Eu acho que as agências são todas muito diferentes, entende? Você tem agências reguladoras que regulam serviço público, tem agências reguladoras que regulam o uso do bem público, tem agências reguladoras que regulam os dois e tem agência reguladora que não regula nada, que não devia ser agência reguladora. Então, a ideia de padronização das agências reguladoras não acho que é uma ideia correta, são “animais” muito diferentes.”

Algumas implicações dos diversos formatos organizacionais das agências, como o desenho das estruturas organizacionais, no processo de especificação do perfil dos gerentes superiores já foram discutidas anteriormente. Entrevistados como Luiz Guilherme Schymura consideram que o modelo dos comitês de seleção faz sentido apenas para as agências de infraestrutura, como Aneel e Anatel, que devem observar uma orientação mais técnica. Nas outras agências, a orientação política deve prevalecer.

Outro exemplo dos desafios impostos por esta diversidade organizacional e institucional diz respeito à trajetória de criação das agências reguladoras, que se traduz na composição dos quadros de gerência superior advindos de organizações que, por vários anos, foram chaves na composição do setor (Petrobras, Eletrobrás, Telebrás, etc.), dificultando as abordagens homogêneas.

Os diversos formatos que os próprios conselhos diretores das agências reguladoras assumem na prática dificultam um tratamento homogêneo do processo de seleção. Na opinião do Presidente da ANS, recomendações extremamente padronizadas “não cabem, são muito distintas as instituições... os setores regulados são muitos distintos”. Existem agências onde o Conselho Diretor não assume um papel executivo (Aneel), mas de um colegiado; agências onde os diretores têm um papel mais executivo, ficando responsáveis para áreas funcionais (Como ANS e Ancine) e agências onde existe um rodízio de diretores para as diversas áreas funcionais das agências (como ANP). Cada um desses modelos demanda perfis diferenciados de candidatos à direção, que devem ser avaliados, caso a caso, pelos Comitês de Seleção.

5 RECOMENDAÇÕES FINAIS

Com relação à **escolha dos diretores das agências reguladoras** e com base na pesquisa realizada, recomenda-se:

a) Instituição de Comitês de Seleção *ad hoc*, de natureza independente, responsáveis pelo processo de divulgação, comunicação e captação de candidatos ao cargo de diretor de agência, assim como avaliação das candidaturas e sugestão de lista tríplice de nomes a serem encaminhados para escolha do Presidente da República.

A justificativa para esta recomendação encontra-se nas boas práticas existentes em nível nacional e internacional, assim como na boa aceitação desse modelo organizacional por parte da maioria dos entrevistados, independentemente da avaliação positiva ou negativa que eles apresentam com relação ao processo atual de seleção. Somente os entrevistados da Abar revelaram certo receio inicial contra mais um órgão de controle, o que foi se esclarecendo ao longo da entrevista e também vem desaparecendo como consequência das ações de comunicação do próprio PRO-REG.

Paralelamente, o formato *ad hoc* dos comitês busca se ajustar à diversidade de formatos institucionais e organizacionais de agências reguladoras federais, adequando sua composição à natureza do órgão. Um formato orga-

nizacional permanente terá menor flexibilidade de atuação e tenderá a padronizar demasiadamente o processo de escolha, independentemente da natureza da agência.

Por fim, a independência na atuação do órgão influenciará o grau de politização do processo, embora sua total alienação considera-se impossível de ser observada.

b) A composição dos membros Comitê deve ser decidida pelo Ministro Supervisor em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República.

A justificativa para esta recomendação baseia-se no diagnóstico de que os órgãos reguladores devem se alinhar às prioridades de políticas públicas do governo democraticamente eleito, numa tentativa de diminuir a tensão entre o processo de formulação com a implementação de políticas públicas. Durante a pesquisa também se revelou, com bastante clareza, que os reguladores reconhecem que os limites da diferenciação política-técnica são tênues, além de difíceis de serem observados na prática. A composição do comitê é um espaço privilegiado dessa discussão. Cabe a estes atores também especificarem as diretrizes gerais do processo de seleção, que servirão de base para definição dos critérios de escolha por parte dos comitês *ad hoc*.

Paralelamente, trata-se de uma proposta mais realista, uma vez que reconhece o papel que o Poder Executivo desempenha no processo de escolha.

c) A composição do comitê pode reunir representantes dos principais *stakeholders* do setor regulado, além de um representante de outras agências reguladoras.

Esta composição busca alinhar as vantagens dos modelos anteriormente discutidos. Os diversos *stakeholders* (governo, usuários, prestadores de serviços e representantes da diretoria da própria agência), além do pluralismo de ideias e do profundo conhecimento do setor, podem trazer as vantagens de certa “tensão” positiva ao processo de escolha. O representante das agências reguladoras, embora desconheça a dinâmica setorial, pode observar com mais clareza um bom perfil do regulador, resguardando seu formato institucional diferenciado.

Recomenda-se, no entanto, que os critérios de composição dos comitês (indicação, lista a ser encaminhada após eleição no âmbito de órgãos representativos, etc.) também sejam decididos pelo Ministro Supervisor e pela Casa Civil.

Reconhece-se certa complexidade na operacionalização do trabalho do comitê, mas experiências já em andamento no âmbito nacional indicam que se trata de um órgão perfeitamente funcional, quando se têm diretrizes claras acerca do perfil desejável dos candidatos.

d) Os comitês devem ter autonomia para decidir os modelos de convocação, observando os princípios de transparência e competição no processo de escolha.

Esta medida torna mais flexível o trabalho dos comitês e o adapta às situações diferenciadas de seleção as quais, dificilmente, seguirão os mesmos critérios e diretrizes (a serem especificadas pelo ministério supervisor e Casa Civil), dado os diversos contextos institucionais e organizacionais.

O ponto comum a qualquer processo de seleção é o grau de transparência dado à vaga, de forma a atrair o maior número de possíveis candidatos. Os meios de divulgação podem ser vários, desde Diário Oficial, sítios de internet, revistas especializadas e também podem ser decididos pelos membros do comitê.

e) Em termos de requisitos mínimos de qualificação, recomenda-se a comprovação de ampla experiência gerencial e técnica na regulação do setor, assim como observação de princípios éticos e probidade administrativa.

O perfil do diretor de agências reguladoras não pode ser indicado de antemão, uma vez que ele também deve se adaptar aos requisitos do cargo a desempenhar. Esta pesquisa indica que embora os conhecimentos técnicos sejam relevantes, existem também competências gerenciais e estratégicas que devem ser demonstradas pelos potenciais candidatos. Eles lidarão com pressões externas fortes e também devem demonstrar observação de fortes princípios éticos, uma vez que a credibilidade é a chave do funcionamento da agência.

O conhecimento técnico não necessariamente tem a ver com a formação acadêmica das pessoas (embora esta também seja uma dimensão relevante), mas também experiência acumulada no campo de regulação (como profissional ou consultor). Afinal, já existem mais de dez anos de atividade regulatória no país, abrindo oportunidades para formação de profissionais altamente qualificados.

f) Recomenda-se não considerar o processo de seleção de forma isolada, mas o inserir numa visão sistêmica do papel da agência. Para isto, a Casa

Civil pode desempenhar um papel central, pela sua participação transversal no processo de composição dos Comitês de Seleção.

As agências contam com órgãos colegiados e seria desejável que o perfil dos diretores selecionados fosse diversificado e complementar, integrando conhecimentos e competências de diversas áreas e contribuindo, dessa forma, para criar um colegiado forte.

g) O PRO-REG pode iniciar uma discussão que busca harmonizar os formatos dos Conselhos Diretivos das agências reguladoras, até então, bastante diferenciados entre si.

Deve ser considerado que o perfil do profissional a ser selecionado deve se alinhar com a função que ele vai desempenhar. No caso de agências que contam com diretorias executivas, vinculadas a áreas de trabalhos de natureza técnica, esta escolha torna-se mais fácil de ser operacionalizada. Recomenda-se iniciar uma discussão que busca harmonizar os formatos dos Conselhos Diretivos das agências reguladoras – até então diferenciados – indicando, com clareza a orientação generalista ou técnica das funções a serem desempenhadas. Esta orientação facilitará o trabalho dos Comitês de Seleção e permitirá substanciais ganhos de aprendizagem ao longo do tempo.

h) Recomenda-se manter o processo de sabatina no Senado.

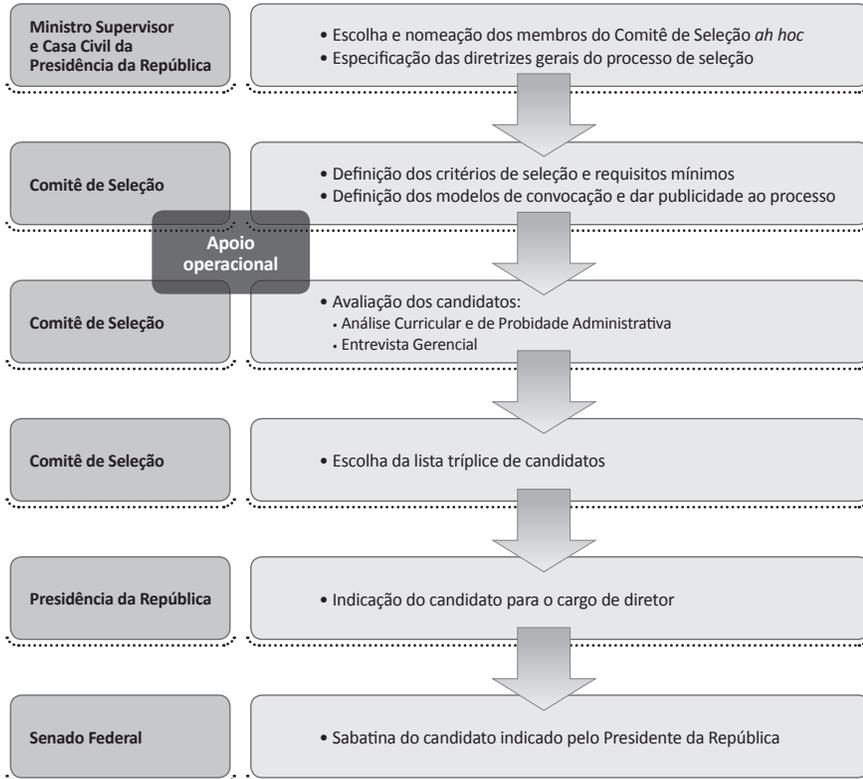
A sabatina, embora criticada pela sua formalidade, cumpre um importante papel na legitimidade do processo de escolha, assim como aproxima o Poder Legislativo da temática regulatória. Paralelamente, a sabatina fortalece a possibilidade de maior controle social para as agências. Dentro do Senado já estão em discussão tentativas de melhoria da sistemática de sabatina, indicando uma melhoria futura do processo.

i) Por fim, recomenda-se que o apoio ao trabalho dos Comitês *ad hoc* seja apoiado por um órgão de natureza mais permanente, vinculado à Casa Civil.

Como já foi visto no *benchmarking* nacional, o trabalho dos comitês *ad hoc* precisa de apoio operacional que deve ser oferecido por uma estrutura organizacional de natureza mais permanente, que também traz a vantagem de maior coordenação do processo e compartilhamento de experiências, incentivando a aprendizagem intersetorial. O modelo de seleção proposto neste documento é de natureza descentralizada e o apoio de uma equipe permanente ao processo considera-se um importante mecanismo de coordenação.

O processo de seleção proposto está resumido na Fig. 4:

FIGURA 4. PROCESSO DE ESCOLHA DOS DIRETORES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS



Fonte: Elaboração Própria

Com relação à **escolha dos gerentes superiores e superintendentes** das agências reguladoras, recomenda-se:

a) O processo de escolha de gerentes superiores deve ser de responsabilidade do Conselho Diretor das Agências Reguladoras.

A escolha dos gerentes superiores é um indicativo do grau de autonomia do órgão regulador. Por isto, recomenda-se ser de responsabilidade do Conselho Diretor. Paralelamente, estes funcionários são chaves para o desempenho técnico dos órgãos reguladores, sendo difícil a captura por jogos políticos, conforme demonstrado na pesquisa de campo realizada.

b) Incentivar a participação de servidores de carreira em processos de seleção para cargos de gerência superior, valorizando a carreira dos servidores efetivos das agências reguladoras.

Existe uma clara tendência de valorização das carreiras dos especialistas em regulação – há poucos anos funcionais no âmbito das agências reguladoras – assim que ganhos de aprendizagem ocorram, naturalmente, com a experiência acumulada.

As agências têm dificuldade de atrair pessoas do mercado privado e, até este momento, contam com a experiência acumulada de pessoas advindas de organizações-chave da estrutura anteriormente estatal de determinado setor. Estes gerentes são a memória viva do processo regulatório – ainda em construção. Sua substituição por servidores de carreira deve ser gradual, de forma a possibilitar a transferência de conhecimento e permitir os ganhos de experiência por parte dos concursados.

c) Observar os princípios de transparência e competição no processo de seleção dos cargos de gerência superior.

Pelas razões acima apresentadas, considera-se saudável abrir o processo de seleção para candidatos externos, diminuindo o risco de captura por interesses corporativistas e trazendo novas ideias para a organização. A publicidade e a transparência do processo de seleção, aumentando o número de possíveis candidatos internos ou externos podem influenciar a atração de talentos para as agências.

d) Recorrer aos serviços de empresas especializadas de busca e seleção de executivos, para captar e selecionar potenciais candidatos no mercado.

Embora as experiências nacionais no uso de empresas especializadas não tenham ainda mostrado resultados, trata-se de uma prática usualmente utilizada em outros contextos, que pode trazer flexibilidade e maior competição ao processo de escolha. O PRO-REG pode apoiar a divulgação de boas práticas de seleção, criando espaço para um processo de aprendizagem.

6 REFERÊNCIAS

Abranches, Sergio Henrique. O Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*. Vol. 22. n.1.pg.5-33. 1988.

BRASIL. *Boletim Estatístico de Pessoal*. Ministério do Planejamento. Secretaria de Recursos Humanos. Brasília, Vol.14, n.156, abril, 2009.

CHILE. Sistema de Alta Dirección Pública: Camino Recorrido y por Recorrer. *Libertad y desarrollo*. N.º 880. (2008). Acesso em 13 de janeiro de 2009 no endereço eletrônico: http://www.lyd.com/lyd/controls/neochannels/neo_ch3864/deploy/880%20alta%20direccion%20publica%2011.pdf.

_____. Sítio do Servicio Civil: <http://www.serviciocivil.cl/>. Acesso em março 2009.

_____. Sítio do *Sistema de Postulación em Línea*: <https://postulaciones.serviciocivil.cl/>. Acesso em março de 2009.

Costa, Rossana & Waissbluth, Mario. Três años del sistema de alta dirección pública em Chile: balance y perspectivas. *Documento de Trabajo: série Gestión*. 2007. Acesso em 13 de janeiro de 2009 no endereço eletrônico: http://www.mariowaissbluth.com/descargas/alta_direccion.pdf.

FESLER, J.W. Independent regulatory agencies. In: MARX, F.M. (Org.) *Elements of Public Administration*. N.J.:Prentice-Hall, 1959.

MUELLER, Bernardo. *Regulatory governance in Brazil*. Apresentação. 2008.

D'Araujo, Maria Celina & Lameirão, Carolina. Política e Administração: continuidade e mudança dos governos. Sobre dirigentes públicos no Governo Lula. Paper. Centro de Pesquisa e Documentação de História. Rio de Janeiro, CPDOC, 2009.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Brasil: fortalecendo a governança para o crescimento. *Relatório sobre reforma regulatória*. 2008.

PECI, Alketa, “Reforma Regulatória Brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento”, *Revista de Administração Contemporânea*, 11 (1) Janeiro-Março, pp. 11-30. 2007.

_____. (Org.). *Regulação no Brasil: Desenho, Governança, Avaliação*. São Paulo: Atlas, 2007b.

Peters, G. and J. Pierre. 1998. ‘Governance without government? Rethinking public administration’, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2).

Prats i Catalá, J. ‘Veinte años de modernización administrativa em los países de la OCDE. Lecciones aprendidas’. Paper presented at Projeto de Modernización del Estado: *Seminário Internacional sobre Modernización del Estado*, Buenos Aires, Argentina, 2006.

WALDO, D. *The Administrative state*. New York: The Ronald Press Company. 1948

WILSON, J. Q. *The politics of regulation*. New York: Basic Books. 1980.

ANEXO 1. SERVIÇOS PÚBLICOS INCLUÍDOS NO SISTEMA DE ALTA DIREÇÃO PÚBLICA

MINISTERIO DE AGRICULTURA

- 1. Comisión Nacional de Riesgo, CNR*
- 2. Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP*
- 3. Servicio Agrícola y Ganadero, SAG*

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

- 4. Caja de Previsión de Defensa Nacional, CAPREDENA*
- 5. Dirección Administrativa del Defensa.*
- 6. Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, DIPRECA*
- 7. Dirección General de Aeronáutica Civil, DGAC**

** contempla apenas a provisão de cargos de II nível hierárquico.*

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN

- 8. Fiscalía Nacional Economía.*
- 9. Servicio Nacional de Pesca, SERNAPESCA*
- 10. Servicio Nacional del Consumidor, SERNAC*
- 11. Instituto Nacional de Estadísticas, INE*
- 12. Servicio Nacional de Turismo, SERNATUR*
- 13. Superintendencia de Electricidad y Combustibles, SEC*

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- 14. Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT.*
- 15. Consejo de Rectores.*
- 16. Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, DIBAM*
- 17. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, JUNAEB*
- 18. Junta Nacional de Jardines Infantiles, JUNJI*

MINISTERIO DE HACIENDA

- 19. Dirección de Compras y Contratación Pública, CHILECOMPRA*
- 20. Servicio Nacional de Aduanas.*

21. *Superintendencia de Casinos.*
22. *Tesorería General de la República.*
23. *Unidad de Análisis Financiero, UAF*

MINISTERIO DEL INTERIOR

24. *Oficina Nacional de Emergencias, ONEMI*

MINISTERIO DE JUSTICIA

25. *Defensoría Penal Pública.*
26. *Servicio de Registro Civil e Identificación.*
27. *Servicio Médico Legal, SML*
28. *Superintendencia de Quiebras.*

MINISTERIO DE MINERÍA Y ENERGÍA

29. *Comisión Chilena de Energía Nuclear, CCHEN*
30. *Comisión Chilena del Cobre, COCHILCO.*
31. *Servicio Nacional de Geología y Minería, SERNAGEOMIN*

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

32. *Dirección de Aeropuertos.*
33. *Dirección de Arquitectura.*
34. *Dirección de Contabilidad y Finanzas.*
35. *Dirección de Obras Hidráulicas.*
36. *Dirección de Obras Portuarias.*
37. *Dirección de Vialidad.*
38. *Dirección General de Aguas.*
39. *Fiscalía de Obras Públicas.*
40. *Instituto Nacional de Hidráulica.*
41. *Superintendencia de Servicios Sanitarios*

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

42. *Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS*
43. *Fondo Nacional de la Discapacidad, FONADIS*

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

- 44. Agencia de Cooperación Internacional, AGCI*
- 45. Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado.*
- 46. Instituto Antártico Chileno, INACH*

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA

- 47. Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud, CENABAST*
- 48. Centro de Referencia de Salud de Maipú.*
- 49. Centro de Referencia de Salud de Peñalolén Cordillera Oriente.*
- 50. Hospital Padre Alberto Hurtado.*
- 51. Instituto de Salud Pública de Chile, ISP*
- 52. Servicio de Salud Arica*
- 53. Servicio de Salud Iquique*
- 54. Servicio de Salud Antofagasta*
- 55. Servicio de Salud Atacama*
- 56. Servicio de Salud Coquimbo*
- 57. Servicio de Salud Aconcagua*
- 58. Servicio de Salud Valparaíso – San Antonio*
- 59. Servicio de Salud Viña del Mar – Quillota*
- 60. Servicio de Salud Libertador Bernardo O’Higgins*
- 61. Servicio de Salud Maule*
- 62. Servicio de Salud Arauco*
- 63. Servicio de Salud Bío Bío*
- 64. Servicio de Salud Concepción*
- 65. Servicio de Salud Ñuble*
- 66. Servicio de Salud Talcahuano*
- 67. Servicio de Salud Araucanía Norte*
- 68. Servicio de Salud Araucanía Sur*
- 69. Servicio de Salud Reloncaví*
- 70. Servicio de Salud Chiloé*
- 71. Servicio de Salud Osorno*
- 72. Servicio de Salud Valdivia*
- 73. Servicio de Salud Aysén*
- 74. Servicio de Salud Magallanes*

- 75. *Servicio de Salud Metropolitano Central*
- 76. *Servicio de Salud Metropolitano Norte*
- 77. *Servicio de Salud Metropolitano Occidente*
- 78. *Servicio de Salud Metropolitano Oriente*
- 79. *Servicio de Salud Metropolitano Sur*
- 80. *Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente*
- 81. *Superintendencia de Salud*

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

- 82. *Servicio de Vivienda y Urbanización I Región*
- 83. *Servicio de Vivienda y Urbanización II Región*
- 84. *Servicio de Vivienda y Urbanización III Región*
- 85. *Servicio de Vivienda y Urbanización IV Región*
- 86. *Servicio de Vivienda y Urbanización V Región*
- 87. *Servicio de Vivienda y Urbanización VI Región*
- 88. *Servicio de Vivienda y Urbanización VII Región*
- 89. *Servicio de Vivienda y Urbanización VIII Región*
- 90. *Servicio de Vivienda y Urbanización IX Región*
- 91. *Servicio de Vivienda y Urbanización X Región*
- 92. *Servicio de Vivienda y Urbanización XI Región*
- 93. *Servicio de Vivienda y Urbanización XII Región*
- 94. *Servicio de Vivienda y Urbanización Región Metropolitana*
- 95. *Servicio de Vivienda y Urbanización XIV Región*
- 96. *Servicio de Vivienda y Urbanización XIV Región*
- 97. *Parque Metropolitano*

MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

- 98. *Dirección General de Crédito Prendario, DICREP*
- 99. *Instituto de Normalización Previsional, INP*
- 100. *Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE*
- 101. *Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.*

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES

- 102. *Junta de Aeronáutica Civil, JAC*

ANEXO 2. TRECHOS ILUSTRATIVOS DAS ENTREVISTAS

ORIENTAÇÃO POLÍTICA DO PROCESSO ATUAL DE SELEÇÃO

Jerson Kelman

eu diria o seguinte, o processo hoje, a experiência da Aneel, como eu já disse antes, não é talvez, não é generalizável. A experiência na Aneel não é igual a dos outros. Na Aneel o que tem prevalecido no processo de seleção é a capacidade técnica, é isso que tem sido exaltado, todos têm capacidade técnica. Agora, quando nós olhamos as outras agências reguladoras genericamente, certamente não há isso. Seria ingenuidade imaginar que em todas as agências o que tem sido relevante tenha sido a capacidade técnica. A (...) dessa seleção, passar pelo Senado, etc., tem sido mais relevante nesse processo e, portanto, as negociações, etc. Mas na Aneel não, a Aneel é uma exceção.

ANP * reunião em grupo

(B):...eu acho que o diretor geral é político, mas os outros...ele é mais técnicos do que políticos;

(Alketa): então, na direção...

(B): a direção geral, presidência e direção geral, talvez ele seja político; e ele tem que ser político, o diretor geral tem que ser político; agora, os outros diretores...

(C): tem o componente técnico e tem o político;

(B): é claro, o político nunca vai desaparecer, mas tem o componente técnico, bastante;

(Alketa): mas essa variação é com relação a todas as agências ou só com relação a ANP?

(B): não, eu diria...

(A): ...comparar a ANP com as outras agências...

(C): não, eu conheço bem, eu trabalhei três anos na formação da ANA – Agência Nacional de Águas -...conheço e acompanhei o (...) na Aneel e acompanhei

o Davi e depois tanto o embaixador quanto a (...) na ANP, a minha visão é que... num geral, pelo menos as agências de energia e água, ANA, Aneel e ANP, que o meudentro desta resposta, quer dizer, o diretor geral, o dirigente máximo, é político, não é técnico, e os outros diretores e componentes político e técnico...

(B): às vezes até calha de ser técnico, como é o caso do (...)

(C): é o caso do (...), mas é político;

(B): é político, predominantemente político;

(C): o (...), por exemplo, na Aneel e na ANA, o (...) é o maior...

(Alketa): eu entrevistei ele também...

(C): ah, ele já foi entrevistado?

(B): você já entrevistou o (...)!

(A): sim, sim, mas porque você (...) no caso (...) político?

(C): ...é... ele é o maior hidrólogo brasileiro, ok?, e sempre foi ligado ao PSDB; quando o Fernando Henrique quis fazer a ANA e o Banco Mundial tinha dinheiro pra bancar e (...) que não ia mais botar dinheiro no Brasil, no (...) brasileiro, se não tivesse um órgão regulador...disseram quem é que é o maior hidrólogo próximo ao PSDB (risos), entendeu?; é a mesma coisa na Aneel, quem é que pode (...)?, e ele estava na época muito próximo do (...)

(....)

(A): então quais seriam as alternativas pra se tornar esse processo mais técnico?

(B): eu não sei...me incomoda muito essa necessidade ou a prioridade de ter uma seleção técnica, me incomoda muito isso, eu...eu...pra mim a seleção de dirigentes...superintendente a gente entende, ninguém vai chamar um superintendente de gás natural que não entende de gás, ou um superintendente de refino que não entende de refino, isso é evidente; então pra superintendente não entende a necessidade de ter um corte técnico...ninguém vai colocar um cara que não entende nada daquilo pra uma coisa extremamente técnica; agora, os dirigentes eu acho que tem que ser político, não pode ser técnico; é o...por exemplo, (...) o embaixador não entendia nada de petróleo, o Davi não entendia nada de petróleo antes de chegar aqui...

(A): mas aí isso não cria problema?

(B): não, eu acho que ANP andou muito bem com o Davi e com o embaixador, e mesmo com o Aroldo, mas o Aroldo conhecia petróleo, porque ele foi da Câmara, da Comissão de Energia durante vinte anos, ele conhecia petróleo; agora, os dois anteriores, o Davi entendia muito de rede elétrica, não era de petróleo, e o embaixador não entendia nada de nada, ele era diplomata; o Sadenbergue...eu não sei, os diretores eu não sei se a necessidade de ser técnico é tão importante, é obvio que alguma noção sobre o ambiente onde ele vai atuar é importante; é fundamental?, não, não é fundamental, é importante mas não é fundamental, na minha opinião é isso; basicamente, eu acho que a questão política sobrepõe a qualquer uma técnica, na direção, na escolha dos diretores;

Abar

(Alketa):como avaliam o atual processo de seleção?

(B): é, eu acho que é frágil, claramente frágil no sentido em que a questão de você ter um bom regulador fica sendo quase uma questão de sorte, de...um jogo 'né'; (...) você pega uma pessoa completamente aleatória, sem...o que eu entendo é o seguinte, eu até fui entrevistado pela Folha de São Paulo algum tempo atrás sobre indicações políticas e eu disse o seguinte: olha, toda indicação é política, seja pro que for ela é política, no mundo inteiro, não existe neutralidade absoluta; então...agora, o que é importante é que se pode ter uma indicação política mas ele tem que ser capacitado para o cargo, sabe? O que que é um capacitado pra regulação? Inicialmente que ele tenha experiências em regulação, mas o país como só tem dez anos de história nessa questão é muito difícil você achar uma pessoa que tenha experiências...só na academia ou...; então, pelo menos, se ele não tem experiência em regulação, que ele tenha experiência no setor regulado, que ele vai regular, experiência técnica se é da área da engenharia ou da área de economia ou da área jurídica, qualquer uma experiência nesse campo; então, entendo que pra isso...o sistema hoje como ele (...), é uma loteria, é frágil; mas a gente vê com muito bons olhos essa tentativa do governo de tentar melhorar a qualidade do regulador, 'né'; a gente só tem uma dúvida, (...) resolveu não se manifestar, sobre a criação de um órgão específico, entendeu?, criar um órgão específico pra tratar disso, entendeu?, porque aí esse órgão tem essas funções e aí começa a ter outras depois e (...) vai controlando as agências, 'né', então tem esse perigo; mas a iniciativa...inclusive o...nas agências estaduais nós temos um caso bastante interessante que é o caso do Ceará.

(...)

(C): ... Reprovaram o cara da ANP, um diretor da agência de petróleo, que tinha um gabarito...

(B)...muito bom, muito bom.

(C): ...(...) na Petrobras e tem um grande conhecimento e todo mundo sabia.

(B): foi deputado federal várias vezes, um cara muito preparado, o Salomão aqui do Rio de Janeiro...

(C): travaram por um problema político.

PROCESSO ATUAL DE ESCOLHA (DIRETORES E ALTA GERÊNCIA)

Presidente ANS

(Alketa): mais (...) na hora da seleção também, incentivar as pessoas que participem...

(1): é, tentar abrir o processo, porque o processo é muito fechado e hoje ele depende fundamentalmente do Ministro supervisor; porque o formato hoje é o seguinte: sai um aviso ministerial, do Ministério supervisor, pra Casa Civil, e a Casa Civil, aí por mecanismos informais e não mecanismos formais, por mecanismos informais ela ouve o Ministério das Relações Institucionais, e (...) o nome em cima do processo; mas o formal hoje é: Ministério supervisor, aviso ministerial, Casa Civil, Presidência da República, morreu; então na verdade o grande definidor de diretores de agência hoje, do ponto de vista formal, a gente que na política não (...) dessa forma, é o Ministro supervisor, porque dele que sai a nomeação de todos os cargos, 'né'; por exemplo, quando eu quero nomear um gerente aqui na ANS, eu submeto o nome desse gerente, esse currículo, à ABIN, 'né', pra fazer aquela investigação preliminar, se não tem pendência judicial, se não ta com (...) ilícito, essa coisa mais...

(A): pra superintendente?

(1): pra qualquer um, pra cargo de provisão aqui; eu tenho que submeter à ABIN pra essa, essa checagem, se tem vinculo com o setor privado, se tem outro emprego, essa coisa...mas isso (...) o Ministério; então eu aviso ao Ministro (...)...e depois volta pra mim, mas eu que nomeio, não é o Ministro que nomeia.

(A): mas isso...então, passando pela parte da superintendência, especialmente (...) do trabalho, isso não deveria ser exclusivo do conselho diretor, do diretor da agência reguladora?

(I): é, e ele é, só que como o governo criou uma fórmula e isso passa pelo Ministério supervisor pra ir pra...eu não consulto diretamente a ABIN.

(A): é via Ministério.

(I): passa pelo Ministério.

(A): mas de alguma forma tem...

(I): poderia ter, 'né', normalmente não acontece, quem eu mando...ele manda pra lá e depois a Casa Civil me devolve: "ta ok, ele não tem problema nenhum judicial e nenhuma pendência" e eu mesmo nomeio, ou senão ele me devolve: "resguardado cumpriu artigo tal da lei do funcionalismo público", porque as vezes a pessoa é diretoria de uma outra instituição, precisa descompatibilizar...ressalvado isso é só nomear.

Reunião ANP

(C): também, também, exatamente, por exemplo, a ANP foi, por muitos anos, um órgão...uns aposentados da Petrobrás que trabalhavam porque a experiência em petróleo no Brasil só existia na Petrobrás; quando fizeram um regulador de (...) trouxe muita gente da Petrobras pra cá.

(C): (...) ela está fazendo uma pesquisa sobre a seleção técnica de dirigentes e superintendentes de agências, ta?, ele é da superintendência de recursos humanos, veio substituir a nossa superintendente que foi pra Brasília;

(A): é, atualmente a seleção de superintendentes se faz como aqui na ANP?

(D): a seleção?

(A): é;

(D): Olha, normalmente, por se tratar de um órgão público, são pessoas indicadas, 'né'?

(A): como é que são indicadas?

(D): essa indicação normalmente é feita pelo diretor de...na ANP você tem os diretores técnicos, cada diretor tem algumas superintendências que ele é o responsável;

(A): mas tem uma divisão temática como na ...

(D): não necessariamente;

(A): porque tem algumas agências que é assim...

(D): aqui é mais ou menos temática...em geral, mas não quer dizer que um diretor (...)

e aí o diretor responsável por uma determinada superintendência naquele momento ele faz a indicação e é aprovado na reunião de colegiado; não é isso?

(B): com certeza, é isso aí; o diretor de cada área...são cinco diretorias e esses cinco diretores têm algumas superintendências subordinadas a eles, então eles fazem a indicação, esse diretor responsável pela superintendência, depois que isso é aprovado pela...feita a indicação, a indicação participa de uma reunião diretora...colegiada;

Jerson Kelman

Agora, essa história que eu acabei de contar não elimina o que eu lhe disse antes, quer dizer, no final das contas, como em qualquer empresa privada, quem vai bater o martelo se o sujeito pode ou não entrar é o dirigente, quer dizer, é o colegiado dos diretores, porque uma coisa é a empresa de *headhunter* dizer: “eu acho que encontrei alguém que serve para as suas necessidades”, então eu não sou nada contra, pelo contrário sou favorável ... (só um minutinho aqui, espera uns instante [atende o telefone]) ... pronto, então o que eu estava dizendo é o seguinte: eu não sou nada contra, pelo contrário, sou altamente a favor de que a seleção dos dirigentes públicos se dê da formar mais aberta possível, mais competitiva possível e usando as técnicas que a iniciativa privada usa para selecionar bons profissionais.

(A): a decisão que tem que estar...

(J): agora, a decisão tem que ser da diretoria colegiada porque senão você vai perder... só tem autoridade aquele que tem autoridade pra contratar e pra demitir; se você tirar isso da diretoria colegiada acabou.

(A): mas é mais a favor de uma empresa especializada do setor privado ou de algum órgão que se especializasse dentro da própria estrutura do governo para fazer esse processo?

(J): eu acho que a iniciativa privada tem muita experiência nesse assunto e não tem nenhum problema em usar essa experiência, por exemplo, foi o que eu fiz, fui atrás de uma empresa de *headhunter*.

(A): mas pelo que eu entendi eles não foram bem sucedidos...

(J): não foram bem sucedidos porque a administração... quer dizer... aí é um problema da administração pública de outra natureza, quer dizer, eu como diretor geral da Aneel, regulando um setor que movimenta R\$ 100.000.000.000 por ano, meu salário era de R\$ 11.500 agora, quando eu entrei era R\$ 8.000, R\$ 8.500, alguma coisa assim; então é claro que há uma desproporção brutal entre o salário e a responsabilidade. Isso se propaga para o superintendente também. Então, o nível de conhecimento que precisava para superintendente equivale ao nível de diretor de empresa privada; então, para superintendente eu precisaria de alguém que no mercado ganharia algo como R\$ 40.000; e aí o sujeito não aceitava ganhar R\$ 8.000.

PROCESSO DE SELEÇÃO DOS GERENTES SUPERIORES

ANS

(1): por exemplo, no ano passado o mercado veio cá e tirou meu gerente geral de preços; ele conhece tudo de precificação de plano de saúde no Brasil, porque ele...aí um dia ele tava aqui, no outro dia pediu demissão, no dia seguinte ele estava numa operadora; então esse é um problema...se discutiu muito a quarentena dos diretores e tal, mas na verdade esse nível intermediário ele tem muito mais informações, dependendo da área, do que o diretor; esse cara sabe muito mais de preço do que eu, não é uma coisa a que eu me dedico, olhar preço, formação de preços, como é que conforma preço, mas como é a área dele e era a área que ele gerenciava ele sabia tudo de preço...dentro das operadoras do mercado, é a área dele; então, superintendente, primeiro eu acho que está tendo...acho que deveria, na minha opinião, na própria lei das agências deveria definir com um conjunto percentual dos cargos de direção intermediário deveria ser ocupado por concursados (...), 30%, 40%, ou escalonado: no início 20%, depois 30%, depois 40%, porque quando conformou as agências elas não tinha um corpo (...)...então eu acho que um conjunto de cargos das agências deveriam ser de recrutamento limitado, devia ser gente do próprio quadro, até pra você ir caminhando pra sair um pouco dessa armadilha; o quadro, a pessoa do quadro o mercado tem muito mais dificuldade de tirar, porque ele está fazendo carreira, ele tem uma...melhorou muito a carreira das agências com esse último reajuste que foi dado ano passado, 'né', então, os salários estão muito melhores, então eu acho que eles têm

expectativas de fazer carreira; então, é muito mais difícil de (...), o mercado vem cá e fala “eu te dou tanto” e ele ri, porque ele sabe que ele...pra isso ele tem que pedir demissão, sair da carreira pública e tal; então eu acho que devia caminhar pra uma coisa parecida; pros diretores é mais complicado, parte dos diretores tem que ser de quadro próprio, acho que às vezes também favorece muito o corporativismo.

(A): mas sendo processo aberto poderia ter candidatos externos e internos.

(1): ou interno; o problema de ter diretor de quadro próprio como obrigação é o problema do corporativismo; porque ele é diretor naquele momento e ele sabe que vai voltar pra funcionário de carreira, ele não vai contrariar nenhum dos interesses dos funcionários de carreira; que é o que acontece, muitas vezes, com as universidades, ‘né’, o cara só pode ser reitor se for do quadro, só pode ser diretor da faculdade se for do quadro, chefe do departamento se for do quadro, e aí lá ele não compra nenhuma briga, não faz nenhum enfrentamento, por quê? Porque ele vai voltar a ser professor, aquele cara vai ser companheiro de trabalho dele por mais de 30 anos...

PERCEÇÃO ACERCA DOS COMITÊS DE ESCOLHA

– composição por representantes do setor (governo, usuários, concessionárias/prestadoras de serviços)

Jerson Kelman:

(J): bem, essa é a primeira vez que me apresentam essa sugestão e eu não acho ruim não, acho que pode ser; naturalmente toda a discussão vai se deslocar para quem faz parte desse comitê.

(A): sim, exato.

(J): na realidade desloca-se a discussão pra isso. Eu acho que ideia pode ser boa. O ideal seria que esse comitê de busca tivesse um representante do governo, um dos consumidores e um dos agentes do setor que está sendo regulado.

(A): ou seja, dos atores, dos principais *stakeholders* de cada setor, não é?

(J): é.”

Fausto Pereira dos Santos, ANS:

(1): aí a pressão vai ser pra quem participar no comitê.

(A): é.

(1): é isso que eu te falo, não é imune...

(A): não, não é, mas isso mudaria alguma coisa ou não? Nada?

(1): depende de quem fosse o comitê, 'né';

(1):...é, pode ser; eu acho que qualquer possibilidade que você tiver de fazer um mínimo de seleção, de visão, eu acho é razoável, eu acho que não resolve o problema daquilo que eu estava te falando, não...

(A): (...) política...

(1): é sempre, como sempre, é da natureza do jogo, da sociedade, de qualquer lugar e de qualquer lugar do mundo, não é tupiniquim, no mundo inteiro é assim; acho que se tiver critérios mais objetivos, 'né', para conformação desses perfis eu acho que ajuda, eu acho que ajuda.

(A): mas pra dar, digamos assim, um caráter mais técnico ao processo, o que poderia ser...feito?

(1): eu acho isso...os cargos mais executivos...essa...acho que facilitaria um pouco esse processo, acho que a inscrição de um local, de uma instancia, de um comitê de alguma onde a sociedade pudesse participar acho que ajuda, facilita esse processo...acho que é, não tem mágica, 'né', também.”

DIVISÃO POLÍTICA-TÉCNICA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Luiz Guilherme Schymura

Quando a agência, Anatel cria o pré-pago e define que você... as redes de telefonia móvel vão ter uma remuneração alta, o que eu estou fazendo é o seguinte, eu estou aumentando a frota de pré-pagos, tem efeitos de política pública; quando a Susep regula os planos, por exemplo, os planos de previdência privada, ela está definindo o seguinte: “olha, você pra ter um plano de previdência privada, você tem que ter um capital próprio que é não sei

quanto por cento do total da sua carteira”, se você aumentar muito o capital próprio torna menos interessante o negócio, se (...) pequeno torna mais, então, de novo, tem o *trade off*, ou você põe em risco os segurados, mais risco mas gera mais competição no mercado ou diminui o risco dos segurados e diminui a competição e o prêmio fica maior, isso é política, tá certo?; então, a gente precisa entender, como sociedade, o que a agente quer: transferir pra uma agência independente, o que que é uma agência independente?, é isso que você colocou muito bem, quer dizer, é aquela que mantém estabilidade de regras, porque?, porque o processo de mudança do seu corpo deliberativo acontece paulatinamente, então quando eu elegi o Fernando Henrique ele tinha uma política...ele foi eleito por um negócio, aí digamos o seguinte, entra o Lula, a plataforma do novo Presidente da República é a seguinte: “assinatura básica de telefonia não existe mais, meu projeto, minha bandeira é acabar com a assinatura básica da telefonia”; então, no momento em que ele entrou, se não tiver uma agência o que que vai acontecer?, No dia seguinte acabou a assinatura básica, o que é uma política... o cara foi eleito por isso, todo mundo quer que a acabe a assinatura básica (risos), seja bom ou ruim, eu não estou nem entrando no mérito, se isso daqui há dois anos acabe com o setor de telefonia, não interessa, a população achou por bem que tem que acabar com a assinatura, se o serviço fica uma porcaria é uma decisão... então a gente quer... será que a gente quer, por exemplo, no caso da assinatura básica, a gente digo sociedade brasileira, que seja paulatinamente, seja...entrou o Presidente da República, quer acabar com a assinatura básica, vai conseguir mas daqui há cinco anos, porque?, porque até ele mudar os diretores pra que isso aconteça vai durar cinco anos, mas a população queria que fosse agora; qual o *trade off* que tá nisso?, Quando eu dou esse cinco anos, o investidor sabe disso então ele investe, porque ele sabe que vai levar cinco ou quatro anos pra que um Presidente, ao assumir, possa interferir nas políticas do setor, isso dá tranquilidade ao investidor e ele põe dinheiro, mas por outro lado a sociedade fica nas mãos de uma política antiga, às vezes você quer mudar a política e não pode; então mesmo os órgãos que têm essa autonomia, é uma definição da sociedade, de cada país e não adianta aí muito a gente se fiar nos modelos de outros países, “não porque nos outros países tem agência pra tal coisa”, tudo bem, mas a gente aqui não quer; eu estou levantando essa questão pra...a complicação que é mesmo o modelo de definir isso que pode mudar a cada instante, porque pode ser que num momento a sociedade tenha achado por bem – sociedade é um negócio tão...os formadores de opinião, a estrutura democrática que nós criamos que estou chamando de sociedade, mas é uma estrutura aí que tem os grupos de poder que tomam as decisões – essas...pode ser que queira mudar esse modelo organizacional que viu que não dá certo;

como é que é feito isso?, Como é que amadurecem as instituições dentro de um país e tal?; é importante que a gente tenha as instituições mais maduras, porque a gente vê que os países da Europa e os Estados Unidos, o que que é a vantagem deles? O que a teoria econômica, pelo menos, nos ensina em termos de desenvolvimento econômico? Pra você desenvolver um país economicamente você precisa ter instituições sólidas amadurecidas, por quê? Porque de alguma maneira isso leva ao desenvolvimento econômico, que funciona assim, ninguém sabe muito bem porque, a gente sabe que é assim e tenta explicar o porque que é assim (risos), mas funciona; então a gente tende a defender modelos em que você tenha institucionalidade mais madura; então o que a gente está buscando hoje, e você foi contratada pra isso, é entender exatamente como é que a gente consegue montar essa institucionalidade de forma que não incomode muito a sociedade, não crie institucionalidade em coisa que, de repente, a sociedade não estão muito disposta a ter; então a tendência é sempre...mas a gente sabe que é bom pra o desenvolvimento econômico, então a gente tá, de novo, a gente tá sempre no *trade off*, o mundo é desgraçado por causa desse negócio; agora, o que a gente já sabe, o que a gente tem uma noção clara é o seguinte: no caso de regular plano de previdência, como é um negócio muito técnico, muito técnico mesmo, que cada vez (...), a parte técnica prevalece sobre a parte política, então nessas coisas mais técnicas a gente tende a favorecer o modelo de independência e nas coisas que são, digamos, menos técnicas, que você não precisa tanto conhecimento técnico a gente tende a favorecer o modelo do governo...um órgão sem autonomia, quem tem é o Presidente da República que decide sobre os destinos disso; mas isso é muito bonito quando a gente tende o seguinte: bolsa família, tem que ficar na mão de quem? Do governo, é óbvio que é do governo; política monetária, definição de taxas de juros eu acho que ainda é uma coisa complicada, mas tem coisas tipo regular reservas bancárias e tal, tem que ficar num órgão independente, quer dizer, fiscalizar se o sujeito está cumprindo o que o contrato determina, fiscalização dessas empresas concessionárias de telefonia, de energia e tal, estão cumprindo o que tinha sido determinado, estão atendendo a área certa e tal, isso é técnico; agora, o (...) mesmo é uma dificuldade a gente entender o que é que é; então eu acho que a gente está num processo hoje muito de tentar até...já estar evoluindo, mas de tentar entender exatamente o que nós queremos em termos de transferir para um órgão autônomo e eu acho que nesse momento, algum momento à frente, nós vamos ter que redefinir o papel dessas agências, por um motivo simples ela foi criada...elas foram criadas, as principais há dez anos, com intuito de preservar os interesses do investidor, porque a gente sabia que se não tivesse isso não ia haver investimento privado nesses setores; só que o

tempo passou, muita coisa se aprendeu, muita experiência acumulada foi obtida e por conta de discussões ideológicas... não é o PT, não to criticando o PT não, dentro da própria sociedade, eu acho que eu estou botando uma questão aqui muito... que não é claro muita coisa mesmo não, porque a gente fica as vezes numa discussão, eu vejo na imprensa e tudo, é uma coisa muito rasteira assim como tivesse um que é contra e o outro a favor, a coisa é muito mais complexa do que isso, tem coisas... eu tenho duvidado se o controle do espectro de frequência de telecomunicações, de frequência eletromagnética tem que ficar na Anatel; imagina um corpo de cinco caras que não tiveram nenhum voto, que foram nomeados pelo Presidente da República, se esse cara tem noção de saber a hora de entrar com a terceira geração de celular, “pô, nunca sai da zona sul do Rio, eu vou decidir pra sociedade se é hora de botar a terceira geração?” (risos), “será que eu sou o cara mais qualificado pra isso ou é o sujeito de que teve 70 milhões de votos e que está representando a opinião geral?”; eu recebi vários senadores e deputados que vinham me pedir coisas e eu (...), pô o cara tá no papel dele, ele conhece não sei quantas mil pessoas, ele foi eleito por não sei quantas mil pessoas e ele conhece muito melhor do que eu a carência dessas pessoas; então, quer dizer, eu acho que esse modelo precisa ser aprimorado porque talvez o papel das agências em algumas coisas esteja exagerado.

DIVERSIDADE ORGANIZACIONAL E INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS REGULADORES

Zevi Kahn(Z): Às vezes mais é... é... dependendo da estrutura é... ainda com com setores diversos ou uma equipe única abrangendo o tema da superintendência. É o superintendente é... é... deve ter é... uma experiência, de preferência, na própria é... no próprio conjunto, nas próprias instituições que ele vai regular. É... é muito difícil é... numa área que exige normativas técnicas é... basta, vamos dizer, uma formação apenas acadêmica. É... eu diria que.. seria essencial em alguma fase da carreira, de preferência não numa fase muito próxima para se evitar problemas de conflitos de interesse, é... o currículo contivesse uma experiência na... em algum tipo de empresa que ele possa regular. É... não há como é... se adquirir esse tipo de experiência somente na... na... na academia. É... entretanto, eu vejo é... que... que ele que... a academia é necessária é... seria interessante, ‘né’? agregando por dar uma

visão mais geral é... dos aspectos é... regulatórios, 'né'? até tendo conhecimento de outras experiências em outros países outros... outros locais, isso poderia ajudar também é... é... agregar. É... no entanto, a função do superintendente ela é uma... uma função chave absolutamente dentro das agências reguladoras, 'né'? É... isso depende também da estrutura que as empresas, que as agencias praticam. Temos casos aqui como da ANEL, que é uma estrutura horizontal, muito acentuada, 'né'? com cerca de 20 é... superintendências é... o que traz outros tipos de problemas é... na delimitação exata das atividades de cada uma, 'né'? Eu vejo que... é um modelo efetivamente é... descentralização em superintendências. Reconheço por outro lado que a especialização faz com que cada vez mais é... é... se tenha dificuldades em encontrar pessoas que consiga se aprofundar num conjunto muito grande de, de atividades. Então, essa é a minha visão do superintendente, e o processo de escolha é... entendo que deva ser é... com base fortemente é... curricular. Não vejo outra forma de atender.

REDE GOVERNAMENTAL DA REGULAÇÃO

HUMBERTO FALCÃO MARTINS

REDE GOVERNAMENTAL DA REGULAÇÃO

HUMBERTO FALCÃO MARTINS

RESUMO EXECUTIVO

O objeto deste documento é a concepção de desenho de uma rede governamental da regulação, uma solução baseada em TIC que permita a coleta, tratamento, armazenamento e disponibilização de dados e informações entre os agentes envolvidos na regulação, instrumento importante para alcançar a melhoria da coordenação e do alinhamento entre políticas setoriais e o processo regulatório. O desenvolvimento do projeto foi dividido em dois grandes blocos: o primeiro caracterizado pelo Desenho Lógico, a concepção da rede, e o segundo, realizado com base na primeira etapa, apresenta o Desenho Tecnológico, da solução de TI.

A elaboração deste trabalho foi realizado em cinco meses envolvendo os atores principais da regulação, bem como partes interessadas. Durante o estudo foram realizadas 26 reuniões, cinco oficinas de trabalho e quatro entrevistas para os levantamentos de necessidades e de informações.

Dentro da lógica definida para este estudo, observa-se que a rede regulatória é uma parte fundamentada em um processo maior de gestão do conhecimento, possuindo a missão de “promover um ambiente simples, colaborativo e integrado, assegurando a legitimidade, qualidade e transparência de informações do sistema regulatório e o aprendizado dos atores envolvidos”. Por conseguinte, a definição da missão e dos objetivos estratégicos da rede constituiu-se uma proposta à cadeia de valor para a regulação, como um instrumento relevante para a identificação dos atores que compõem a rede, apresentando um resultado superior a 520 atores. A etapa

de caracterização dos atores permitiu estabelecer grupamento das partes e possibilitou constituir um mapa institucional das partes interessadas diretamente relacionadas à regulação no Brasil e no exterior. A realização das oficinas e reuniões com as agências e em outros atores significativamente envolvidos coma regulação permitiu a elaboração de uma matriz de informações e, por sua vez, um detalhamento do ambiente informacional com ênfase nas necessidades de informações por parte dos atores. Com estes elementos, foi possível explicitar uma proposição de topografia para a rede, com destaque para os fluxos básicos de informações entre os diversos atores envolvidos.

Em seguida, teceram-se análises sobre as informações e necessidades coletadas, observando-se os fluxos básicos de informações dentro da topografia. Assim, desenvolveu-se um modelo de funcionalidades de TI proposto para a rede estruturado em quatro partes:

- **1ª Fase** – Plataforma de Busca: plataforma de busca avançada e eficiente;
- **2ª Fase** – Padronização das Informações: 1ª etapa concebe uma “Política de Gestão da Informação e do Conhecimento Regulatório” que melhore o aproveitamento do conteúdo da regulação para os diversos atores e a sociedade;
- **3ª Fase** – Plataforma de Comunicação: estabelece canais de comunicação aberta inter e intraorganizacional, viabilizando um canal institucional de comunicação entre os atores; e
- **4ª Fase** – Monitoramento e Avaliação Regulatória: Análises de Impacto Regulatório (AIR) e Governança Corporativa, contendo índices que forneçam análise de eficiência, eficácia e efetividade da ação regulatória.

Na proposta, a solução de curto prazo visa a melhorar o acesso ao vasto conteúdo existente no ambiente regulatório brasileiro. As soluções de médio prazo priorizam a qualidade da comunicação entre os envolvidos e a gestão estratégica da informação, estabelecendo uma Política de gestão da informação e instrumentos de monitoramento e avaliação para melhoraria regulatória. Em paralelo buscou-se fazer levantamento do ambiente tecnológico interno

aos atores, identificando os sistemas de informações existentes, seu propósito, informações geradas e o parecer técnico sobre as necessidades de investimento em infraestrutura de TI dos atores que compõem os nós principais da rede. As propostas de solução estão baseadas em soluções existentes no mercado e, quando possível, apresentam os requisitos tecnológicos e as estimativas de investimentos. O investimento para reforço do parque tecnológico atores-chave para suportar a rede da regulação foi estimado em aproximadamente de R\$ 1,3 milhão, dentre os atores respondentes, e o investimento estimado para as fases 1 e 3 oscila entre R\$ 1,2 milhão, podendo chegar a R\$ 10,5 milhões se for adotada uma das soluções apresentadas.

Conclui-se que as medidas sugeridas para a Rede da Regulação são voltadas para a melhoria da qualidade do ambiente informacional regulatório, consistindo uma proposta integrada de soluções que apoie a melhoria do processo regulatório, seus mecanismos de prestação de contas, monitoramento e da qualidade da regulação como um todo.

1 ESCOPO DOS TRABALHOS E DO RELATÓRIO

O presente documento constitui a “Versão final da Rede Governamental da Regulação” (parcela 3) do contrato nº 113/2008 (Processo nº 00040.001022/2008-86), firmado entre a Presidência da República e o consultor Humberto Falcão Martins, cujo objeto é a prestação de serviço de consultoria individual, nacional, para apresentação de desenho de uma rede governamental que inclui o desenvolvimento de um banco de dados e informações, bem como sua implementação, ferramenta importante para se alcançar a melhoria da coordenação e do alinhamento entre políticas setoriais e o processo regulatório, conforme especificação constante do Termo de Referência (TDR) nº 04/2008.

De acordo com essa proposta, o estudo está dividido em duas grandes fases: desenho lógico (concepção funcional da rede) e desenho tecnológico (solução de TI). Estas fases e seus desdobramentos em termos de subfases, atividades, produtos e prazos, cuja síntese esquemática encontra-se disposta no quadro 1 e cujo cronograma encontra-se disposto no quadro 2.

QUADRO 1. SÍNTESE ESQUEMÁTICA DO PLANO DE TRABALHO

Etapa	Subetapa	Atividades/metodologia	Produto	Prazo
Desenho lógico: a concepção da rede	Definição da cadeia de valor de regulação contendo seus elementos básicos (entradas, macroprocessos, produtos e impactos) e partes interessadas	Elaborar a cadeia de valor de cada instituição regulatória (assim definidas no âmbito do PRO-REG) e identificar partes interessadas com base em pesquisa documental (legislação, documentos institucionais, <i>web page</i>); Consolidar as cadeias de valor das instituições regulatórias com identificação das partes interessadas, buscando-se construir uma ou mais cadeias de valor da regulação; Validação da(s) cadeia(s) de valor consolidada(s) com grupo focal das instituições regulatórias e equipe do PRO-REG (mediante entrevista ou oficina).	Diagrama(s) de cadeia de valor da regulação com indicação das partes interessadas	15 dias
	Mapa institucional das partes interessadas e suas necessidades e exigências de informação e informações efetivamente trocadas (enviada e recebida, especificando-se objetos, temporalidade, meios de envio/recebimento, forma de codificação, etc.)	Realizar entrevistas com representantes das instituições regulatórias e outras partes interessadas para levantar necessidades e exigências de informação; Consolidar o mapa institucional sob a forma de uma matriz de informações e planilha de detalhamento; Validar o mapa institucional com grupo focal das instituições regulatórias e equipe do PRO-REG (mediante entrevista ou oficina).	Relação de partes interessadas da cadeia de valor da regulação e suas necessidades e exigências de informação	30 dias
	Definição da topografia da rede: partes interessadas, objetos e fluxos básicos de informação	Identificar e mapear os fluxos básicos de informações e os nós (pontos de conexão que recebem e ou enviam informação) da rede com base na análise do mapa institucional; Plotar os nós sob a forma de um diagrama de topografia de rede, visualizando-se os nós, fluxos e relação entre eles; Validar o diagrama de topografia de rede com grupo focal das instituições regulatórias e equipe do PRO-REG (mediante entrevista ou oficina).	Diagrama de topografia de rede com indicação de partes interessadas, objetos e nós relacionais	45 dias

Etapa	Subetapa	Atividades/metodologia	Produto	Prazo
Desenho Tecnológico: a solução de TI	Definição de requisitos funcionais (coleta e inserção da informação; a categorização e o armazenamento das informações; a compactação e formatação das informações; a disseminação das informações; e o uso e a forma de apresentação das informações)	Realizar consultas e estudos técnicos para elaboração de proposta de requisitos funcionais; Realizar estudos de viabilidade para determinar se a proposta de requisitos funcionais é viável, exequível, do ponto de vista técnico, financeiro e organizacional; Pesquisar experiências congêneres e casos referenciais; Validar a relação de requisitos funcionais com equipe do PRO-REG (mediante entrevista ou oficina).	Relação de requisitos funcionais em forma de estágios, funcionalidades e ações estratégicas propostas	75 dias
	Definição de requisitos tecnológicos (<i>hardware, software, rede, humanware, etc.</i>)	Realizar consultas e estudos técnicos para elaboração de proposta de requisitos tecnológicos; Realizar análise de viabilidade para determinar se a proposta de requisitos tecnológicos é exequível do ponto de vista técnico, financeiro e organizacional; Validar a relação de requisitos tecnológicos com equipe do PRO-REG (mediante entrevista ou oficina).	Relação de requisitos tecnológicos em forma de especificações técnicas	90 dias
	Identificação de soluções tecnológicas compatíveis com os requisitos funcionais e tecnológicos e com os atributos do TOR	Realizar consultas e estudos técnicos para identificação de soluções tecnológicas compatíveis; Validar o mapa comparativo de opções tecnológicas com equipe do PRO-REG (mediante entrevista ou oficina).	Mapa comparativo de opções tecnológicas com avaliação para cada quesito e ranqueamento	100 dias
	Indicação fundamentada de solução(ões) em ordem de atendimento às especificações e atributos	Realizar consultas e estudos técnicos para fundamentação da(s) solução(ões); Validar a fundamentação da(s) indicação(ões) com equipe do PRO-REG (mediante entrevista ou oficina).	Fundamentação da(s) indicação(ões)	120 dias

QUADRO 2. CRONOGRAMA

Etapas do Trabalho	Mês 1				Mês 2				Mês 3				Mês 4				Mês 5			
Definição da cadeia de valor de regulação	■	■																		
Mapa institucional das partes interessadas			■	■																
Definição da topografia da rede					■	■														
Definição de requisitos funcionais						■	■	■	■											
Definição de requisitos tecnológicos									■	■	■									
Identificação de soluções tecnológicas compatíveis										■	■	■								
Indicação fundamentada de solução(ões)													■	■						
Validação e ajustes para geração da versão final																	■	■	■	

Este relatório final contempla:

- A rede regulatória fundamentada em um processo maior de gestão do conhecimento;
- O marco estratégico da rede, compreendendo sua missão e seus objetivos específicos;
- A apresentação de uma proposta de cadeia de valor da regulação, contendo seus elementos básicos (entradas, macroprocessos, produtos e impactos) e a identificação das partes interessadas;
- O mapa institucional das partes interessadas, o banco de dados de atores identificados;
- A apresentação dos resultados do levantamento de informações geradas e demandadas (enviada e recebida) estruturadas em uma matriz de informações e detalhamento com ênfase nas necessidades informacionais;

- A proposição da topografia da rede, contendo as partes interessadas, objetos e fluxos básicos de informação;
- A apresentação dos requisitos macrofuncionais de soluções propostas e fases de implementação da rede, compreendendo: plataforma de busca; padronização das informações; plataforma de comunicação; e monitoramento e avaliação regulatória;
- A apresentação dos resultados do levantamento de sistemas de informações existentes, seu propósito e informações geradas e o parecer técnico sobre as necessidades de investimento nos parques tecnológicos dos atores que compõem os nós principais da rede;
- A análise das soluções existentes no mercado, seus requisitos tecnológicos e estimativa de investimento;
- A proposição de um modelo de governança corporativa da rede; e
- A realização de considerações finais sobre o desenvolvimento do estudo.

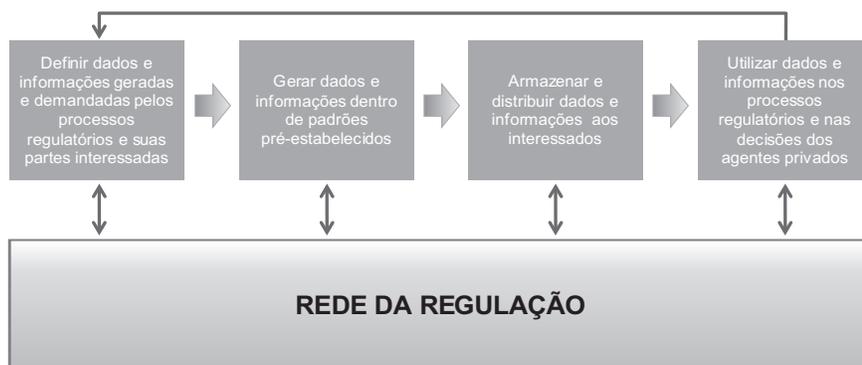
2 A GESTÃO DO CONHECIMENTO E O PAPEL DA REDE DA REGULAÇÃO

2.1 A rede regulatória e o processo de gestão do conhecimento

A concepção da rede governamental da regulação surge a partir do reconhecimento da gestão do conhecimento como um instrumento essencial para a melhoria do desempenho das organizações. O valor do conhecimento embutido nos quadros de colaboradores passa a figurar como um ativo intangível de grande relevância.

A gestão do conhecimento prima pela disseminação dos conhecimentos que compõem a organização e nesse processo envolve a incorporação de novas tecnologias e produtos, abrangendo pessoas, organizações e o seu ambiente. Sinteticamente, a gestão do conhecimento pode ser compreendida como resultado da oferta de serviços de acesso a base de dados de conhecimento (internos e externas) que guardam relação intrínseca com os processos operacionais e gerenciais das instituições. A figura 1 ilustra os principais processos da gestão do conhecimento e sua relação com a rede da regulação.

FIGURA 1. A REDE COMO PARTE DE UM PROCESSO MAIOR DE GESTÃO DO CONHECIMENTO



Na esfera governamental, a gestão do conhecimento possibilita elevar a efetividade da ação pública ao propiciar o tratamento de temáticas relevantes para a sociedade de modo competente, eficiente e tempestivo, permitindo às organizações públicas gerarem aprendizado e tratarem desafios não esperados, rapidamente e adequadamente. Nesse sentido, busca-se criar bases para que as organizações públicas, organizações não governamentais, agentes do mercado, cidadãos e outros atores sociais atuem em parceria com o Estado na implementação de processos regulatórios, promovendo a mobilização social, o fortalecimento das condições de serviços à população, por meio da construção, manutenção e ampliação do capital social e do capital intelectual dos arranjos entre instituições e indivíduos.

Nesse contexto, o governo possui o papel relevante de disseminador de sua capacidade de produção de conhecimento para a sociedade, possibilitando, com maior qualidade possível, bens tangíveis e intangíveis e serviços aos públicos atendidos e suas partes interessadas. Sendo assim, torna-se fundamental que as entidades governamentais viabilizem, sistematicamente, levantamentos e pesquisas segundo métodos e técnicas de gestão do conhecimento para melhor analisarem demandas sociais e organizacionais (estatal ou não) e definirem as melhores estratégias de compartilhamento de conhecimento, em prol de uma atuação regulatória efetiva.

O uso intensivo de soluções baseadas em TIC propicia, entre outros, a elevação da gestão do conhecimento como um dos desafios organizacionais e

gerenciais mais significativos. Na sociedade onde o conhecimento passa a condição de um dos ativos intangíveis mais valiosos, tornando, assim, a gestão efetiva do conhecimento uma prioridade. É fato a necessidade de se inserir e manter na agenda pública o reconhecimento de que a informação e a comunicação desempenham um papel estratégico na cultura, na economia, na política e na sociedade.

Portanto, a rede da regulação propõe formas de apropriação de tecnologias de informação e comunicação para a contribuição a uma abordagem maior de gestão do conhecimento, de disseminação e uso de informação ampla e equilibrada, visando ao desenvolvimento dos atores que compõem a rede regulatória.

2.2 Marco Estratégico da Rede

A proposta da Rede da Regulação é criar um ambiente favorável ao desenvolvimento no âmbito nacional, mediante a aplicação do potencial da tecnologia para a melhoria regulatória, identificando iniciativas em curso e trabalhando para aumentar a sinergia entre elas. Há que se identificar soluções de TI, como um instrumento, um meio para se promover o desenvolvimento das partes interessadas, garantindo bem-estar e melhorando o modelo de funcionamento da regulação como um todo, apoiando, assim, a gestão do conhecimento.

Para isso, a solução deverá propiciar a coleta, tratamento, armazenamento e disponibilização de dados e informações entre os agentes envolvidos na regulação e, ainda, primar por:

- Integrar todos os atores envolvidos nas políticas regulatórias;
- Utilizar linguagens e conceitos unificados;
- Ser flexível em seu aspecto funcional e tecnológico; e
- Estruturar e facilitar, mas não esgotar a troca de informações entre as partes.

Gerir a informação na rede regulatória sugere, em alguma extensão, promover o *empowerment* das partes envolvidas na rede, propiciando o acesso à informação e a participação no processo de tomada de decisão da política pública. Nesse sentido, a importância da informação fidedigna e compartilhada nos processos de gestão de políticas, em particular, nos processos regulatórios, é incontestável, sendo essencial a constituição de um sistema de informações sobre o desempenho da regulação para o aprendizado organizacional e para a gestão do conhecimento.

Não obstante, a principal questão crítica da adequação das soluções de tecnologia da informação é a definição de seus requisitos tecnológicos de forma alinhada com os requisitos lógicos (em termos de funcionalidade, utilidade e valor agregado) das instituições que das informações se beneficiarão. Dessa forma, apresenta-se uma proposição de missão e objetivos estratégicos ilustrados na figura 2, abrangendo as premissas supracitadas, informações levantadas em entrevistas e oficinas e os aspectos direcionadores do termo de referência.

FIGURA 2. MARCO ESTRATÉGICO DA REDE DA REGULAÇÃO

Missão	Promover um ambiente simples, colaborativo e integrado, assegurando a legitimidade, qualidade e transparência de informações do sistema regulatório e o aprendizado dos atores envolvidos.	
Objetivos Estratégicos	Planejamento	Dotar os atores de informações de qualidade e confiabilidade em todo o sistema regulatório, a fim de satisfazer as necessidades informacionais das partes interessadas.
	Avaliação	Permitir o acompanhamento e a avaliação do sistema regulatório e melhorar a qualidade e a efetividade de seus serviços.
	Otimização de Processos	Promover a melhoria dos processos da regulação, por meio da tecnologia, compartilhamento de conhecimento e acessibilidade à informação, suportando a tomada de decisão e o trabalho cooperativo.
	Accountability e Controle Social	Aprimorar a transparência, o atendimento e a comunicação com e entre os públicos, visando a minimizar a assimetria de informações.
	Privacidade e segurança	Garantir a confiabilidade da informação, a privacidade dos dados e a segurança dos processos de interação/integração entre os agentes.

3 A CADEIA DE VALOR DA REGULAÇÃO E A IDENTIFICAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

3.1 A concepção da Cadeia de Valor

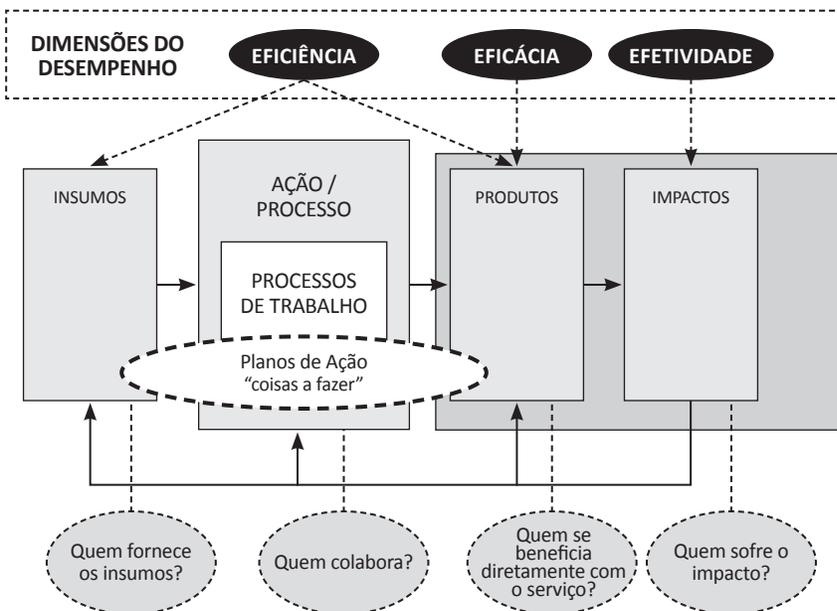
Com a finalidade de compreender a natureza e o papel da regulação no Brasil, optou-se pelo uso da cadeia de valor como um instrumento de facilitador da representação do universo de análise, permitindo, além de uma melhor compreensão do ambiente regulatório, e a identificação das partes interessadas.

A cadeia de valor é definida como o levantamento das ações ou processos necessários para gerar e entregar produtos ou serviços a beneficiários. É uma tentativa de representação do processo regulatório e permite a visualização do valor ou do benefício agregado pelo processo. Por essa razão, a metodologia da cadeia de valor também apresenta utilidade na explicitação dos resultados e impactos da rede regulatória.

Os elementos essenciais da cadeia de valor são as entradas, ações transformadoras (macroprocessos), saídas e impactos que estão sujeitos a uma relação de causa e efeito. Ou seja, estabelece quais produtos ou serviços os macroprocessos entregam, define os impactos que os macroprocessos pretendem alcançar (quais os resultados pretendidos), quais são os macroprocessos necessários que geram os produtos ou serviços estabelecidos e quais insumos são necessários.

Este tipo de representação permite também que se identifiquem as partes interessadas que atuam ao longo da cadeia de valor de uma política pública ou de um conjunto de processos governamentais, tal como é o caso da regulação. A figura 3 abaixo busca ilustrar este conceito.

FIGURA 3. REPRESENTAÇÃO ESQUEMÁTICA DA CADEIA DE VALOR



Com base em pesquisa documental (legislação, documentos institucionais, *websites*) foi elaborada uma proposição cadeia de valor da regulação. Por meio deste diagrama, foi possível listar os principais atores ou partes interessadas (pessoas, grupos claramente definidos ou entidades identificáveis) internos e externos que de alguma forma influenciam ou são influenciados pelos objetivos do objeto em questão (a regulação). Alguns vínculos de atores podem ser observados pelas perspectivas:

- Aqueles que influenciam (são influenciados) a (pela) atuação regulatória a partir dos *inputs*;
- Aqueles que influenciam (são influenciados) a (pela) atuação regulatória a partir dos seus *outputs*;
- Aqueles que influenciam (são influenciados) a (pela) atuação regulatória a partir de seus macroprocessos; e
- Aqueles que influenciam (são influenciados) a (pela) atuação regulatória a partir de sua interação com o macroambiente.

A cadeia de valor proposta por este trabalho almeja fornecer uma visão ampla e global sobre os fatores relacionados às competências essenciais do processo regulatório e seus principais atores envolvidos, conforme ilustra a figura 4.

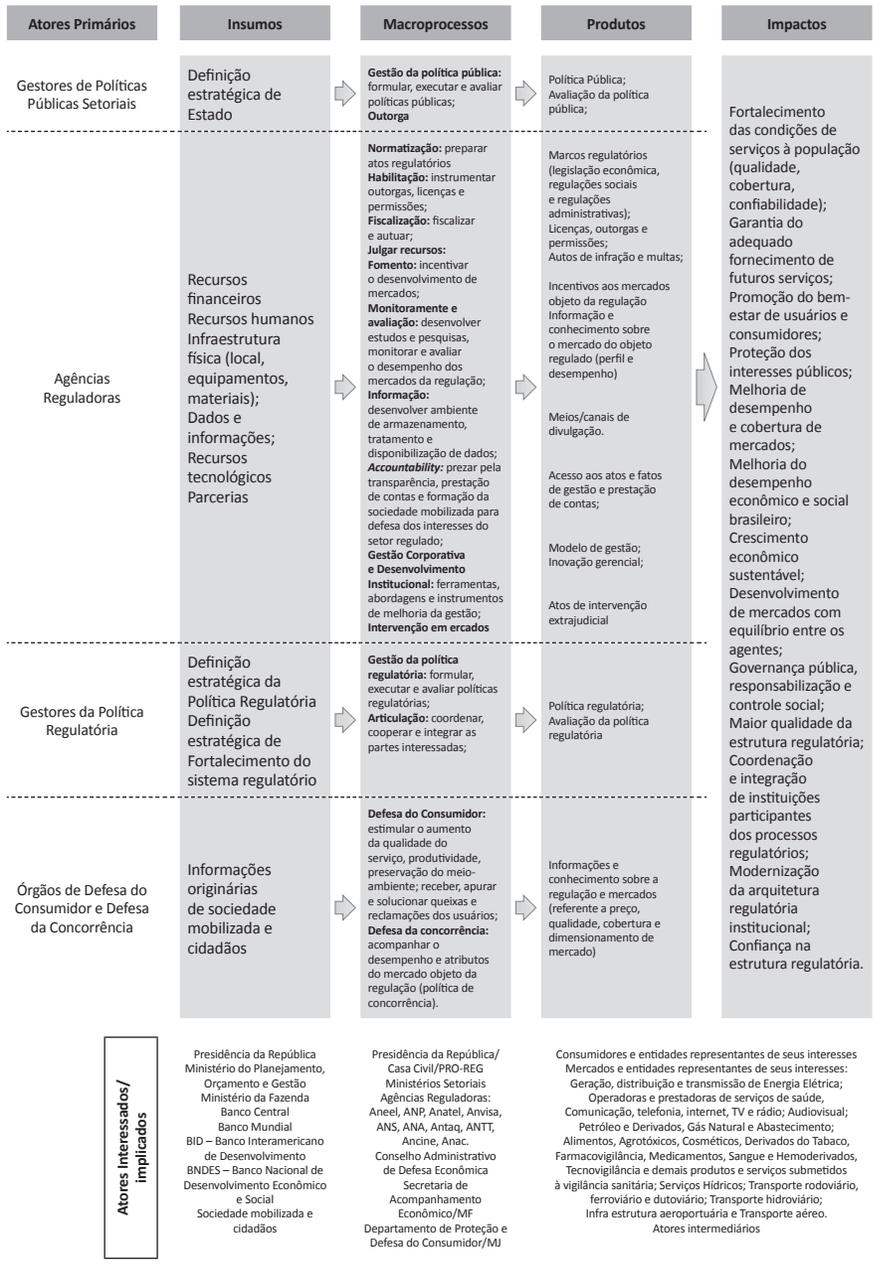
3.2 Mapeamento das partes interessadas

O objetivo da primeira etapa do trabalho é, portanto, conceber um desenho lógico para a rede governamental regulatória e, para isso, é imprescindível a identificação de atores envolvidos sobre esta temática em foco e como eles interagem entre si. Diante da condição do ambiente de regulação no Brasil, os agentes formam um quantitativo bastante amplo, tornando complexo o processo de identificação minuciosa dos atores envolvidos.

Nesse contexto, foi realizado o mapeamento das instituições interessadas em compor a rede, procurando levantar observações e arranjos de vinculação, para que seja viável conhecer e classificar a realidade de agentes para a efetiva constituição de uma rede cooperativa.

O mapeamento das partes interessadas foi baseado no levantamento documental, consultas à legislação e *websites*, e orientadas pelo diagrama da cadeia de valor. A partir deste levantamento preliminar, foi constituída uma base de dados contendo 539 instituições relacionadas à pauta da regulação.

FIGURA 4. CADEIA DE VALOR DA REGULAÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DE PARTES INTERESSADAS



A lista extensa de entidades envolvidas é parcial e está apresentada no Anexo 1 do CD ANEXOS, demonstrando o volume de agentes compreendidos pela rede.

A figura 5, a seguir, ilustra a estrutura utilizada para o desenvolvimento do inventário de instituições da rede. Vale ressaltar que o banco de dados está em constante atualização e a tendência é o incremento do quantitativo de atores abrangidos pela rede.

FIGURA 5. ESTRUTURA DO BANCO DE DADOS DE PARTES INTERESSADAS

Nº	Instituições	Classificação	Observações	Relacionamento Institucional
1	Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel	Agência Reguladora	Setor de energia elétrica	Ministério de Minas e Energia
2	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP	Agência Reguladora	Setor de Petróleo	Ministério de Minas e Energia
3	Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel	Agência Reguladora		Ministério das Comunicações
4	Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa	Agência Reguladora	Setor de Segurança sanitária sobre alimentos e medicamentos	Ministério da Saúde
5	Agência Nacional de Saúde Suplementar –ANS	Agência Reguladora	Setor de Assistência Suplementar à Saúde	Ministério da Saúde
6	Agência Nacional de Águas – ANA	Agência Reguladora	Setor de Água	Ministério do Meio Ambiente
7	Agência Nacional de Transportes Aquaviários –Antaq	Agência Reguladora	Setor de Portos	Ministério dos Transportes
8	Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT	Agência Reguladora	Setor de Transportes Terrestres	Ministério dos Transportes
9	Agência Nacional do Cinema – Ancine	Agência Reguladora	Setor de Indústria Cinematográfica	Ministério da Cultura
10	Agência Nacional de Aviação Civil – Anac	Agência Reguladora	Setor de Aviação Civil	Ministério da Defesa
11	Presidência da República Federativa do Brasil / Casa Civil	Poder Executivo		
12	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Poder Executivo		Agência Nacional de Águas
13	Ministério da Ciência e Tecnologia	Poder Executivo		

530	APINE – Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica	Associações de Classe		Aneel
531	APMPE – Associação Brasileira dos Pequenos e Médios Produtores de Energia Elétrica	Associações de Classe		Aneel
532	ARIAE – Associação Iberoamericana de Entidades Reguladoras do Setor Elétrico	Associações de Classe		Aneel
533	Comisión de Integración Energética Regional – CIER	Órgãos Internacionais		Aneel
534	International Energy Agency – IEA	Órgãos Internacionais		Aneel
535	Energy Information Administration – EIA	Órgãos Internacionais		Aneel
536	Institute of Electrical and Electronics Engineers – IEEE	Órgãos Internacionais		Aneel
537	Institution of Electrical Engineers – IEE	Órgãos Internacionais		Aneel
538	International Electrotechnical Commission – IEC	Órgãos Internacionais		Aneel
539	Organização Latino-Americana de Energia – Olade	Órgãos Internacionais		Aneel

4 CONCEPÇÃO DO MAPA INSTITUCIONAL

4.1 A abordagem das redes sociais

O mapeamento das instituições tornou possível visualizar as relações e vínculos existentes entre as partes que compõem a rede da regulação. O

termo rede adotado neste trabalho é visto não apenas sob o ponto de vista tecnológico, mas principalmente sob uma perspectiva analítica que acentua os aspectos das relações dos atores. Utiliza-se a nomenclatura “rede” como uma metáfora para definir e entender esta realidade interinstitucional e social. Esta abordagem é empregada, entre outros, na metodologia de análise de redes sociais e se baseia no fato de que a melhor maneira de entender qualquer ator é estabelecendo-o como um nó em uma rede de relações sociais. Dessa forma, emerge o desenho de rede quando são explicitadas as aproximações entre as partes estabelecendo suas relações de interesses que se desenvolvem e se modificam conforme a atuação de cada ator. Assim, as partes delinham e expandem a rede conforme sua inserção no contexto regulatório.

Conceitualmente, as redes constituem a partir de quatro características:

- As redes são compostas de atores com capacidades de tomar decisões independentes, no sentido de que as partes desfrutam de certa autonomia;
- Sobre a rede se utilizam a negociação e os acordos mútuos para a tomada de decisões;
- A interação entre os membros da rede são iterativas, e os agentes mantêm relações estáveis e continuadas; e
- As redes são formadas por atores que são interdependentes entre si e que dispõem de recursos que outras partes necessitam.

Portanto, as redes sociais formam uma miscelânea de atores que, em alguns modelos, primam pelo compartilhamento de informações, e, em outros, há a busca para o alcance de objetivos comuns.

Uma das estratégias utilizadas para iniciar uma rede é pelo compartilhamento da informação e do conhecimento, mediante as relações entre atores que as integram. No âmbito das redes sociais, cada agente tem claras a sua função e a sua identidade. A relação com outros atores tende a constituir um todo coeso que representa a rede, possibilitando a formação de diversas configurações dinâmicas.

Em suma, as redes representam um conjunto de agentes autônomos, unindo ideias e recursos em torno de valores e interesses compartilhados. Pode-se entender que a rede é uma estrutura não-linear, descentralizada, flexível, sem limites definidos, estabelecendo-se por relações horizontais de cooperação.

Baseado em seu dinamismo, a rede, no ambiente regulatório, poderia funcionar como um espaço de compartilhamento de informação e do conhecimento. Espaços que podem ser presenciais e/ou virtuais, em que agentes com objetivos convergentes compartilham experiências, criando bases e gerando informações relevantes para o setor em que atuam.

Por conseguinte, é possível inferir que as redes são recursos importantes, em virtude de manterem canais e fluxos de informação, cuja confiança e respeito entre atores os aproximam e os levam ao compartilhamento de informações que incide no conhecimento detido por eles, modificando-o ou ampliando-o. O direcionamento dos fluxos de informação pode fortalecer e delinear uma rede, propiciando sinergia às funções nela desdobradas. A informação, elemento estratégico essencial, mobiliza as redes e as torna um vetor estratégico importante.

A necessidade de informação é inerente às partes que formam a regulação. O caminho natural para buscá-la é o das redes, especialmente por meio dos pares mais próximos e ajustados. Mediante o uso da informação, a condição existente modifica-se, expandindo o conhecimento que vai fortalecer o fluxo da informação e respaldar os processos da regulação em esferas individuais e coletivas.

4.2 O modelo de *policy networks*

A rede de atores da regulação identificados é caracterizada pelas interdependências assimétricas, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam a regulação. Nesse sentido, vale explicitar os aspectos conceituais inerentes às *policy networks*. A rede de políticas públicas (*policy network*) se caracteriza como uma cultura e um entendimento comum sobre a natureza dos problemas e do processo decisório dentro de um domínio de política setorial. A *policy network* apresenta relações relativamente estáveis, que são interdependentes e não hierárquicas, ligando entre si uma variedade de atores que compartilham interesses comuns acerca de uma política pública e que intercambiam recursos na busca da consecução desses interesses compartilhados, reconhecendo que o caminho da cooperação é o melhor modo de se atingir os objetivos comuns. A rede necessita de considerável regularidade e amadurecimento para que possa emergir a confiança entre seus entes e se estabelecer opi-

niões e valores cada vez mais convergentes. Com esse intuito, objetiva-se por promover uma estrutura horizontalizada de competências e com alta densidade comunicativa, inter-relacionado a um controle mútuo comparativo. A solução de TIC objetiva armazenar, tratar e disponibilizar dados e informações de forma a auxiliar a aproximação e o fortalecimento desses atores.

4.3 O Mapa Institucional

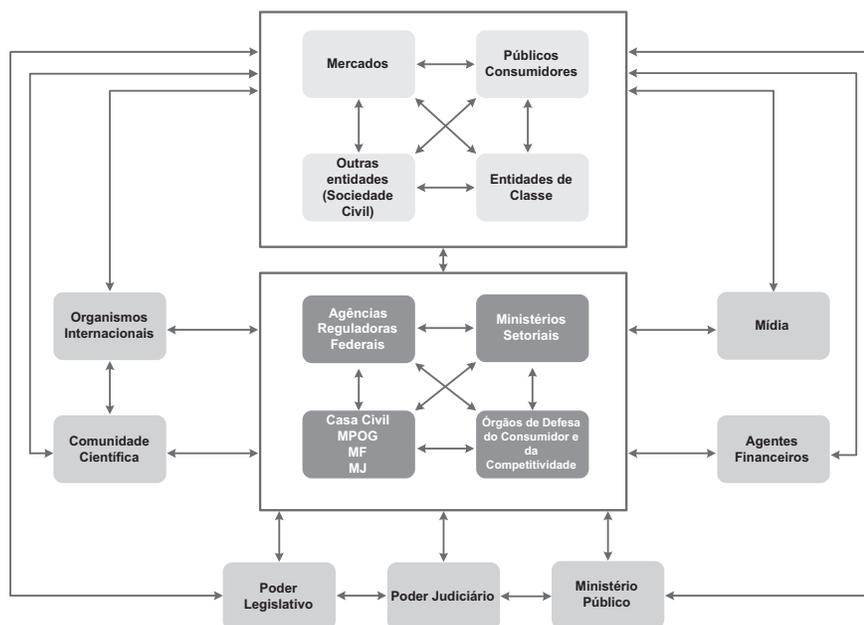
A etapa de identificação dos atores permitiu estabelecer grupamentos conforme as características semelhantes das partes interessadas. Em função do volume de agentes identificados, o grupamento das partes possibilita constituir um mapa institucional, visualizando as inter-relações entre os agrupamentos que compõem a rede da regulação.

Deste trabalho surgiram grandes blocos assim constituídos:

- Bloco 1 – Agentes privados: composto dos mercados, públicos consumidores, entidades de classe e outras entidades da sociedade civil. Estas entidades interagem entre si de maneira bem definida. Este bloco identifica as entidades que recebem diretamente a ação regulatória;
- Bloco 2 – Agentes públicos: composto das Agências Reguladoras, Ministérios Setoriais, Casa Civil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Ministério da Justiça e órgãos de defesa do consumidor e da competitividade. Este bloco identifica uma pluralidade de atores governamentais responsáveis pela formulação e execução da política setorial e do processo regulatório, bem como os órgãos de apoio à regulação; e
- Bloco 3 – Agentes transversais: constituído pelas entidades do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, que normatizam e fazem cumprir as leis do setor regulatório, e por entidades relacionadas à mídia, agentes financeiros, organismos internacionais e comunidade científica. Este bloco, não menos importante, é transversal aos demais agentes como implicado ou implicador no processo regulatório. Apresentam papéis significativos como divulgadores e promotores da regulação. Em algumas situações também exercem a função de fiscalizadores da regulação e contribuem para o aperfeiçoamento e modernização do setor.

Em síntese, o Mapa Institucional mostra como as partes agrupadas se ligam mutuamente. A figura 6 mostra um mapa de relacionamento dos blocos de atores que compõem a rede. Ressalta-se que por meio do diagrama do mapa institucional é observado que, em última análise, todos os grupos/blocos possuem interlocução entre si e com outros grupos/blocos de atores.

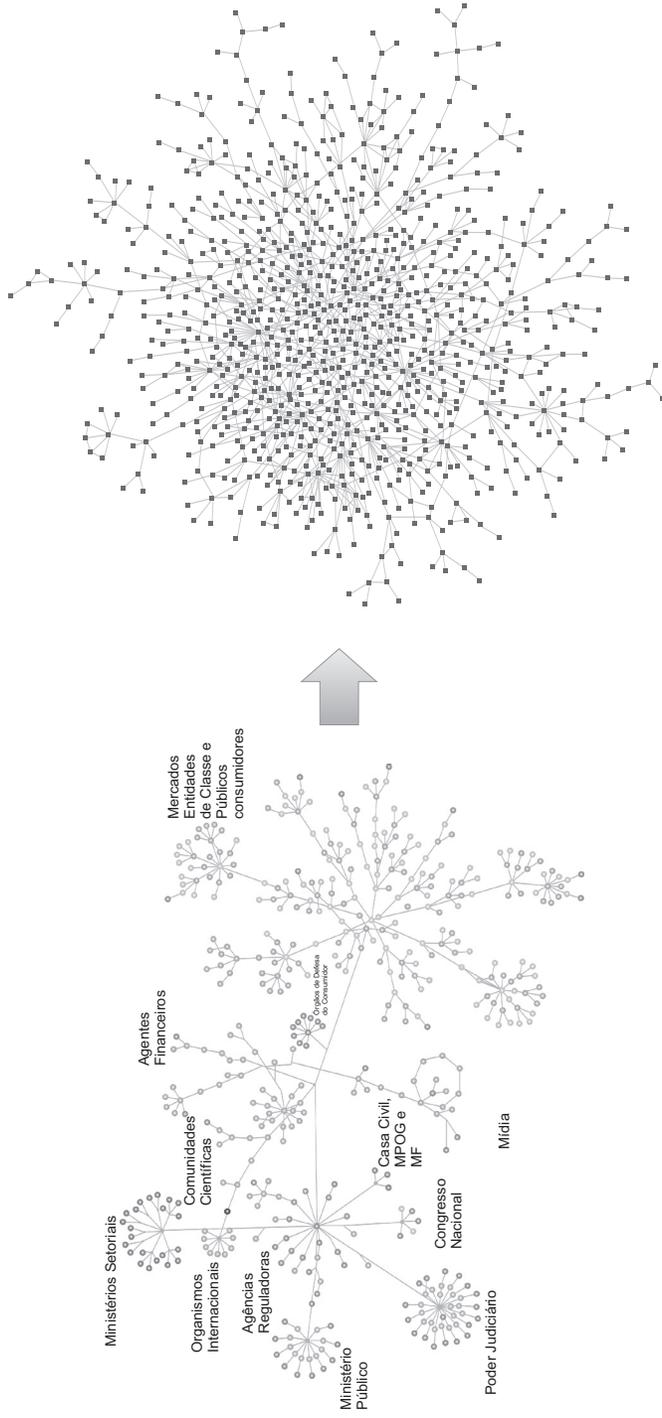
FIGURA 6. MAPA INSTITUCIONAL



O mapa apresentado na figura 6 representa uma simplicidade lógica para a clara compreensão dos atores inter-relacionados em rede, que, ao se aproximar de um desenho semelhante das representações de redes sociais, apresentará um delineamento mais orgânico, conforme ilustrado na figura 7.

A figura 7 é uma tentativa de ilustrar, à esquerda, os principais fluxos de relacionamentos entre os agentes da rede e, à direita, a tendência, segundo a proposição de viabilizar, a médio e longo prazo, a formação de novos fluxos, abrindo canais de comunicação que permita conexões entre grande parte dos atores da rede.

FIGURA 7. MAPA INSTITUCIONAL (VISÃO REDES SOCIAIS)



4.4 A Matriz de Informações

Para a elaboração da matriz de informações da rede, foi realizado o primeiro esforço de levantamento de informações a partir de uma sequência de entrevistas e oficinas com diversas entidades representativas dos blocos 1 e 2 definidos pelo mapa institucional (figura 6).

Com base no inventário dos atores da rede e na análise da cadeia de valor, permitiu-se delinear um primeiro esboço dos principais grupos de informações regulatórias, relacionadas a seguir:

- Política Setorial (diretrizes, resultados e ações);
- Gestão regulatória (resultados, ações, atos de gestão, etc.);
- Mercados Regulados (características dos setores, resultados, ações, atos de gestão, etc.);
- Marcos regulatórios (legislação e normas em vigor e em andamento);
- Instituições outorgadas, licenciadas ou autorizadas por mercado;
- Orçamento (Dotação, destinação, valores);
- Capacidade orçamentária e financeira;
- Aportes financeiros (Fontes e origem de recursos e destinações);
- Recursos arrecadados (originários de multas e infrações);
- Recursos Humanos (dados sobre o corpo funcional – cargo, função, carreira, formação);
- Estrutura física (bens patrimoniais, localização);
- Recursos tecnológicos (inventário de recursos tecnológicos, função e aplicação – ex.: equipamentos para atuação em mercados específicos);
- Registro de instituições parceiras/vinculadas (contatos, objetivo das parcerias);
- Ações em andamento sobre a defesa do consumidor: reclamações, denúncias, sugestões, elogios e providências;
- Análises de Impacto Regulatório: estudos, pareceres técnicos, etc.;
- Inovações regulatórias e gerenciais (modelos e melhores práticas);
- Atos oficiais e ações de coordenação, integração e fortalecimento dos atores da rede de regulação;
- Instituições atuadas e multadas por setor;
- Instituições sob a ação fiscalizatória por setor;

- Linhas de fomento aos mercados;
- Instituições beneficiadas com incentivos;
- Recursos investidos com incentivo/fomento aos mercados;
- Atos de intervenção extrajudicial em mercado;
- Andamento de processos judiciais;
- Andamento de propostas legislativas; e
- Ações em andamento sobre a defesa da concorrência.

A Matriz apresenta suas colunas formadas pelos grupos de partes interessadas, as linhas por objetos (tipos de informação) e as células de preenchimento que são alimentadas quando relacionadas à(s) parte(s) interessada(s). Possuindo os elementos da estrutura da matriz de informações (grupo de atores e grupo de informações), foi realizado um conjunto de entrevistas e oficinas com o objetivo principal de identificação das informações que os atores geram ou necessitam e em que extensão estas informações deveriam/poderiam integrar a rede da regulação. O quadro 3 apresenta a lista de entrevistas e oficinas conduzidas para o levantamento de dados .

QUADRO 3. LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES

Datas	Entrevistas e Oficinas
03/03/09	Entrevista com entidade de classe do setor de Energia: Associação Brasileira dos Agentes Comercializadores de Energia Elétrica (Abraceel)
04/03/09	Entrevista com entidade de classe do setor de Transportes: Associação Brasileira das Empresas de Transporte Rodoviário Intermunicipal, Interestadual e Internacional de Passageiros (Abrati)
04/03/09	Entrevista com entidade de classe do setor de Saúde: Federação Brasileira da Indústria Farmacêutica (Febrafarma)
04/03/09	Entrevista com instituição de defesa do consumidor: Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec)
05/03/09	Oficina com setorial de Energia (Aneel, ANP, MME e órgãos de defesa do consumidor e concorrência do MJ)
05/03/09	Oficina com setorial de Cultura (Ancine, MinC e órgãos de defesa do consumidor e concorrência do MJ)
06/03/09	Oficina com setorial de Transportes (ANTT, Antaq, Anac, MT, MD e órgãos de defesa do consumidor e concorrência do MJ)
06/03/09	Oficina com setorial de Comunicações (Anatel, MCom e órgãos de defesa do consumidor e concorrência do MJ)
06/03/09	Oficina com setorial de Saúde (ANS, Anvisa, MS e órgãos de defesa do consumidor e concorrência do MJ)

O mapa institucional, ilustrado na figura 6, é constituído pelos fluxos de informações coletadas em oficinas que permeiam a rede regulatória. A Matriz de Informações é o instrumento utilizado para o mapeamento e ordenação de informações, permitindo o seu detalhamento, segundo as necessidades e efetivas trocas entre as partes na rede. A matriz de informações, além de ser um banco de informações relevantes para a concepção do desenho lógico da rede, propicia dois tipos de análise:

- Análises horizontais, a partir dos objetos, buscando-se identificar fluxos de informações dentre diversas partes interessadas; e
- Análises verticais, a partir das partes interessadas, buscando-se identificar fluxos de informações dentre objetos.

Em suma, a matriz de informações é parte integrante do mapa institucional e auxilia a identificar as ligações entre demandas e ofertas informacionais pelos grupos de atores e grupos de informações. A figura 8. Ilustra um extrato da matriz de informações. A íntegra do levantamento de dados preliminar consolidado na matriz de informações está detalhada no Anexo 2 do CD ANEXOS.

4.5 Detalhamento do levantamento informacional

Após a análise da Matriz de Informações, identificou-se que o primeiro esforço de levantamento proporcionou a compreensão das principais transferências de informações com proeminência, até então, nas informações disseminadas pelos atores. Nesse sentido, foi identificada a necessidade de uma segunda etapa de levantamento, propiciando o aprofundamento especificamente nas demandas informacionais por parte dos atores que constituem a rede

Esta etapa de levantamento foi estruturada em modelo de reuniões nas organizações, visando a obter maior aprofundamento na coleta de dados. Nesse sentido, foi elaborada uma agenda de reuniões e realizaram-se 18 reuniões com órgãos e entidades, e estabelecido um roteiro de levantamento de requisitos informacionais, funcionais e tecnológicos, ilustrado no Anexo 3 do CD ANEXOS.

FIGURA 8. ESTRUTURA DA MATRIZ DE INFORMAÇÃO – DADOS E INFORMAÇÕES GERADOS E DEMANDADOS

Tipo de Informação	Grupos de Partes Interessadas													
	Presidência da República/CC, MPOG, MF	Ministérios Setoriais	Agências Reguladoras	Órgãos de defesa do consumidor e da competitividade	Mercados Públicos	Consumidores	Entidades de Classe e Outras	Congresso Nacional	Poder Judiciário	Ministério Público	Organismos Internacionais	Comunidade Científica	Agentes Financeiros	Mídia
1	Política Setorial (diretrizes, resultados e ações)	Decretos, portarias (telecomunicações, radiodifusão) (Mcom) Atos do Conac (MD) Plano Decenal Plano Nacional de Energia Plano de Desenvolvimento do Biodiesel Política de segurança energética (MME) Programas de Outorgas na área de infra-estrutura; Modelagem para as outorgas (MT) Regulamentos e atos sobre radiodifusão (MC)	Plano de Geologia e geofísica Programa de licitações de blocos e biodiesel (ANP) Programa Mais Saúde (PlamSus) (Anvisa e ANS) Política de Qualificação da Saúde Suplementar (ANS) Atos formais das Diretorias colegiadas (resoluções, deliberações, planos de trabalho, relatórios de atividades, acordãos) (Anac, Antaq e ANTT)	Programa de Defesa do Consumidor no âmbito do PPA; Ações e resultados dos regulamentos de defesa do consumidor										
2	Gestão regulatória (resultados, ações, atos de gestão, etc.)	Ações de transparência em radiodifusão (titulares das concessões, prazos, abrangência da concessão etc.) (MC) Indicadores de progresso (físico/financeiro) dos programas (Sigplan), no âmbito da regulação (MT)	Contratos de gestão; Relatórios de Gestão; Contas Públicas; Atas da Diretoria Colegiadas; (ANS) Ações de transparência em telecomunicações (prestadores, prazos, abrangência da concessão etc.) (Anatel) Relatórios consolidados do PAC e suas implicações no mercado de transportes; Medidas legislativas e resoluções regulatórias para o setor; inspeções realizadas; TACs firmados; metas contratuais; índices de produtividade e de segurança; produção realizada; Quantidade, tipos de ações e resultados (ANTT)	Monitoramento dos regulamentos em defesa do consumidor										

Nas reuniões, participaram pessoas com visão global da instituição e responsáveis pela área de TI, apresentando-lhes o instrumento de levantamento. As organizações visitadas, bem como suas datas de realizações estão detalhadas no quadro 4 abaixo.

QUADRO 4. LEVANTAMENTO DETALHADO DE INFORMAÇÕES

Datas	Reuniões com Órgãos e Entidades
07/04/09	Antaq
08/04/09	DPDC/MJ
09/04/09	Anatel
13/04/09	Cade
14/04/09	ANS
15/04/09	Anac
15/04/09	ANTT
16/04 /09	Aneel
16/04/09	Anvisa
17/04/09	DPDC/MJ
17/04/09	Antaq
20/04/09	Ancine
24/04/09	ANA
30/04/09	Anvisa
05/05/09	Idec
07/05/09	ANP
08/05/09	Anatel
11/05/09	Idec

O aprofundamento necessário ao levantamento das demandas informacionais foi constituído de modo a agregar valor aos atores envolvidos na rede. A prioridade está na identificação das necessidades de informações, ou seja, em especificar as demandas informacionais que gerem valor aos atores vinculados à rede. Por sua vez, a ênfase no mapeamento das demandas reforça a

preocupação com o atendimento às questões relevantes das partes interessadas, partindo da premissa de ser indispensável conhecer as necessidades dos atores, para se então direcionar o desenvolvimento da rede para a resolução de necessidades.

As reuniões de segunda etapa priorizaram os atores do Bloco 1 (Figura 6. Mapa Institucional), cujos objetivos foram além do levantamento, pois se buscou constituir aproximações, estabelecer parcerias e formar alianças dos atores com a Rede da Regulação, promovendo uma abertura para reflexão e identificação de oportunidades para cada órgão ou entidade visualize na rede regulatória.

A figura 9, abaixo, apresenta um extrato de informações apresentadas pelos atores consultados sobre quais tipos de informações podem gerar valor para a melhoria de eficiência do trabalho, subsidiado pelo acesso a estas informações via rede. O quadro completo é apresentado no Anexo 4. Levantamento de Demandas Informativas – CD ANEXOS.

FIGURA 9. ESTRUTURA DETALHAMENTO DAS INFORMAÇÕES COM ÊNFASE NAS DEMANDAS POR ÓRGÃO

Órgão ou Entidade demandante	Informações demandadas	Órgãos provedores de informação	Nível de confidencialidade
Antaq	Legislação, normativos diversos e programas de fomento inerentes ao subsector portuário	MT e SEP-PR; Conit; BNDES	Não
Antaq	Deliberações/decisões/ acórdãos de interesse para o subsector portuário	ANTT, ANP, Anvisa, MT, SEP-PR, TCU, RFB, Marinha do Brasil, órgãos de defesa da concorrência (Cade, SDE/MJ e Seae/MF); Bacen, Susep, CVM, Siscomex-MF	Não, exceto, em casos específicos, órgãos de defesa da concorrência, Siscomex, Susep, CVM.
Antaq	Produção realizada e produtividades auferidas; investimentos em obras civis e equipamentos realizados/projetados; estatísticas de movimentação realizada; tarifas e preços praticados, etc.	ABTP, Abratec, Abeph, Comissão Portos	Não
Antaq	Deliberações/decisões/ acórdãos/portarias de interesse para o subsector portuário	ANTT, ANP, Anvisa, MT, SEP-PR, MMA, Conit, Conama, Ibama, TCU, RFB, Marinha do Brasil, órgãos de defesa da concorrência (Cade, SDE/MJ e Seae/MF)	Não

5 A TOPOGRAFIA DA REDE, CONSIDERAÇÕES E PROPOSIÇÃO DAS FUNCIONALIDADES

5.1 Definição da topografia da rede e considerações sobre o contexto

A definição da topografia da rede (partes interessadas, objetos e fluxos básicos de informação) foi determinada por meio do levantamento e avaliação de informações das entrevistas, oficinas e reuniões com diversos atores representativos, propiciando a identificação de um conjunto seletivo de grupos de informações regulatórias que poderiam/deveriam ser ressaltadas na proposta de desenho da rede, a saber:

- Política Setorial (diretrizes, resultados e ações);
- Gestão regulatória (resultados, ações, atos de gestão, etc.);
- Mercados Regulados (características dos setores, resultados, ações, atos de gestão, etc.);
- Marcos regulatórios (legislação e normas em vigor e em andamento);
- Instituições outorgadas, licenciadas ou autorizadas por mercado;
- Recursos Humanos (dados sobre o corpo funcional – cargo, função, carreira, formação);
- Estrutura física (bens patrimoniais, localização);
- Ações em andamento sobre a defesa do consumidor: reclamações, denúncias, sugestões, elogios e providências;
- Análises de Impacto Regulatório: estudos, pareceres técnicos, etc.; e
- Ações em andamento sobre a defesa da concorrência.

Além disso, o diagnóstico dos elementos em análise assinalou questões sobre o contexto maior em que a rede da regulação está situada, com destaque aos seguintes itens, a saber:

- Existência de um grande volume de dados e de sistemas internos às agências, constituindo um universo de elevada complexidade;
- Distanciamento entre os diversos atores da rede, mesmo se tratando da atuação de agentes restritamente à esfera governamental; referem-se às agências em que há médio/baixo compartilhamento de dados entre elas e também com seus ministérios setoriais; necessidade de desenvolver medidas efetivas que promovam a integração horizontal;

- Distintos modelos/estilos de disponibilização de informações congêneres pelos *websites* das agências, segundo as especificidades de cada agência; há necessidade de homogeneização das interfaces de disseminação das informações;
- Destaque aos atores do bloco 2 – Atores Públicos (Figura 6 – Mapa Institucional); este bloco de atores, constituídos em maioria por entidades do governo, possui um envolvimento, em primeiro plano, com o processo regulatório juntamente com os órgãos de defesa do consumidor (SNDC e Idec) que representam os agentes fiscalizadores, tanto da sociedade consumidora como do mercado regulado.

Com base nessas considerações, foram definidos os nós de provedores/beneficiários de informação a integrarem a proposta inicial de implementação da rede:

- **Agências reguladoras** – Aneel, ANP, Anatel, Anvisa, ANS, ANA, Antaq, ANTT, Anac e Ancine;
- **Setores regulados** – energia, comunicações, saúde, águas, transportes e cultura;
- **Poder legislativo** – Senado Federal, Câmara Federal e Tribunal de Contas da União;
- **Órgão de defesa da concorrência** – Cade/MJ;
- **Órgão de defesa do consumidor** – DPDC/MJ, SNDC/MJ, Idec e Procons; e
- **Ministérios setoriais** – MME, MC, MS, MMA, MT, MinC e MD.

Dessa forma, os demais grupos de atores comporão a rede como beneficiários, como:

- Públicos consumidores, Ministério Público, Organismos Internacionais, Comunidade Científica, Agentes Financeiros, Poder Judiciário e Mídia.

Neste contexto, observou-se com maior clareza a interação entre os diversos grupos de atores que compõem a rede e os fluxos de informações que ocorrem entre eles.

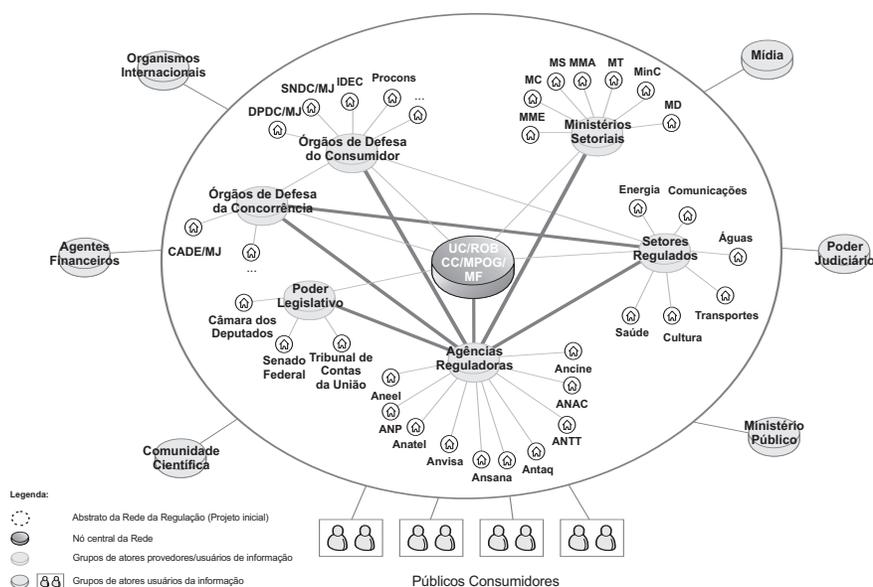
Ainda assim, os fluxos informacionais entre todos os entes envolvidos no processo regulatório estabelecem a necessidade de quatro linhas de ações descritas abaixo:

- Padronização de apresentações de dados entre os diversos participantes/atores – fornecedores de informação;
- Tratamento de segurança do acesso à informação dividindo-se o público entre interno e externo ao ambiente da regulação;
- Controle de confidencialidade, integridade e disponibilidade das informações trafegadas; e
- Definição de necessidades de replicações de dados importantes e das políticas de armazenamento/*backup*.

O diagrama ou mapa topográfico de rede, ilustrado na figura 9, pode ser representado graficamente, constituído de um conjunto de nós (pontos de conexão que recebem e ou enviam informação), sua forma de relacionamento (sua posição mais central ou periférica), e os tipos ou fluxos de informações entre eles (linhas mais grossas para fluxos mais intensos e centrais) e incluindo as proposições supracitadas.

A figura 10 revela um nó central, para o qual convergem os fluxos de informação, ilustrando a cabeça de rede, uma entidade nucleadora e organizadora, gestora da rede de informações, responsável pela coordenação, coleta, armazenamento e disseminação de informações dentre os demais nós.

FIGURA 10. DIAGRAMA TOPOGRÁFICO DE REDE (PROPOSIÇÃO DA REDE)



5.2 Desenho tecnológico: identificação dos requisitos funcionais e fases de implementação

O objetivo da segunda etapa deste trabalho é a concepção do Desenho Tecnológico. Esta etapa é composta pela análise de requisitos de funcionais e tecnológicos, visando a assegurar que a(s) proposta(s) de solução(ões) de TIC, os bancos de dados e as redes possam ser integrados para dar apoio às necessidades identificadas na etapa 1 (Desenho Lógico da Rede).

Como condicionante deste trabalho, o desenho das funcionalidades tecnológicas foi previsto a partir de modelagens em fases graduais de implementação. A primeira fase, de curto prazo, preza pela existência da rede, com o intuito de assegurar o atendimento amplo de necessidades críticas e imediatas para a geração de resultados rápidos. Por outro lado, as fases subsequentes, de médio e longo prazo, são pautadas pelo direcionamento da concepção de uma configuração de soluções de TI robusta, que integre funcionalidades amplas e avançadas, promovendo o atendimento vasto às demandas informacionais/tecnológicas da rede da regulação.

Para isso, foi estabelecida uma modelagem tecnológica baseada nos princípios de modularidade e de escalabilidade. A modularidade recomenda que a proposta tecnológica seja implantada em módulos concisos, que permitam resultados intermediários no curto prazo. E, ao mesmo tempo, deva ser escalável, de forma que a proposta tecnológica cresça com a rede governamental, ou seja, é possível começar com investimento inicial reduzido e posteriormente, à medida que a rede se expanda e ganhe complexidade, a tecnologia acompanhe com novos requisitos sem que seja necessária a troca da ferramenta e começo de um novo projeto de implementação tecnológico.

Concomitante à abordagem escalar e modular, a visão tecnológica considera aspectos fundamentais para a tomada de decisão em relação ao modelo de funcionalidades de TI que foram adotados. Ao considerar o horizonte de cinco anos, não se visualiza outro meio (canal) de disseminação da informação diferente da Internet. Há um entendimento geral de que os investimentos em infraestrutura deverão ser realizados para suportar o crescente aumento de uso e de melhoria da qualidade por meio da ampliação de *links* e bandas. Outro aspecto considerado é a procura, no mercado,

por soluções que atendam aos requisitos pré-estabelecidos para cada necessidade. A indústria do *software* já pode ser considerada, em alguma extensão, suficientemente madura ao oferecer produtos de qualidade, já testados em algumas organizações, que, a partir de trabalhos de customização, sejam adequados às necessidades estabelecidas. Dessa forma, partilham-se ideias, minimizando o custo, reduzindo o tempo de implantação e garantindo a evolução continuada do produto. Uma terceira visão adotada, não menos importante, é de não compreender a TIC como um fim, mas como um meio de apoio aos processos de melhoria organizacional, podendo ou não ser conjugado com outras propostas de desenvolvimento institucional em rede, considerando primeiramente a necessidade de se avaliar com detalhes as demandas da rede antes da definição da solução tecnológica a ser adotada.

O desenho tecnológico consiste em compreender as demandas de informações e seus fatores de aferição de desempenho, qualidade e conformidade, e, por sua vez, especificar os requisitos de funcionalidade do sistema para atender às demandas elencadas na etapa anterior. Nesta etapa há o detalhamento das funcionalidades do sistema e, por conseguinte, a proposta de plano de ações para implementação da função sugerida.

Tendo fixado o modelo lógico da rede, partiu-se para a análise dos dados que trafegam nos diversos fluxos previstos no modelo. Foi observado que as agências reguladoras são a origem do maior volume de fluxo de dados, ou seja, é de onde deve vir os principais dados e informações requeridos na rede. O segundo ator em maior participação nesta troca de informações corresponde aos mercados regulados. Foi identificado que as agências possuem bancos de dados sistematicamente atualizados, com informações abrangentes sobre os setores regulados. Os órgãos de defesa do consumidor e defesa da concorrência, com os seus fluxos de informações, complementam a importância da geração e da busca de dados.

Por fim, verifica-se que a sociedade é a grande beneficiária da rede da regulação, requerendo dos atores os mais diversos tipos de informações em volume crescente (quantidade) e qualidade.

Na atual “sociedade em rede” e “sociedade da informação” o canal de comunicação eficiente disponível é a Internet que faz da informação um bem geral, disponível a todos. Ela permeia por todos os meios de comu-

nicações como o computador, o telefone celular, a televisão, etc. Uns em estágio mais avançado e outros ainda em evolução, eles permitem acessos rápidos e fáceis a dados que há pouco tempo eram inacessíveis para a maioria da sociedade.

A análise dos dados disponibilizados na Internet pelos atores primários da rede demonstra uma grande massa de informações agrupadas de maneiras variadas e com as características de cada setor regulado. Uma tentativa de organizá-las em grupos apontou a inviabilidade da intenção, segundo os principais conteúdos coletados nos *websites* das agências reguladoras e apresentada no Anexo 7 do CD ANEXOS.

O mesmo acontece com os mercados objetos da regulação, nos quais cada empresa exhibe as suas informações importantes da maneira que melhor lhe parecer, sem nenhuma tentativa de padronização.

A diversidade tanto de exibição quanto de conteúdo das informações fornecidas, associada à necessidade de tempo cada vez mais reduzido na busca dessas informações e da análise baseada nas pesquisas de *benchmarks* (Anexo 8 do CD ANEXOS), nos remete a uma proposição de solução inicial de uma plataforma de busca eficiente para o modelo lógico proposto. A plataforma (*website*), com busca restrita às bases de dados e *sites* dos atores envolvidos no modelo lógico, manteria todas as informações disponíveis com as mais variadas formas de indexação, permitindo que a sociedade obtenha sempre um direcionamento de onde está disponível a informação requerida. Cabe ao usuário a escolha de onde a informação requerida se encontra da melhor maneira para satisfazer suas necessidades.

Processamentos periódicos nestas bases de dados e *sites* poderão manter a indexação das informações atualizadas.

Por outro lado, surge a necessidade da governança tanto da rede de informações da regulação como do próprio mercado regulado. Embora o setor regulador ainda não tenha claros os indicadores que permitam a medição da sua eficiência, eficácia e efetividade, o modelo exige que se preveja a existência deles num futuro próximo.

Faz-se necessário também que seja previsto a possibilidade de armazenamento de todos os dados necessários à governança corporativa da rede como usuários com amplo acesso, restrições de acessos, agrupamentos de usuários, entre outros.

Em síntese, o modelo de funcionalidades de TI proposto para a rede está estruturado em quatro partes:

1ª. Fase: Plataforma de Busca

- Plataforma de busca avançada e eficiente entre a totalidade de atores que compõem a rede para integrar as informações sobre a temática da regulação.

2ª. Fase: Padronização das Informações

- 1ª Etapa: Tornar os *sites* das agências compatíveis dentro de um modelo a ser definido pelos órgãos gestores para melhor adequá-los às especificidades.
- 2ª Etapa: Estabelecer harmonização da apresentação dos dados dos diferentes sistemas existentes dentro de um padrão único de exibição e em múltiplos idiomas.

Propõe-se, nesta fase, conceber uma “Política de Gestão da Informação e do Conhecimento Regulatório” que defina, controle, promova e melhore o aproveitamento do conteúdo da regulação para os diversos atores e a sociedade.

3ª. Fase: Plataforma de Comunicação

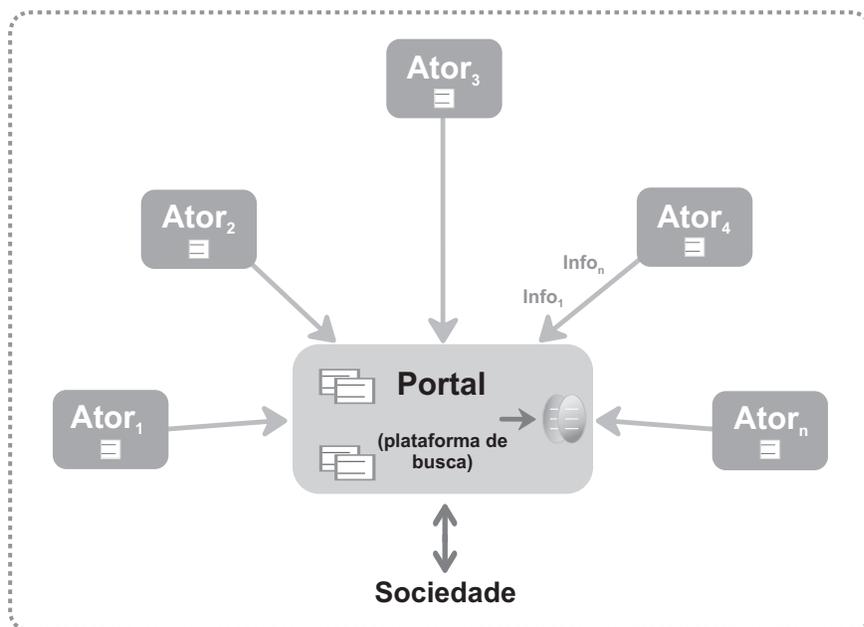
- Estabelecer canais de comunicação aberta inter e intraorganizacional sob acesso restrito/aberto, estabelecendo previamente os contatos de canais de comunicação de maneira eficiente, bem como viabilizando um canal institucional de comunicação aberta entre os atores.

4ª. Fase: Monitoramento e Avaliação Regulatória

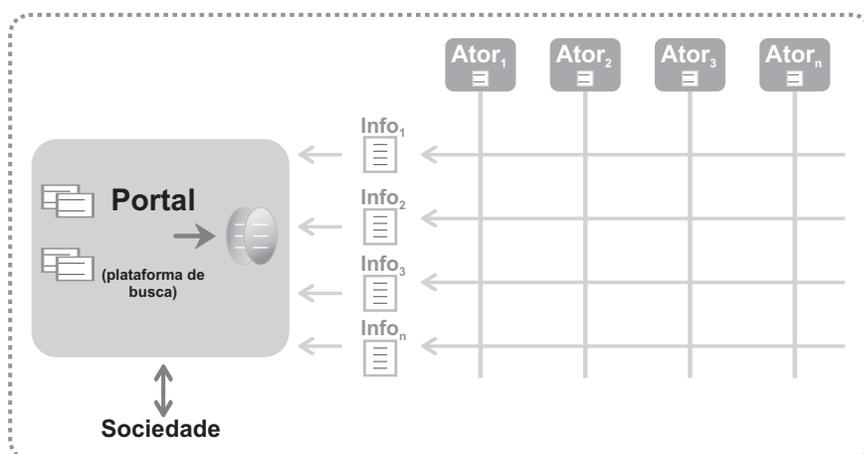
- Análises de Impacto Regulatório (AIR) e Governança Cooperativa: índices que forneçam análise de eficiência, eficácia e efetividade da ação regulatória.

A proposição de implementação da rede, representado pelo conjunto de funcionalidades supracitadas, é ilustrado pela sequência figuras 11, 12, 13 e 14 apresentadas a seguir.

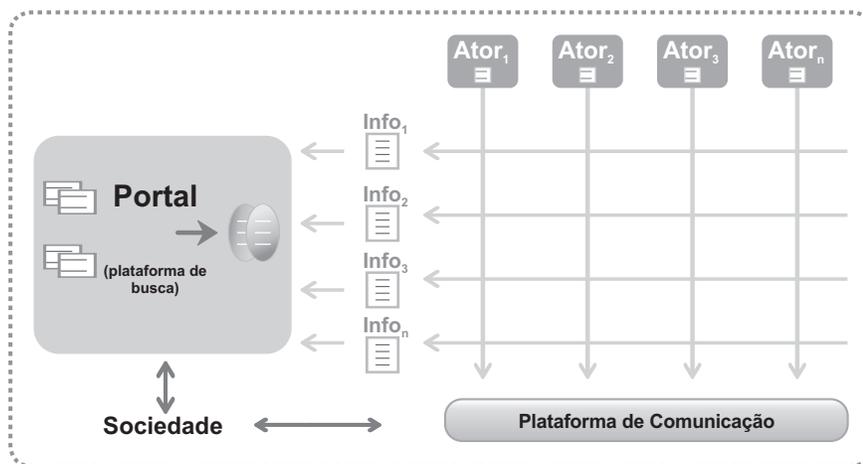
**FIGURA 11. PROPOSIÇÃO DE REQUISITOS FUNCIONAIS:
1ª FASE (PLATAFORMA DE BUSCA)**



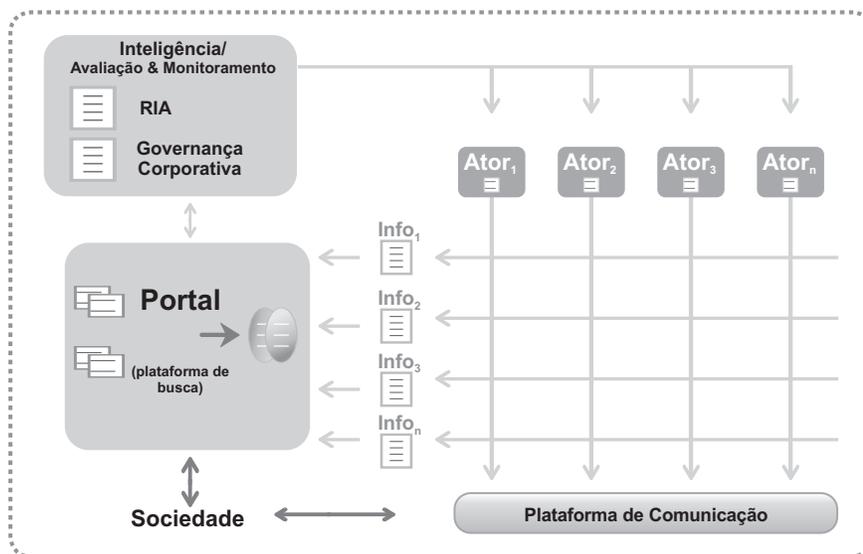
**FIGURA 12. PROPOSIÇÃO DE REQUISITOS FUNCIONAIS:
2ª FASE (PADRONIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO)**



**FIGURA 13. PROPOSIÇÃO DE REQUISITOS FUNCIONAIS:
3ª FASE (PLATAFORMA DE COMUNICAÇÃO)**



**FIGURA 14. PROPOSIÇÃO DE REQUISITOS FUNCIONAIS:
4ª FASE (MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO REGULATÓRIA)**



Vale ressaltar que foram realizadas oito reuniões de levantamento e análise técnica de soluções tecnológicas existentes no mercado, segundo as indicações de cada fase supracitada. O quadro 6, abaixo, apresenta a lista de reuniões com instituições, desenvolvedoras ou comercializadoras de Tecnologia da Informação, contatadas para avaliação das propostas de soluções de TI.

QUADRO 6. LEVANTAMENTO DE SOLUÇÕES DE MERCADO

Datas	Reuniões com Instituições
24/04	Serpro
28/04	<i>IBM</i>
05/05	<i>Optimidia</i>
05/05	<i>Google</i>
06/05	<i>Oracle</i>
11/05	<i>Consist</i>
12/05	<i>Microsoft</i>
15/05	Serpro

5.3 Levantamento do Ambiente Tecnológico Interno

O acervo de informações da regulação não é composto somente de informações de domínio público, mas de um arcabouço de todas as informações que são utilizadas pela regulação. Existem informações próprias de cada ator, informações confidenciais e informações que podem ser compartilhadas no ambiente da regulação sem serem consideradas públicas.

Nesse sentido, fez-se o detalhamento dos sistemas internos de cada ator considerado relevante para a rede destacando-se os produtos gerados por cada um deles. Abre-se assim a possibilidade de troca de informações, na rede, antes desconhecidas pelos atores. Os sistemas estão relacionados conforme exemplificado na Figura 15. Estrutura do Detalhamento dos Sistemas Informativos Existentes. O documento complementar sobre o levantamento de sistemas informativos existentes é apresentado no Anexo 5 do CD ANEXOS.

FIGURA 15. ESTRUTURA DO DETALHAMENTO DOS SISTEMAS INFORMACIONAIS EXISTENTES

Órgão ou Entidade	Sistemas internos existentes	Objetivos do Sistema	Informações armazenadas pelo sistema	Informações existentes nos sistemas internos (intranets) que poderiam ser disseminadas na rede	Nível de confidencialidade
Aneel	SISTEMA RESENHA TELEVISIVA	Este sistema permite a alimentação, a catalogação e a disponibilização de <i>clippings</i> televisivos do setor elétrico para os colaboradores da Aneel.	<i>Clippings</i> televisivos.	Não há informações que deveriam ser disponibilizadas e não estão.	Não há necessidade de permissão para acesso.
Aneel	SISTEMA FAQ OUVIDORIA	Este sistema permite a publicação dos textos padrões e arquivos, referentes a perguntas e respostas mais frequentes sobre o setor elétrico, utilizados pela Central de Teleatendimento da Aneel – CTA.	Perguntas e respostas mais frequentes sobre o setor elétrico.	Não há informações que deveriam ser disponibilizadas e não estão.	Não há necessidade de permissão para acesso.
Aneel	SISTEMA DE GESTÃO DE OUVIDORIA	Este sistema permite o registro das solicitações de informações, reclamações e denúncias de consumidores de forma a controlar e gerenciar procedimentos para avaliação, auditoria e intermediação entre usuários e concessionárias.	Ouvidoria; sistema de gestão da ouvidoria; fale conosco; Aneel; concessionárias; Agências Reguladoras Estaduais; consumidores, reclamações, denúncias, solicitações de informações.	Não há informações que deveriam ser disponibilizadas e não estão.	Há necessidade de permissão para acesso.

Estes mesmos atores já disponibilizam, por meio dos seus *sites*, as informações de domínio público. Com a proposta de melhorar a busca a estas informações e a não replicação em outros ambientes, é de se prever um aumento de consultas a estes *sites*. Prevendo-se este novo cenário, pesquisaram-se junto aos atores as consequências de um aumento aproximado de 20% na quantidade de acessos. Os atores que se pronunciaram com as necessidades de investimentos na infraestrutura para suportar a proposta de implementação da Rede estão relacionados no Quadro 5. A realização destes investimentos junto com os investimentos para execução da fase 1 – Busca – deverá ser priorizada, evitando-se que haja sobrecarga em algum *site* e insucesso na implantação do projeto. A lista ampliada com as necessidades de investimentos em infraestrutura de TI encontra-se no Anexo 6 do CD ANEXOS.

5.4 Banco de Informações da Rede

O banco de informações da rede da regulação foi formado inicialmente pela Matriz de Informações (Anexo 2 do CD ANEXOS), elaborada nos levantamentos realizados em oficinas de trabalho com as agências, ministérios centrais e setoriais e órgãos envolvidos com a regulação. Definidos os atores mais significativos da rede e os relacionamentos entre eles, passou-se a tratar

QUADRO 7. DESCRIÇÃO SINTÉTICA DA EXIGÊNCIA DE INVESTIMENTO NA INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA PARA SUPORTAR A PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DA REDE

Órgão ou Entidade	Descrição da necessidade de investimento em infraestrutura de TI	Estimativa de valor da necessidade de investimento
Aneel	A expansão da infraestrutura está projetada para atender as necessidades atuais somadas ao aumento previsto para os próximos doze meses. A Infovia, <i>link</i> para a internet contratado junto ao Scripro, atende a demanda atual e é possível, caso necessário, aumentar a velocidade hoje contratada. A expansão da capacidade de armazenamento está em fase de implantação e o aumento da capacidade de processamento (aquisição de novos servidores da tecnologia <i>Blade</i>), se encontra na fase de elaboração do edital.	--
Ancine	O aumento de 20% de acesso ao sítio da Ancine previsto com a implantação da Rede de Regulação irá requerer a ampliação do <i>Link</i> de acesso da Ancine à Internet em pelo menos 2MB.	Esta ampliação da banda de acesso terá um custo adicional de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por ano.
Anvisa	A infraestrutura de TI da Anvisa suportará um incremento em torno de 30% no quantitativo de acessos aos seus sistemas, até o fim do ano quando sua rede estará recomposta.	--
Anatel	<p>A infraestrutura de TI atual da Anatel não suporta um incremento no quantitativo de acessos. É necessária a realização de investimentos para adequar o poder computacional da Anatel às necessidades atuais e futuras da Agência, o que está inclusive previsto no Plano Diretor de TI (PDTI) 2009-2010, encaminhado para aprovação pelo Conselho Diretor da Anatel e está em fase de elaboração de projeto básico.</p> <p>O problema poderá ser contornado com a aquisição de 57 novos equipamentos servidores, cujas características técnicas variam de 8 a 16 núcleos de processamento, acompanhados, em alguns casos, de licenças de <i>softwares</i> aplicativos. Estes equipamentos deverão ser instalados na sede da Anatel e também nos ERs e UOs em substituição aos atuais e defasados computadores.</p> <p>A estimativa da ordem de investimento necessário está em torno do valor de R\$ 3,5 milhões.</p> <p>É importante destacar que o detalhamento acima não considera o incremento no quantitativo de acessos decorrente da criação de uma rede de regulação. Caso esta se concretize, certamente haverá a necessidade de se promover outros investimentos em equipamentos servidores de aplicação e de banco de dados, além de ampliar a capacidade de interconexão de dados com outros órgãos governamentais.</p>	<p>Como ainda não há informações mais detalhadas a respeito da ordem em que se daria o citado incremento, estima-se inicialmente que ele represente um aumento em torno de 20% em relação às necessidades de investimento detalhadas anteriormente, representando aproximadamente R\$ 700 mil.</p>

(continua na próxima página)

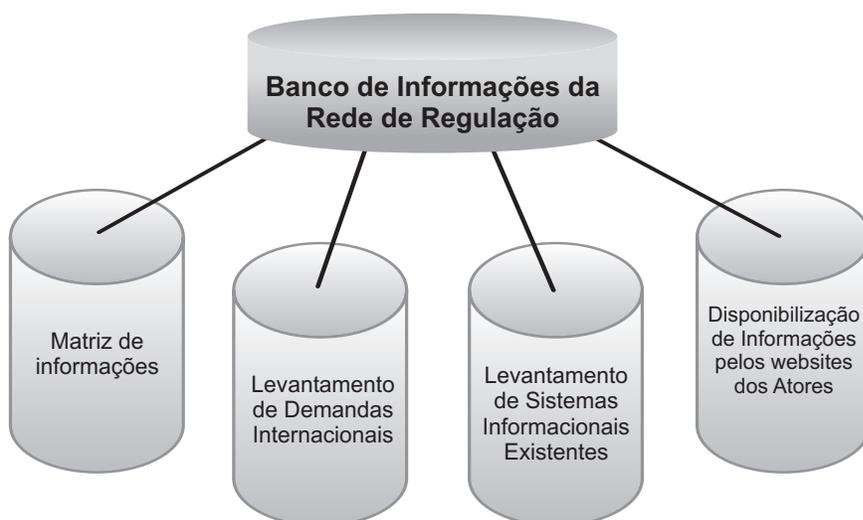
(continuação)

Órgão ou Entidade	Descrição da necessidade de investimento em infra-estrutura de TI	Estimativa de valor da necessidade de investimento
ANS	A infra-estrutura atual de tecnologia de informação (TI) da ANS é considerada adequada à demanda de acessos. Não há necessidade imediata de novos investimentos, uma vez que desde 2005 vem sendo possível a implementação de muitas melhorias em termos tecnológicos.	--
DPDC	<p>A infra-estrutura atual suporta 10.000 acessos/dia. Já houve aplicações que atingiram 300 usuários concorrentes. De outro lado, vale dizer que o ambiente é corporativo, sendo que o impacto no Portal de acesso às aplicações implicaria em redução de desempenho. Para evitar isso seria necessária a aquisição de mais servidores e <i>hardware</i> dedicados ao balanceamento de aplicações.</p> <p>Características:</p> <ul style="list-style-type: none"> – servidores do tipo <i>Blade</i>, com alto desempenho e disponibilidade – R\$ 300.000,00; – balanceamento de aplicações – R\$ 200.000,00 	Estimativa Total: R\$ 500.000,00
Cade	A infra-estrutura de TI do Cade baseia-se numa rede local, operando a 100Mb/s, com um <i>link</i> com a internet de 8Mb/s. Em dias normais o tráfego real (<i>Throughput</i>) é inferior a 4Mb/s, e em dias de pico, que são os dias de sessão plenária com transmissão ao vivo do áudio da sessão, o tráfego sobe para cerca de 6Mb/s. Existem picos de utilização tanto em dias normais como em dias de sessão onde se chega a 8Mb/s, mas por poucos instantes. A partir desta informação, concluímos que não há necessidade de aumento da largura de banda, a menos que a utilização da rede de Regulação gere um impacto superior a 25% da situação atual.	--

as informações hoje disponibilizadas por meio de seus *sites* (informações públicas), relacionadas no Anexo 7 – Disponibilização de Informações pelos *websites* dos Atores – do CD ANEXOS – como parte integrante e importante do banco de informações. Estas informações são ricas em conteúdo e compõem o acervo da regulação no Brasil. Além das informações disponibilizadas nos *websites* da regulação, devem-se agregar a este acervo os sistemas informacionais existentes de atores seletos (Anexo 5 do CD ANEXOS). Estes sistemas, com alguma duplicidade, produzem informações próprias de cada ator da rede podendo alguns deles serem utilizados por outros atores. Em um primeiro momento, as informações geradas por estes sistemas não irão integrar a rede da regulação, pois requerem um tratamento específico e classificação da informação que exigirá um esforço considerável. Por fim, em reuniões de levantamento com estes atores significativos, buscou-se levantar as informações que são importantes para a melhoria do desempenho de cada um deles. Estas informações, por sua vez, estão relacionadas no Anexo 4 – Levantamento de Demandas informacionais – do CD ANEXOS e constituem um passivo a ser atendido pela implantação plena da Rede de informação da Regulação.

A figura 16 a seguir, ilustra a relação dos conteúdos identificados integrando a base de informações da rede.

FIGURA 16. COMPOSIÇÃO DO BANCO DE INFORMAÇÕES DA REDE



6 PLATAFORMA DE BUSCA

6.1 Detalhamento da solução

O mercado de busca de informações na Internet sofreu uma grande evolução com o advento da sistemática de indexação dos softwares de busca na *web*. Até hoje como referência em busca na Internet, os novos processos de indexação desenvolvidos tornaram-se padrões e popularizaram as maneiras de buscar dados disponíveis na Internet. O conhecimento mundial passou a fazer parte e acessível por um *desktop* ou *notebook*, eliminando as fronteiras e barreiras de transferência de conhecimento entre as nações. As informações internas aos *sites*, muitas vezes de difícil acesso ou mesmo inacessíveis para a maioria, foram disponibilizadas para consulta sem que os usuários percebessem o alcance dos novos processos de busca.

O lado negativo desses processos e da universalização dessas buscas é o grande volume de acessos que são requeridos para descobrir informações que realmente se necessita. Páginas e páginas são exibidas com centenas ou milhares de *links* de acesso levando a uma maior morosidade para se obter a informação.

Reduzir o número de *links* focando-os exclusivamente nos *sites* envolvidos com o ambiente oficial da regulação aumentará a velocidade de acesso, propiciando uma fidelização dos usuários da rede.

Dentro deste objetivo de criar uma plataforma de busca própria para a regulação foram especificados os seguintes requisitos:

- Algoritmo completo de indexação com velocidade na criação dos índices;
- Sistema de pesquisa amplo compreendendo acessos às páginas *web*,
- Sistema de pesquisa em bancos de dados mais usuais como *DB2*, *Informix*, *SQL Server*, *My SQL*, *Oracle*, entre outros;
- Sistema de pesquisa em arquivos nos formatos de texto, PDF, e-mails, etc.;
- Sistema de pesquisa customizável tanto no que diz respeito a quais *sites*/arquivos devem ser acessados e periodicidade do acesso;
- Sistemática de segurança de acesso em mais de um nível;
- Uso de filtros tanto na pesquisa nas fontes de informações quanto nas buscas das informações selecionadas;

- Tratamento de metadados;
- Manutenção de estatística de ranqueamento com priorização de apresentação; e
- Opcionalmente, apresentar sugestões de buscas dentro das mais utilizadas na rede.

Para atender a necessidade de implementação da plataforma de busca, verificou-se no mercado quatro principais soluções apresentadas a seguir: *Omnifind Enterprise Edition (IBM)*; *Google Search Appliance (Google)*; *Fast Enterprise Search Platform (Microsoft)*; *Secure Enterprise Search (Oracle)*; e *Apache Lucene* (código aberto).

6.2 Omnifind Enterprise Edition (IBM)

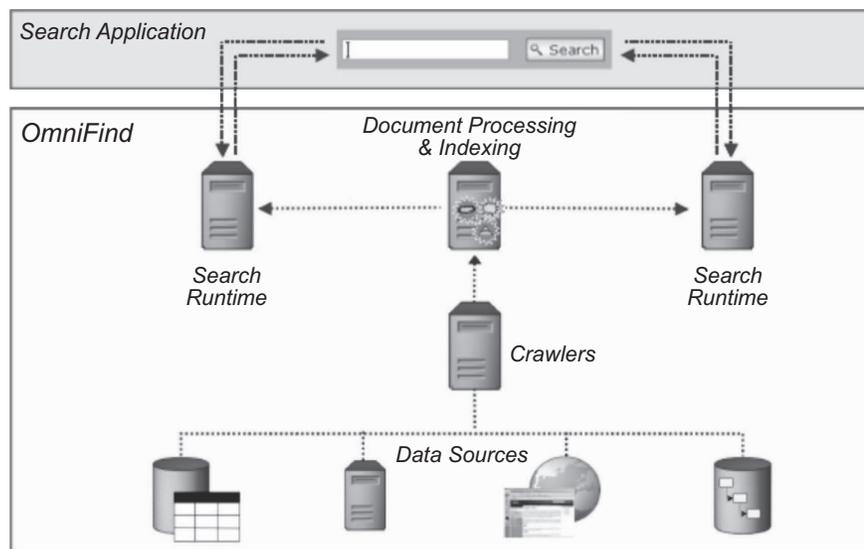
6.2.1 DETALHAMENTO DA SOLUÇÃO

A solução comercializada pela IBM permite a exploração de diversos recursos, a saber:

- Corresponde a um apurado sistema de robôs (*crawlers*) de pesquisa, permitindo a escalabilidade na *web*, pesquisas em bancos de dados com envio de conteúdos (*push*);
- Permite a customização na identificação dos *sites* de acesso bem como nos arquivos/bases de dados de onde serão obtidas as informações;
- Realiza a análise gramatical em HTML/XML permitindo mais de 200 filtros de seleção com uma linguística avançada;
- Permite categorização com Taxonomia baseada em regras;
- Realiza indexação por meio de análise global com manutenção de estatística de ranqueamento e amplo poder de armazenamento;
- Permite anotação com análise textual e a utilização de módulo *plugin*; e
- As buscas podem ser feitas por:
 - i) Por informação;
 - ii) Parametrizada;
 - iii) Sumário dinâmico;
 - iv) Ranqueamento dinâmico; e
 - v) Verificação de digitação.

A Figura 17 abaixo permite uma visualização do produto com destaque para as suas características maiores como o robô de pesquisa e indexação (*crawler*) e o sistema de buscas das informações pelo usuário.

FIGURA 17. ARQUITETURA DE APLICAÇÃO DO OMNIFIND



6.2.2 REQUISITOS TECNOLÓGICOS

Para atender a implementação da plataforma de busca, verificou-se a especificação necessária de infraestrutura de TI para o cenário de 1.000.000 documentos, representando no quadro 8 abaixo.

QUADRO 8. REQUISITOS TECNOLÓGICOS DO OMNIFIND ENTERPRISE EDITION

<i>OMNIFIND ENTERPRISE EDITION</i>	
Sistemas operacionais	32-bit Linux (com suporte 24/7)
	32-bit Windows XP SP2
	32-bit Windows 2003 Server SP1
Browsers	Microsoft Internet Explorer 7
	Mozilla Firefox 1.5 ou superior (necessário para instalação Linux)

Processadores, memória, e espaço em disco	2 <i>dual core processors</i> com 3 GHz ou mais
	4 GB of RAM
	1 terabyte de espaço em disco com espelhamento
Sistema de <i>backup</i>	Tivoli
Número de servidores	2

6.2.3 INVESTIMENTO

O quadro 9 apresenta uma estimativa de investimentos necessários para o processamento de 1.000.000 de documentos.

QUADRO 9. ESTIMATIVA DE INVESTIMENTO

<i>OMNIFIND ENTERPRISE EDITION</i>	
<i>Software</i>	R\$ 376.000,00
<i>Hardware</i>	Número de servidores = 2
	R\$ 100.000,00
Sistema de <i>backup</i>	R\$ 160.000,00
Customização	Total de horas = 500
	R\$ 120.000,00
CUSTO TOTAL	R\$ 756.000,00

6.3 Google Search Appliance (Google)

6.3.1 DETALHAMENTO DA SOLUÇÃO

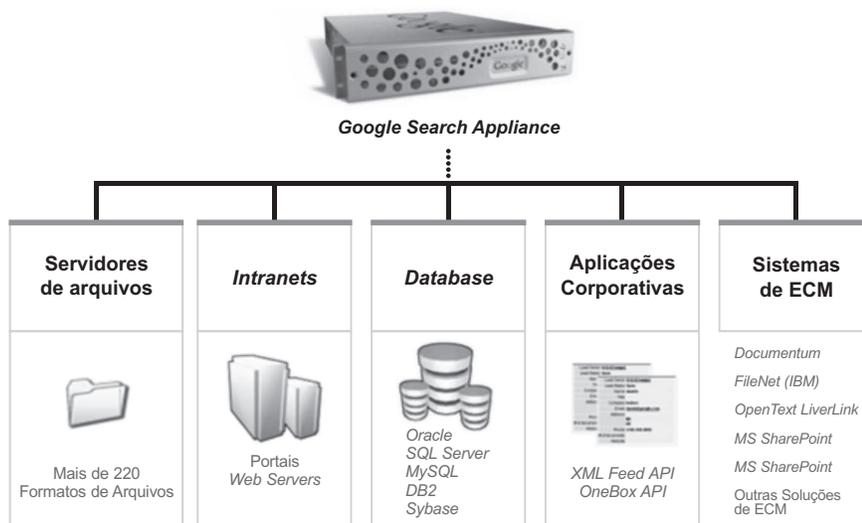
A solução é comercializada e produzida pela empresa *Google* e permite a exploração de diversos recursos como:

- Pesquisa de até 30.000.000 de documentos;
- Segurança de utilização pelo o sistema de segurança da organização com LDAP, HTTP *Basic and* autenticação NTLM
- Acesso a dados disponibilizados na *intranet* da organização;
- Fácil administração e instalação do *software*;
- Permite ao administrador ajustar os resultados das pesquisas a diferentes grupos de usuários baseados nas funções ou nos departamentos;

- Utiliza de algoritmos que fazem o ranqueamento das pesquisas e definem a melhor colocação das informações para facilitar as buscas;
- Executa sofisticado sistema de busca com até 10 termos incluindo operadores “E” e “OU”
- Acesso aos mais populares bancos de dados relacionais como *IBM DB2, Microsoft SQLServer, MySQL, Oracle* e *Sybase*;
- Pesquisa mais de 220 tipos de arquivos incluindo *HTML, Microsoft Office, PDF, PostScript, WordPerfect* e muitos outros; e
- O software é fornecido pré-instalado no *hardware*. Ambos são fornecidos pela *Google*.

A Figura 18 abaixo permite uma visualização do produto com destaque para as distintas fontes de informações capturadas pelo sistema de busca.

FIGURA 18. ARQUITETURA DE FONTES DE INSUMOS DO *GOOGLE SEARCH APPLIANCE*



6.3.2 REQUISITOS TECNOLÓGICOS

Para atender a implementação da plataforma de busca, verificou-se a especificação necessária de infraestrutura de TI para o cenário de 1.000.000 documentos, representando no quadro 10 abaixo.

QUADRO 10. REQUISITOS TECNOLÓGICOS DO *GOOGLE SEARCH APPLIANCE*

<i>GOOGLE SEARCH APPLIANCE</i>	
Sistemas operacionais	Pré-instalado no <i>hardware</i>
<i>Browsers</i>	<i>Microsoft Internet Explorer 7</i>
	<i>Mozilla Firefox 1.5</i> ou superior (necessário para instalação Linux)
Processadores, memória, e espaço em disco	Pré-instalado no <i>hardware</i>
Sistema de <i>backup</i>	<i>Tivoli</i>
Número de servidores	um (1) <i>appliance</i> em cada ator envolvido na rede

6.3.3 INVESTIMENTO

O quadro 11 apresenta uma estimativa de investimentos necessários para o processamento de 1.000.000 de documentos.

QUADRO 11. ESTIMATIVA DE INVESTIMENTO

<i>GOOGLE SEARCH APPLIANCE</i>	
<i>Hardware/ Software</i>	Número de servidores = 28
	R\$ 10.183.600,00
Sistema de <i>backup</i>	R\$ 160.000,00
Customização	Total de horas = 500
	R\$ 170.000,00
Custo total	R\$ 10.513.600,00

6.4 *Fast Enterprise Search Platform (Microsoft)***6.4.1 DETALHAMENTO DA SOLUÇÃO**

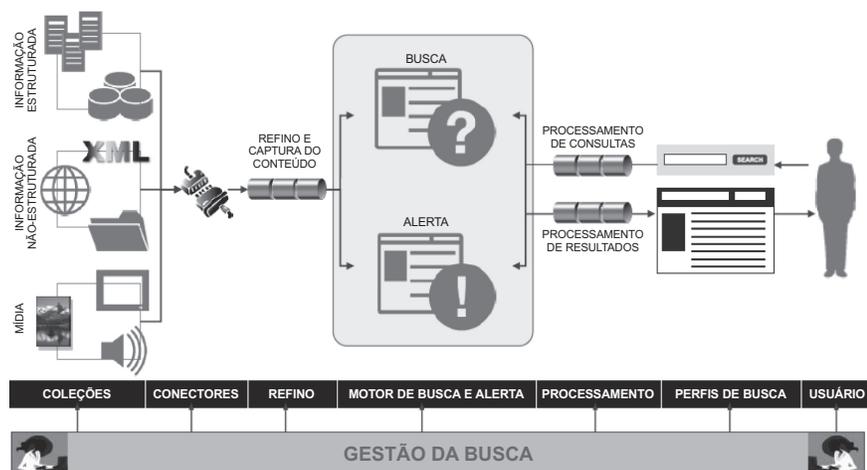
A solução é comercializada pela *Microsoft* e permite a exploração de diversos recursos como:

- Conteúdos obtidos de várias fontes diferentes (bancos de dados, Internet, ERPs, PDF, arquivos do *Microsoft Office*);
- Linguística avançada: dicionários, sinônimos, lematização, 84 idiomas;

- Busca contextualizada;
- Reconhecimento automático de nomes de pessoas, nomes de empresas, datas, siglas, assuntos, etc.;
- Ranking de resultados customizado;
- Possibilidade de destacar ou bloquear um documento específico;
- Detecção da linguagem natural do usuário na hora da busca;
- Fácil administração;
- Escalonável;
- Alta performance;
- Referência cruzada para assuntos como “pessoas que leram esse documento, também leram...”;
- Otimização dos navegadores por meio de melhorias das buscas;
- Permite a customização na identificação dos *sites* de acesso bem como nos arquivos/bases de dados de onde serão obtidas as informações;
- Filtro de buscas nas seleções inicialmente feitas pelo processamento das consultas; e
- Necessita do desenvolvimento do *front end*.

A Figura 19 abaixo permite uma visualização do produto com destaque para as etapas que compõem o processo de gestão da busca.

FIGURA 19. ARQUITETURA DO FAST ESP



6.4.2 REQUISITOS TECNOLÓGICOS

Para atender a implementação da plataforma de busca, verificou-se a especificação necessária de infraestrutura de TI para o cenário de 1.000.000 documentos, representando no quadro 12 abaixo.

QUADRO 12. REQUISITOS TECNOLÓGICOS DO FAST ENTERPRISE SEARCH PLATFORM

<i>FAST ENTERPRISE SEARCH PLATFORM (ESP)</i>	
Sistemas operacionais	<p><i>Red Hat Enterprise Linux (RHEL)</i> <i>OS and version OS requirements and tested patch level</i> <i>Red Hat Enterprise Linux 4 Service pack/patch level: Update 6</i> <i>CPU architecture: x86</i> <i>Service pack/patch level: Update 6-7</i> <i>CPU architecture: x86-64</i> <i>Red Hat Enterprise Linux 5 CPU architecture: x86</i> <i>CPU architecture: x86-64</i></p> <p><i>SuSE</i> <i>OS and version OS requirements and patch level</i> <i>SuSE Linux Enterprise Server 10 Service pack/patch level:</i> <i>SUSE LINUX 10.1 (i586)</i> <i>CPU architecture: x86</i></p> <p><i>Sun Solaris</i> <i>OS and version OS requirements and patch level</i> <i>Sun Solaris 10 Service pack/patch level: Release 5.10</i> <i>CPU architecture: x86</i> <i>Kernel version: SunOS 5.10 Generic_118855-36</i> <i>SUNWgccruntime</i></p> <p><i>Microsoft Windows Server</i> <i>OS and version OS requirements and patch level</i> <i>Microsoft Windows Server 2003 Service pack: 2</i> <i>CPU architecture: x86</i> <i>Service pack: 2</i> <i>CPU architecture: x86-64</i></p>
<i>Browsers</i>	N/A
Processadores	2x CPU <i>Intel Dual-Core</i> ou equivalente, mínimo de 4 <i>core</i> .
Memória	8 Gb Memória RAM (DDR2-667)
Espaço em disco	<i>Raid-5</i> com pelo menos 250Gb de espaço disponível
Sistema de <i>backup</i>	N/A
Número de servidores	2 servidores para conteúdo 1 servidor para consultas O dobro de servidores para uma arquitetura <i>fault-tolerance</i> Total: 3 servidores (sem <i>fault-tolerance</i>)

6.4.3 INVESTIMENTO

O quadro 13 apresenta uma estimativa de investimentos necessários para o processamento de 1.000.000 de documentos.

QUADRO 13. ESTIMATIVA DE INVESTIMENTO

<i>FAST ENTERPRISE SEARCH PLATAFORM (ESP)</i>	
<i>Software</i> ⁽¹⁾	R\$ 982.200,00
<i>Hardware</i>	Número de servidores = 3
	R\$ 150.000,00
Sistema de <i>Backup</i>	R\$ 160.000,00
Customização	Total de horas = 500
	R\$ 189.000,00
Custo Total	R\$ 1.481.200,00

(1) Cotação do dólar a R\$ 2,10

6.5 *Secure Enterprise Search (Oracle)*

6.5.1 DETALHAMENTO DA SOLUÇÃO

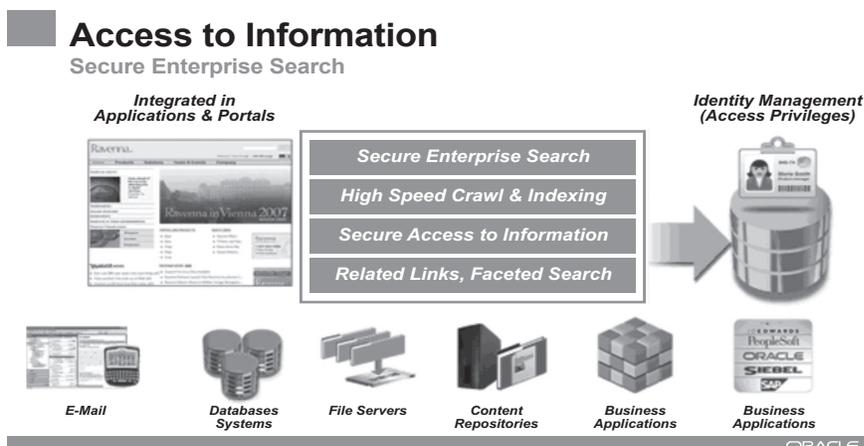
Solução é comercializada pela *Oracle* e permite a exploração de diversos recursos como:

- Fácil localização de diversos tipos de documentos e/ou fontes de informação armazenados em diversas fontes de dados existentes no ambiente corporativo e também na *web*;
- Oferece interface única, exclusivamente web e amigável ao usuário, de modo que este facilmente possa informar seus critérios de pesquisa e verificar os resultados apresentados;
- Compatibilidade *web* e *browsers* comuns de mercado, tais como *Firefox Mozilla* e *Internet Explorer*;
- Oferece capacidade de customização das páginas de buscas e de resultados;
- Oferece mecanismo de busca por meio da passagem de parâmetros (*strings*);

- Oferece mecanismo de pesquisa aderente ao conceito “*sub-second query performance*” (pesquisa e apresentação dos resultados no tempo máximo de 1 segundo);
- Permite busca “simples” (por meio de *string* ou palavra única), além do uso de operadores booleanos (*AND*, *OR*, *NOT*) e ainda buscas dos tipos “frase”;
- Possibilita ao usuário refinar sua pesquisa original;
- Provê acesso seguro ao conteúdo do documento (ou fonte de dados) selecionado na página-resultado da busca; acesso seguro é o acesso aos documentos e/ou fontes de informação públicos (sem necessidade de autenticação) e também a documentos e/ou fontes de informação privados (que requerem autenticação);
- Realiza indexação automática das fontes de dados, com monitoração e ferramental para controlar o nível de integridade destes índices; e
- Permite configuração das fontes de dados desejadas – *web crawlers* para sítios internet, bancos de dados, sistemas de arquivos locais e em servidores, sistemas de email e “*mailing lists*”, sistemas de gerenciamento de documentos, servidores de aplicação e portais.

A Figura 20 abaixo permite uma visualização do produto com destaque para a relação do sistema de busca com demais aplicativos existentes.

FIGURA 20. ARQUITETURA DE ACESSO A INFORMAÇÃO DO *SECURE ENTERPRISE SEARCH*



6.5.2 REQUISITOS TECNOLÓGICOS

Para atender a implementação da plataforma de busca, verificou-se a especificação necessária de infraestrutura de TI para o cenário de 1.000.000 documentos, representando no quadro 14 abaixo.

QUADRO 14. REQUISITOS TECNOLÓGICOS DO SECURE INTERPRISE SEARCH

<i>SECURE INTERPRISE SEARCH (SES)</i>	
Sistemas operacionais	32-bit Linux (com suporte 24/7)
	32-bit Windows XP SP2
	32-bit Windows 2003 Server SP1
Browsers	Microsoft Internet Explorer 7
	Mozilla Firefox 1.5 ou superior (necessário para instalação Linux)
Processadores, memória, e espaço em disco	2x CPU Intel Dual-Core ou equivalente, mínimo de 4 core. Espaço em disco – 2 TB por CPU
Memória	16 GB
Sistema de backup	Tivoli
Número de servidores	2

6.5.3 INVESTIMENTO

O quadro 15 apresenta uma estimativa de investimentos necessários para o processamento de 1.000.000 de documentos.

QUADRO 15. ESTIMATIVA DE INVESTIMENTO

<i>SECURE ENTERPRISE SEARCH (SES)</i>	
Software	R\$ 467.200,00
Hardware	Número de servidores = 2
	R\$ 140.000,00
Sistema de backup	R\$ 160.000,00
Customização	Total de horas = 500
	R\$ 121,720,00
Custo total	R\$ 888.920,00

6.6 *Apache Lucene* (código aberto)

2.6.1 DETALHAMENTO DA SOLUÇÃO

A solução de código aberto desenvolvida pela *Apache* refere-se a uma ferramenta apoiada por uma comunidade não-comercial em que enfatiza, em sua descrição sumária, a exposição de elementos constitutivos técnicos com o intuito de subsidiar as implementações do sistema.

Segundo essa perspectiva, o *Lucene* pode ser compreendido pelo arranjo dos seguintes componentes:

Lucene Java: um subprojeto baseado em Java para indexação e pesquisa tecnológica, bem como a correção ortográfica e destaque para a capacidade de análise avançada;

- *Dróides*: robôs de rastreamento inteligente (em incubação);
- *Lucene.Net* : um motor de pesquisa desenvolvido em C # e .NET, utilizando o *Microsoft .NET Framework* (em incubação);
- *Mahout*: um subprojeto com o objetivo de criação de uma suíte de aprendizagem escalável de bibliotecas;
- *Nutch*: um *software*, construído sobre *Lucene Java*, para fornecer a pesquisa *web*;
- *Solr*: um servidor de pesquisa de alto desempenho construído com base no *Lucene Java*, contendo *XML / HTTP e JSON / Python / Ruby API*, destacando-se, pesquisa customizável, *caching*, replicação, e uma interface *web*; e
- *Tika*: uma ferramenta para detectar e extrair metadados e texto estruturado de conteúdos de vários documentos existentes.

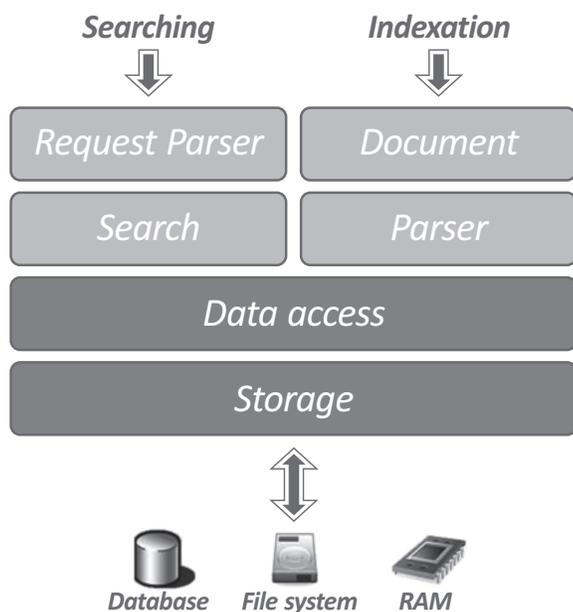
O *Lucene* permite a exploração de diversos recursos como:

- Diagrama de dados com tipos numéricos, campos dinâmicos, chaves únicas;
- Extensões para o *Lucene Query Language*;
- Suporte à navegação dinâmica e filtragem;
- Análise avançada e configurável de texto;
- Configurável com “*User Extensible caching*”;
- Otimizador de *Performance*;
- Configuração externa via XML;
- Administração de interface;

- Monitoramento de Logs;
- Pesquisa distribuída com compartilhamento de índice em múltiplos servidores;
- Uso de XML e CSV para atualização de formatos de texto delimitados;
- Condições para importar dados provenientes de bases de dados e arquivos XML a partir de disco local e fontes HTTP;
- Pesquisas em vários índices;
- Tratadores de consulta por meio de *Plugins* e dados no formato XML;
- Atualizações em *batches* e exclusões com alto desempenho;
- Comandos configuráveis pelo usuário;
- Controle de buscador concorrente; e
- Controle de localização de docs com determinado tipo campo serão colocados.

A Figura 21 abaixo permite uma visualização do produto com destaque para as distintas fontes de informações capturadas pelo sistema de busca.

FIGURA 21. ARQUITETURA DE ACESSO À INFORMAÇÃO DO LUCENE



Lucene.Net Architecture

6.6.2 REQUISITOS TECNOLÓGICOS

Para atender a implementação da plataforma de busca, verificou-se a especificação necessária de infraestrutura de TI para o cenário de 1.000.000 documentos, representando no quadro 16 abaixo.

QUADRO 16. REQUISITOS TECNOLÓGICOS DO APACHE LUCENE

<i>APACHE LUCENE</i>	
Sistemas operacionais	32-bit <i>Linux</i> (com suporte 24/7)
<i>Browsers</i>	<i>Microsoft Internet Explorer 7</i>
	<i>Mozilla Firefox 1.5</i> ou superior (necessário para instalação <i>Linux</i>)
Processadores, memória, e espaço em disco	2x <i>CPU Intel Dual-Core</i> ou equivalente, mínimo de 4 <i>core</i> . Espaço em disco – 2 TB
Memória	Não especificada
Sistema de <i>backup</i>	<i>Tivoli</i>
Número de servidores	1

6.6.3 INVESTIMENTO

O quadro 17 apresenta uma estimativa de investimentos necessários para o processamento de 1.000.000 de documentos.

QUADRO 17. ESTIMATIVA DE INVESTIMENTO

<i>APACHE LUCENE</i>	
<i>Software</i>	R\$ 0,00
<i>Hardware</i>	Número de servidores = 1
	R\$ 70.000,00
Sistema de <i>backup</i>	R\$ 160.000,00
Customização	Total de horas = 500
	R\$ 100.000,00
Custo total	R\$ 330.000,00

6.7 Segurança

O elemento “segurança da informação” é essencial ser abordado ao se tratar de uma rede da regulação envolvendo diferentes níveis de acesso para públicos diferenciados, existindo informações sensíveis. Na regulação, por força de lei ou por necessidade temporária de sigilo, existem níveis de confidencialidade a serem mantidos. Como o público a ser atingido é muito variado e volumoso, exige-se uma grande dose de criatividade para estabelecer os níveis de acesso às informações.

Por outro lado, a manutenção desses níveis de acesso exige a intervenção de pessoas que administrem os usuários da rede associados aos diversos níveis de acesso possíveis.

Podemos classificar estes níveis de acesso nos seguintes grupos:

- Acesso livre – informações sem restrições de acesso disponível para todo usuário que acessar a rede. Não será exigido cadastramento prévio nem a utilização de senha de acesso;
- Informações restritas às agências – informações compartilhadas pelas agências reguladoras com nível de confidencialidade para os demais integrantes da rede e do público em geral;
- Informações restritas à rede da regulação – são informações compartilhadas pelos usuários dos atores diretamente ligados à rede da regulação (agências reguladoras, setores regulados, ministérios setoriais, órgãos de defesa do consumidor, órgãos de defesa da concorrência, poder legislativo, Casa Civil, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda);
- Informações restritas à gestão da rede – são informações de acesso restritas à gestão da rede (ROB), Casa Civil e a agência geradora da informação; e
- Outros níveis de acesso poderão ser exigidos à medida que novas informações forem sendo agregadas à rede.

A sistemática a ser usada para gerenciar estes níveis de acesso deverá ser suficientemente flexível e automatizada evitando-se que o usuário fique impedido de acessar a rede ou fique muito tempo esperando pela liberação do acesso.

Novos usuários vinculados aos órgãos mantenedores da rede deverão ter os seus acessos automaticamente concedidos nos mesmos níveis dos concedidos ao órgão vinculante.

7 PADRONIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

A Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, item XXXIII, apresenta que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível a segurança da sociedade e do estado”. Foi identificada, neste estudo, a dimensão do alto volume de informações existentes e disponíveis no ambiente regulatório. Dessa forma, o texto da Constituição retrata a máxima importância no tratamento dessas informações como fonte de geração de conhecimento para a sociedade, sendo de responsabilidade do poder público prezar pela divulgação destes conteúdos informacionais. Considerando tal importância, a disponibilização das informações deve ser cada vez mais discutida e aprimorada, a fim de que a informação não só exista, mas seja facilmente acessível. Para tanto, propõe-se que a informação a ser disponibilizada na rede deva ser em algum momento estruturada e, em alguma extensão, possuir alguns padrões de ordenação e categorização, visando à efetividade da plataforma de busca e da própria acessibilidade dentro das diversas fontes de informações. Nesse sentido, propõe-se o desenvolvimento de um esforço em duas etapas: compatibilidade dos *sites* e harmonização da apresentação dos dados.

7.1 Compatibilidade dos *Sites* (1ª Etapa)

Uma característica perceptível aos diversos ambientes *web* das agências reguladoras são suas distintas estruturas de categorização e disseminação da informação. Os *sites* das agências possuem considerável volume de informações disponíveis, sendo alguns grupos de informações congêneres como, por exemplo, informações sobre consultas públicas que são tratadas de modo distinto por cada agência. Nesse contexto, cada agência possui uma estrutura de *website* individual e rege seus ambientes virtuais conforme suas próprias demandas, não considerando as inter-relações lógicas na disposição das informações harmonizáveis entre as demais agências reguladoras. A proposta é respeitar as especificidades de cada setor regulado, no esforço de compatibilizar as características comuns afetas as funções regulatórias. Dessa forma,

pretende-se simplificar o acesso aos *sites* disponíveis na internet e aos públicos interessados na regulação, sendo um fator maximizador da compreensão e envolvimento ativo nos processos regulatórios. Com isso, gera um conforto aos seus diversos usuários, que, por sua vez, tendem a utilizar as informações, pois estas estão cada vez mais explícitas e sem complicações em sua busca, paralelamente, desenvolvendo o conteúdo para ser claro e de simples acesso.

A diretriz para implementação inicia-se pelo interesse dos gestores em estabelecer uma política normatizadora para o desenvolvimento/manutenção dos *sites* das agências reguladoras, definindo estrutura e mapeamento do *site* e interface mais amigável.

A concepção de interfaces amigáveis, de fácil navegação pelos diversos grupos de usuários, propiciará o aumento do número de acessos, respondendo assim diretamente à demanda de publicação das informações geradas pelas agências. Por consequência, há o fortalecimento da imagem das instituições frente à sociedade, com transparência e participação social. Enfim, todas as ações sugeridas têm por finalidade a otimização da disponibilidade de informações para os diversos públicos interessados.

7.2 Harmonização da apresentação dos dados (2ª Etapa)

A segunda etapa pressupõe a formulação de diretrizes para gerir e normatizar a informação de modo que esta seja gerada por um sistema aberto e interativo, suportado por uma rede de processos articulados, segundo níveis de acessibilidade e por diversos canais de comunicação. A efetividade dessa comunicação, ou seja, o uso adequado da informação para estabelecer entendimento é permeado pela importância de reconhecimento, acesso e utilização do conteúdo disponível. Reconhecendo esse contexto, é de suma importância o estabelecimento de nomenclaturas e terminologias comuns para a disposição de informações a um determinado grupo de interesse.

Esta etapa apresenta, em sua ampla abordagem, uma proposta diretamente ligada à solução de Plataforma de Busca, pois, por meio da ordenação, classificação e padronização da forma de armazenamento, tratamento e disponibilização dos dados nos diversos sistemas existentes, com a adoção de formatos de exibição comuns, permitirá a diminuição do tempo de busca e ampliação dos benefícios junto à plataforma de busca.

Por conseguinte, o contexto internacional que se integra à temática da regulação requer que a disponibilidade dos conteúdos seja em vários idiomas possibilitando aos públicos interessados de todo o mundo acesso a tais informações, permitindo com que promova o destaque internacional para os órgãos provedores desses conteúdos.

Inerente à harmonização dos dados, o estabelecimento de uma ordenação taxonômica da informação é fundamental, considerando que o volume de informação no ambiente regulatório encontra-se em amplo crescimento. Este cenário se torna mais complexo pelas dificuldades como o armazenamento inadequado, falta de padrões para posterior recuperação e transmissão destas informações.

Para tanto, é necessária a implementação de uma série de classificações para melhor gerenciar os conteúdos informacionais, possibilitar o acesso rápido e a recuperação precisa da informação.

Outra proposta a ser considerada é a preocupação com a acessibilidade do ambiente informacional. A acessibilidade é estabelecida por medidas para facilitar o acesso, a leitura e a compreensão do conteúdo disponibilizado na rede. A acessibilidade não é simples, pois as informações publicadas podem ser interpretadas de maneiras distintas por diferentes *browsers* e em diferentes plataformas. No entendimento ampliado, a acessibilidade preconiza projetar a disseminação do conteúdo com o intuito de viabilizar o acesso aos usuários com deficiência física e minimizar problemas resultantes de sua deficiência. Para isto, prioriza-se a atenção ao visual (por exemplo, daltonismo e cegueira total), a deficiência auditiva e a física. Ainda assim, trata-se de assegurar que uma ampla diversidade de usuários possam ter acesso à informação, maximizando o potencial democrático que permeia a existência da rede. Para isso, recomenda-se projetar/adequar o ambiente da rede priorizando a flexibilidade para atender a diferentes necessidades de usuários, preferências e situações.

Em suma, recomenda-se conceber uma “Política de Gestão da Informação e do Conhecimento Regulatório” que defina normas e modelos para formatação e acessibilidade dos conteúdos disponíveis na rede (*internet* e *intranet*), integre um padrão único para utilização na plataforma de busca por todos os atores relacionados, classifique hierarquicamente os conteúdos, simplifique e facilite a gestão e a busca das informações. Ainda assim, compõe o estabe-

lecimento de uma unidade gestora responsável por formular e fazer cumprir a política de gestão do conteúdo da regulação, que controle a segurança da informação e promova o aproveitamento do conteúdo disponível nos sistemas existentes para os diversos atores e para a sociedade, facilitando a análise das informações para uso e tomada de decisão.

8 PLATAFORMA DE COMUNICAÇÃO

8.1 Detalhamento da Solução

O advento da Internet juntamente com a evolução e a expansão das telecomunicações no Brasil fez com que as facilidades de comunicações fossem sendo absorvidas e exigidas pela sociedade. Os produtos de mensageira instantânea e *Voip* (voz sobre IP) cuidaram de popularizar esta nova forma de comunicação. Soluções de áudio e videoconferências passaram a ser utilizadas pelas organizações como forma de superação de distâncias que separam seus colaboradores. Foi também uma forma de redução de custo, de melhor aproveitamento do tempo e melhoria da produtividade. O advento da telefonia sob IP trouxe mais facilidade a este ambiente com grande redução de custos no uso do telefone. Contudo, as audio e videoconferências exigem ambientes e instalações especiais, o que não minimiza o custo e ainda exige o deslocamento até estas instalações para realização dos encontros.

Esta situação se aplica à rede da regulação com os atores em distintos edifícios dentro de Brasília e em outras localidades do país. Nem todos os atores possuem as salas instaladas ou os recursos para realização das reuniões/conferências a distância. As audiências públicas, solução disponibilizada para participação da sociedade no processo de regulação, também pede uma solução de mais fácil acesso e de menor custo para a sociedade.

Diante deste quadro, buscamos no mercado algumas soluções que pudesse contemplar os seguintes requisitos:

- Não exija a montagem de uma infraestrutura especial para realização de reuniões ou conferências;

- Seja acessível para a maioria dos integrantes da rede sem exigências além das disponibilizadas atualmente pela nossa estrutura de comunicação vigente;
- Utilize os *desktops* e *notebooks* existentes no mercado;
- Permita a visualização dos participantes das reuniões e do palestrante nas conferências;
- Registre e grave o evento como forma de disseminá-lo;
- Permita a participação efetiva dos envolvidos durante a reunião/conferência;
- Permita a seleção dos participantes das reuniões e das videoconferências;
- Permita conferências abertas ao público em geral, sem restrição de participantes;
- Exija um mínimo de instalação nos equipamentos para utilização do sistema; e
- Permita o agendamento prévio das reuniões.

A maioria dos *softwares* disponíveis no mercado corresponde a aplicativos de *chat*, sem utilização de imagens dos participantes. Existem *softwares* que já utilizam imagens, mas não atendem a maioria dos requisitos elencados acima.

Não é nossa pretensão esgotar as opções existentes no mercado, mas demonstrar que já existem soluções que podem ser utilizadas hoje a preço acessível, agregando à rede da regulação um papel importante na comunicação entre os diversos atores.

Vale ressaltar que, em um futuro próximo, a disseminação da TV Digital juntamente com a troca dos aparelhos adaptados por outros com a tecnologia digital permitirão à rede da regulação atingir melhor a sociedade em geral por meio dela. Convocações para as audiências públicas, divulgação de indicadores e outras comunicações poderão ser feitas por intermédio de janelas nos aparelhos sem interferir diretamente nas cenas exibidas.

8.2 Proposta de Solução

Foram avaliadas as seguintes soluções que se enquadraram nos requisitos supracitados: *Astor (Optmedia)* e *AT&T Connect (Consist)*.

8.2.1 ASTOR (OPTMEDIA)

A plataforma *Astor* é licenciada pela *Optimedia* Ltda., empresa incubada no Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico (CDT), da Universidade de Brasília. Apresenta as seguintes características básicas:

- Uso direto por meio de qualquer *browser* com instalação de um *plugin* na estação de trabalho;
- Permite o uso de módulo executável com sinalizador de chamada;
- Possui módulo de administração de usuários e de eventos;
- Possui “*instant messenger*” corporativo com integração com o *MS Exchange*, permitindo a criação de comunidades;
- Permite a gravação de todos os eventos que utilizam o sistema;
- Possui ambiente de reunião com as seguintes características:
 - i) Todos os envolvidos participam de todos os recursos;
 - ii) Exibe a imagem de todos os participantes da reunião (máximo recomendável de 8 participantes por limitações de *link*);
 - iii) Permite a convocação de pessoas que estão *offline*;
 - iv) Permite uma segunda câmera para exibir documentos em papel;
 - v) Permite o compartilhamento do editor de texto pelos participantes da reunião; e
 - vi) Exibe medidor de banda utilizado por estação;
- Possui ambiente de conferência com as seguintes características:
 - i) Permite um número ilimitado de participantes – o limitador é a banda de transmissão;
 - ii) Permite eventos totalmente públicos (audiências);
 - iii) Conferência pode ser classificada como *pública* ou privada atendendo a públicos diversos;
 - iv) Permite o congelamento de imagem;
 - v) *Whiteboard* compartilhado que pode estar integrada com *smartboard*;
 - vi) Permite conversa particular entre dois integrantes;
 - vii) Permite o envio de arquivo; e
 - viii) Permite compartilhamento do editor de texto;
- Determinados tipos de eventos podem ter o acesso protegido por senha.

8.2.2 AT&T CONNECT (CONSIST)

O *software* representado pela *Consist* apresenta as seguintes características:

- Escalabilidade, confiabilidade e desempenho;
- Eficiência de largura de banda;
- Segurança;
- Opções flexíveis de implantação;
- Integração avançada;
- *Whiteboard* compartilhado;
- Ativa modo silencioso, desativa modo silencioso, conta participantes, bloquear/desbloquear evento, solicita a palavra;
- A plataforma permite interação rápida, organizada e simultânea entre quaisquer locais do mundo e sem limite de participantes;
- Permite a participação ativa dos integrantes da reunião;
- Oferece uma baixa utilização de banda de rede e/ou Internet, toda comunicação é feita com alta definição de som e visualização e voz sobre IP;
- Solução 100% *web* que possibilita interação de áudio, vídeo, compartilhamento de documentos e aplicações em tempo real;
- Permite reuniões on-line colaborativas de até 100 participantes, treinamentos virtuais com até 300 participantes, *Webcasts*, transmissões e gravações;
- Integra com diversas aplicações: *E-mail*, CRM / ERP, Portais ERP;
- Permite fórum de até 100 participantes;
- Permite seminários e palestras com até 1.500 participantes;
- Permite grandes eventos com até 10.000 participantes;
- Permite gravação das reuniões e treinamentos; e
- Acesso protegidos por senha quando necessário.

8.2.3 INVESTIMENTO

Os quadros 18 e 19 apresentam estimativas de investimentos necessários avaliados para os cenários de aquisição de licenças para 500 e 1000 participantes.

QUADRO 18. ESTIMATIVA DE INVESTIMENTO DO ASTOR

<i>ASTOR</i>		
Usuários	500	1000
Uso Mensal	R\$ 7.500,00	R\$ 13.000,00
Treinamento	R\$ 25.000,00	R\$ 35.000,00
Total	R\$ 32.500,00	R\$ 48.000,00
Cessão das Fontes	R\$ 120.000,00	

QUADRO 19. ESTIMATIVA DE INVESTIMENTO DO AT&T CONNECT

<i>AT&T CONNECT</i>		
Usuários	500	1000
Uso Mensal	R\$ 8.746,36	R\$ 17.492,72
Treinamento	R\$ 28.520,00	R\$ 55.160,00
Total	R\$ 37.266,36	R\$ 72.652,72
Cessão das Fontes	--	

9 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO REGULATÓRIA

9.1 Detalhamento da Solução

Os sistemas de monitoramento e avaliação, em perspectiva ampla, contemplam os aspectos – como confiabilidade, relevância, flexibilidade, seletividade, poder explicativo, velocidade, tempestividade, custo, comunicação – de forma encadeada de requisitos e múltiplos critérios condicionantes. Com base na observação e apreensão da realidade, é realizada a coleta e mensuração dos elementos essenciais, segundo conceitos, regras e necessidades previamente definidos. Este processo resulta na apresentação do elemento observando as demandas dos atores a quem se destina a informação. Logo em seguida, ela é disseminada de forma explicativa ou sinalizada para que o gestor, por sua vez, a adote como um suporte ao processo de tomada de decisões.

Não obstante, o fornecimento de informações úteis seja uma preocupação constante dos profissionais da informação, que tenham a responsabilidade de disponibilizá-las nas organizações, faz-se necessário saber se a variedade e a diversidade de informações geradas são suficientes para que os dirigentes definam, executem e avaliem as estratégias, viabilizando o alcance de resultados das organizações, sob sua gestão, em um determinado período de vigência.

Uma das principais soluções de Tecnologia da Informação para apoio do Monitoramento e Avaliação são os Painéis de Indicadores (*Dashboards*). Nessa perspectiva, a dimensão desempenho passa a ser relevante e prioridade nas instituições. Os dirigentes das organizações responsáveis pela regulação podem identificar e articular claramente seus objetivos, passando a dominar o desenvolvimento e a comunicação de suas diretrizes da estratégia, ampliado pelo incremento de capacidade para executar seus diversos componentes regulatórios.

Para dotar a rede de meios para operacionalizar e mensurar a atuação é necessário recorrer aos painéis de indicadores de acompanhamento do desempenho regulatório. Dessa forma, os gestores podem monitorar a eficácia de suas estratégias. Ou seja, para se executar os objetivos estratégicos, os dirigentes públicos devem avaliar e administrar o desempenho de maneira oportuna, exata e coordenada. Além disso, há a comunicação dessas informações com um formato compreensível e interativo aos públicos interessados. Os painéis de monitoramento e avaliação capacitam as partes interessadas a analisar as informações relevantes, compreendê-las e tomar ação imediata para corrigir problemas ou cumprir metas. Por conseguinte, os sistemas de monitoramento e avaliação propiciam a obtenção das informações certas para as organizações e entidades certas na hora certa. Dessa maneira, elimina-se a necessidade de relatórios periódicos e permite que os atores visualizem dados e informações ao seu tempo por meio de uma interface única e visualmente abundante. Quando combinadas com um programa analítico de dados, os painéis de indicadores oferecem uma solução de fácil e rápida utilização, evitando que a rede de regulação se veja sobrecarregada em meio às informações.

Em suma, a rede da regulação deverá contemplar as ferramentas necessárias para que os sistemas de monitoramento e avaliação possam ser exercidos no ambiente da regulação brasileiro. Em outras palavras, o objetivo é propiciar uma ferramenta que consolide os dados e informações já padronizados de diversos atores e gere, tempestivamente, os principais indicadores da regulação por meio de relatórios e telas de fácil visualização e

compreensão pelas partes interessadas. Assim, seria possível, por exemplo, saber o número total de concessões outorgadas em um ano, por região do país, por setor, etc.

Sugere-se que as Análises de Impacto Regulatório disponibilizem, na ferramenta, os índices que propiciem análise de eficiência, eficácia e efetividade da ação regulatória, envolvendo os principais resultados regulatórios esperados.

Algumas Agências Reguladoras já utilizam índices de forma regular como, por exemplo, a Aneel que apresenta alguns índices, a saber:

- Geração
 - i) Empreendimentos em operação – por tipo;
 - ii) Agentes de maior capacidade instalada – 10 maiores;
 - iii) Acréscimo anual da geração;
 - iv) Potência hidroelétrica por bacia hidrográfica;
 - v) Capacidade instalada em KW por estado; e
 - vi) Outorgas por modalidade e ano.
- Distribuição
 - i) Indicadores de qualidade DEC e FEC (médias anuais).
- Transmissão
 - i) Linhas de transmissões concedidas por ano e por situação; e
 - ii) Acréscimos anuais em km de linhas de transmissão.
- Pesquisa e Desenvolvimento
 - i) Investimentos realizados por biênio.
- Tarifas
 - i) Tarifas médias no mês (as 10 maiores);
 - ii) Tarifas médias por classe de consumo e por região; e
 - iii) Eficiência energética por biênio.

Alguns desses indicadores poderão ser cruzados com dados e índices disponibilizados pelos órgãos de defesa dos consumidores permitindo a apuração da análise correlacional sobre a ação regulatória.

No âmbito do PRO-REG, paralelamente à realização deste trabalho, está em curso dois projetos sobre as Análises de Impacto Regulatório (AIR). Onde estão sendo desenvolvidos estudos de AIR e, também, estão sendo estabelecidos indicadores que compõem e apoiam esses estudos.

Considerando a proposta de criação desses indicadores, podem-se encontrar duas situações: i) os indicadores já são preparados nos diversos

atores da rede, e ii) os indicadores serão elaborados de acordo com a necessidade da AIR.

No caso de se utilizar indicadores existentes, podem-se implementar sistemas que disponibilizem painéis de indicadores, como forma de monitorar alcance de metas, avaliar resultados e divulgar informações aos públicos interessados. Ferramentas que possibilitam painéis de controle de fácil visualização podem vir a atender essas necessidades. Há uma variedade de produtos com essas funcionalidades no mercado, podendo citar, como exemplo, o sistema *Matricialnet*.

No segundo caso, a rede de informação da regulação poderá ser dotada de sistema de BI (*Bussiness Inteligence*) que é capaz de tratar e realizar os cruzamentos necessários das informações para obtenção dos índices necessários.

A escolha deste *software* só deverá ser feita depois de determinados os diversos índices que se quer obter e por meio de que cruzamentos desejam ser gerados. A definição do *hardware* que deverá hospedá-lo também será feita neste momento.

As soluções de BI hoje são divididas em ferramentas de ETL, *Data Warehouse* e OLAP. Como ferramentas de ETL predominantes temos o IBM *DataStage* e o *PowerCenter* da Informática que são soluções sólidas, poderosas e agressivas com bases de dados de *terabytes* de tamanho, e, por consequência com altíssimo custo de aquisição e implementação. O IBM *Cognos* e o *SAP Business Objects* são soluções intermediárias de ETL.

Para *Data Warehouse*, existem as principais soluções de SGDB já conhecidas no mercado, pois todas elas suportam a modelagem multidimensional.

Para OLAP temos uma grande variedade de ferramentas disponíveis. Em maior evidência temos:

- A *MicroStrategy* com as funções de *ROLAP*, *MOLAP*, *HOLAP* e *DOLAP* e com integração completa para *WEB Reporting*;
- O IBM *Cognos* que também pode desempenhar ETL e trabalha com *MOLAP* e *WEB Reporting*;
- *Oracle Hyperion*;
- *SAP Business Objects* que desempenha *Data Quality*, *ETL*, *MOLAP* e *DOLAP* e *WEB Reporting*.

Vale ressaltar a existência do *Pentaho*, uma solução de *software* livre, que pode desempenhar o papel de *ETL*, *OLAP*, *Data Mining* e *WEB Reporting*.

10 QUADROS RESUMOS DAS SOLUÇÕES

O quadro 20 apresenta uma matriz comparativa das ferramentas de busca analisadas por este estudo, elaboradas mediante consulta a fornecedoras e análise de documentos sobre os produtos de modo a propiciar uma avaliação objetiva das plataformas identificadas.

QUADRO 20. MATRIZ COMPARATIVA DAS FERRAMENTAS DE BUSCA

Propriedade/ Funcionalidade	<i>Omnifind Enterprise Edition (IBM)</i>	<i>Google Search Appliance (Google)</i>	<i>Fast Enterprise Search Platform (Microsoft)</i>	<i>Secure Enterprise Search (Oracle)</i>	<i>Lucene (software livre)</i>
Algoritmo completo de indexação com velocidade na criação dos índices	X	X	X	X	X
Sistema de pesquisa customizável tanto no que diz respeito a quais <i>sites</i> /arquivos devem ser acessados e periodicidade do acesso	X	X	X	X	
Uso de filtros tanto na pesquisa nas fontes de informações quanto nas buscas das informações selecionadas	X	X	X	X	X
Tratamento de metadados	X				X
Manutenção de estatística de ranqueamento com priorização de apresentação	X	X	X	X	
Escalabilidade na <i>WEB</i> (Sistema de pesquisa amplo compreendendo acessos às páginas <i>WEB</i>)	X		X	X	X
Sistema de pesquisas em bancos de dados (<i>DB2, Informix, SQL Server, My SQL, Oracle</i> , entre outros)	X	X	X	X	
Pesquisa em diferentes tipos de arquivos incluindo <i>HTML, Microsoft Office, PDF, PostScript, WordPerfect</i> e muitos outros;	X	X	X	X	X
Análise textual	X		X		
Busca contextualizada			X		
Categorização com Taxonomia baseada em regras	X	X	X	X	
Manutenção de estatística de ranqueamento com priorização de apresentação	X	X	X	X	
Sistema de segurança de acesso	X		X	X	
Apresentar sugestões de buscas dentro das mais utilizadas na rede	X		X		
Referência cruzada para assuntos como "pessoas que leram esse documento, também leram...";			X		

O quadro 21 apresenta a síntese das propostas de soluções de busca e de comunicação, seus diferenciais e estimativas de investimentos. Essa tabela facilita, a partir dos valores estimados ao investimento, a comparabilidade das soluções propostas.

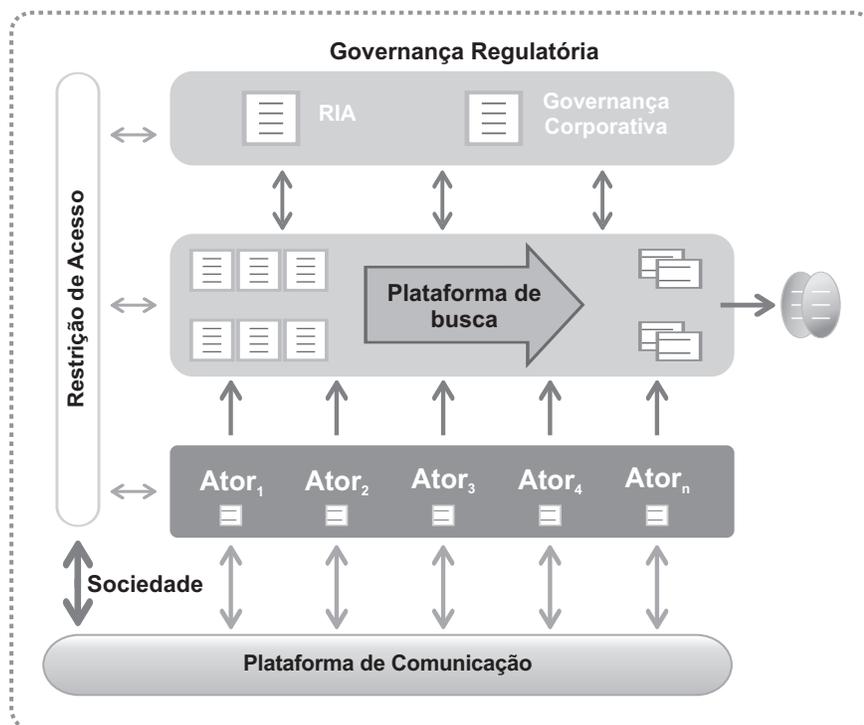
QUADRO 20. QUADRO RESUMO DAS PROPOSTAS DE SOLUÇÕES DE BUSCA E DE COMUNICAÇÃO

Sistema	Investimento total	Diferencial
Sistemas de Busca		
<i>Omnifind Enterprise Edition</i>	R\$ 756.000,00	Atende aos requisitos
<i>Google Search Appliance</i>	R\$ 10.513.600,00	Necessidade de utilização de um sistema/ <i>hardware</i> em cada ator da rede. Investimento elevado
<i>Fast Enterprise Search Plataforma</i>	R\$ 1.481.200,00	Atende aos requisitos
<i>Secure Enterprise Search</i>	R\$ 888.920,00	Atende aos requisitos
<i>Apache Lucene</i>	R\$ 330.000,00	Atende aos requisitos básicos com menor investimento
Sistemas de Comunicação		
<i>Astor</i>	R\$ 32.500,00 para 500 usuários e R\$ 48.000,00 para 1000 usuários	Atende aos requisitos. Sistema desenvolvido em Brasília com facilidade de customização. Já em uso pelo Governo Federal
<i>AT&T Connect</i>	R\$ 37.266,36 para 500 usuários e R\$ 72.652,72 para 1000 usuários	Atende aos requisitos. Permite edição colaborativa de documentos.

É importante destacar que o investimento previsto para as opções do sistema de busca não contempla os custos de locação mensal dos dispositivos de comunicação (*link*) e de hospedagem para os servidores. Os valores foram solicitados ao Serpro, mas não foi possível obter os orçamentos correspondentes em tempo hábil que permitisse sua inclusão neste documento

A figura 22 ilustra a proposição completa para a rede abrangendo e integrado todas as fases e soluções propostas para o desenvolvimento da rede regulatória.

FIGURA 22. PROPOSIÇÃO GLOBAL



11 GOVERNANÇA DA REDE E O PAPEL DA UNIDADE COORDENADORA

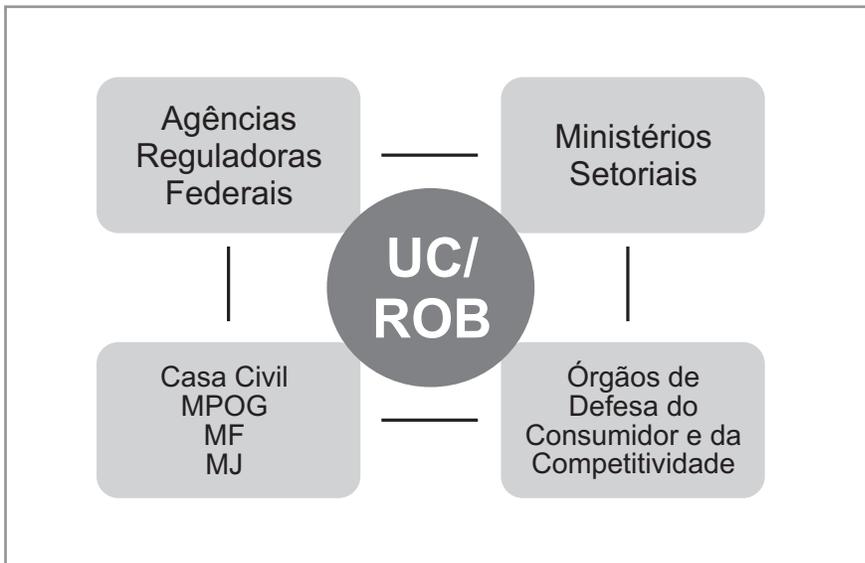
O entendimento do modelo de governança visa a responder a uma importante pergunta: quem coordena e anima a rede da regulação? Nesse sentido, a figura 23 ilustra uma central de governança da rede. Nele podem ser observadas instâncias consultivas e de controle. Ressalta-se não se pode transparecer a ideia de hierarquia, e sim um arranjo multiorganizacional de atores,

visando a valorizar as características do modelo radial e horizontal, constituído por órgãos, arranjos e conjunto em prol da melhoria regulatória.

O nó central da rede possui como papel de:

- Gerir a política de informação regulatória;
- Integrar (“animar”) o conjunto de atores da rede;
- Promover fóruns e estímulos à cooperação;
- Facilitar a interlocução entre os atores;
- Atender/antecipar demandas solicitadas e emergentes;
- Unificar conceitos, processos e terminologias da rede;
- Assegurar a contínua disponibilização/atualização das informações;
- Garantir a legitimidade/confiabilidade dos dados e informações.
- Promover o interesse público da rede; e
- Gerir os recursos de TIC que sustentam o funcionamento da Rede.

FIGURA 23. IDENTIFICAÇÃO DE REQUISITOS FUNCIONAIS (PROJETO INICIAL)



12 CRONOGRAMA DE IMPLEMENTAÇÃO DA REDE

A proposta da Rede da Regulação requer o desenvolvimento de uma proposição implementadora que defina, minimamente, o desenvolvimento de estratégia e das ações de implantação.

A implantação de um modelo que promova a atuação em rede não acontece apenas pela normatização/regulamentação. Embora isso permita a visualização de um novo horizonte de trabalho, faz-se necessário construir um plano de implantação com forte atuação na mudança de cultura das diversas instituições envolvidas, visando à adequação dos atores a expandir as oportunidades fornecidas pela rede. Nesse sentido, é necessário ter em conta o estabelecimento de marcos de acompanhamento, tendo em vista que a implementação de uma concepção estrutural não é instantânea, à base do estabelecimento da regra (regimento) ou do comando e controle. Trata-se de uma transição rumo a um modelo que se dá, necessariamente, em etapas de implementação, cujos pontos de controle (marcos de acompanhamento) são peças fundamentais.

Por conseguinte, propõe-se um conjunto de ações para a implantação da rede, e que a coordenação e evolução da mesma sejam estabelecidas pela Casa Civil em conjunto com a Unidade Coordenadora. Para o alcance dos resultados propostos, faz-se necessária a implementação de um conjunto de ações prioritárias e estratégicas, entre as quais se destacam:

- **Consolidar o desenho da Proposta de da Rede da Regulação**
 - i) Realizar oficinas de trabalho com os atores significativos da rede para apresentação, ajustes e validação do modelo;
 - ii) Promover oficinas de trabalho com os responsáveis pela rede para estabelecer e validar as normas e regulamentos propostos.
 - iii) Realizar a apresentação final da estrutura lógica e tecnológica da Rede; e
 - iv) Publicar normas/resoluções a fim de regulamentar a operação da rede.
- **Implantar a sistemática de busca avançada (Fase 1)**
 - i) Selecionar a solução apropriada de plataforma de busca dentre as alternativas apresentadas;
 - ii) Licitar a plataforma selecionada;

- iii) Instituir equipes de responsáveis pela implantação e segurança da rede;
 - iv) Implantar a primeira fase da rede – plataforma de busca;
 - v) Inserir *link* para o sistema de busca nos *websites* da Presidência da República; e
 - vi) Avaliar do funcionamento da fase 1 da rede e realização dos ajustes necessários.
- **Realizar ações de divulgação da Rede**
 - i) Realizar ações de divulgação da rede para públicos interessados;
 - ii) Realizar eventos de lançamentos junto aos atores da regulação;
 - iii) Realizar análise da efetividade das ações de divulgação realizadas; e
 - iv) Ajustar plano/estratégia de comunicação da rede, se necessário.
 - **Desenvolver a compatibilização dos *websites* (Fase 2 – 1ª Parte)**
 - i) Realizar oficinas de análise dos ambientes *web* dos atores envolvidos;
 - ii) Definir uma estrutura de *site* compatível e harmônica entre atores;
 - iii) Elaborar e validar modelos de *websites*;
 - iv) Licitar o desenvolvimento dos *websites*; e
 - v) Realizar o desenvolvimento e implantação dos *websites* em conformidade com o modelo de estrutura definida.
 - **Harmonizar a apresentação de dados e informações na rede (Fase 2 – 2ª Parte)**
 - i) Formular uma Política de Gestão da Informação e do Conhecimento Regulatório; e
 - ii) Implementar a Política da Informação e do Conhecimento Regulatório, estabelecendo a sistemática de funcionamento, regras/procedimentos e gestão do conteúdo da regulação.
 - **Implantar a sistemática de comunicação (Fase 3)**
 - i) Selecionar a solução apropriada de ferramental de comunicação dentre as alternativas apresentadas e outras existentes;
 - ii) Licitar o ferramental selecionado;
 - iii) Instituir equipes de responsáveis pela implantação e capacitação no ferramental;
 - iv) Implantar a terceira fase da rede – plataforma de comunicação;

- v) Identificar pessoas-chave e realizar os treinamentos necessários; e
 - vi) Avaliar do funcionamento da fase 3 da rede e realização dos ajustes necessários.
- **Implantar a sistemática de monitoramento e avaliação regulatória (Fase 4)**
 - i) Definir e implementar um ambiente para disponibilização de estudos de Análises de Impacto Regulatório (AIR);
 - ii) Elaborar um banco de indicadores que componha e apoie os estudos de AIR existentes;
 - iii) Conceber e validar uma base de índices da regulação que possa suportar novos estudos de AIR;
 - iv) Definir a solução adequada de ferramenta de monitoramento e avaliação dentre as alternativas apresentadas e outras existentes;
 - v) Licitar a ferramenta selecionada;
 - vi) Instituir equipes de responsáveis pela implantação e capacitação na ferramenta;
 - vii) Implantar a quarta fase da rede – monitoramento e avaliação regulatória;
 - viii) Identificar pessoas-chave e realizar os treinamentos necessários; e
 - ix) Avaliar do funcionamento da fase 4 da rede e realização dos ajustes necessários.
 - **Monitorar e avaliar a estrutura de funcionamento da Rede da Regulação**
 - i) Instituir uma sistemática de monitoramento e avaliação da Rede da Regulação;
 - ii) Ajustar/desenvolver a sistemática de monitoramento e avaliação ao funcionamento da rede da regulação;
 - iii) Constituir grupo técnico de apoio para acompanhamento e avaliação dos resultados das implementações da rede; e
 - iv) Realizar ajustes e evolução no modelo da rede da regulação, se necessário.

O quadro 21, a seguir, apresenta uma proposta de cronograma de implementação que possibilita a operação em tempo reduzido até a consolidação da rede. Porém, vale destacar que, dependendo de outras variáveis e questões emergentes, algumas ações poderão exigir um aditamento de prazos.

QUADRO 21. PROPOSTA DE CRONOGRAMA DE IMPLEMENTAÇÃO DA REDE DA REGULAÇÃO

Etapas e ações para implementação da rede	Mês															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1) Consolidar o desenho da Proposta de da Rede da Regulação																
Realizar oficinas de trabalho com os atores significativos da rede para apresentação, ajustes e validação do modelo																
Promover oficinas de trabalho com os responsáveis pela rede para estabelecer e validar as normas e regulamentos propostos																
Realizar a apresentação final da estrutura lógica e tecnológica da Rede																
Publicar normas/resoluções a fim de regulamentar a operação da rede																
2) Implantar a sistemática de busca avançada (Fase 1)																
Selecionar a solução apropriada de plataforma de busca dentre as alternativas apresentadas																
Licitatar a plataforma selecionada																
Instituir equipes de responsáveis pela implantação e segurança da rede																
implantar a primeira fase da rede – plataforma de busca																

(continua nas próximas páginas)

(continuação)

Etapas e ações para implementação da rede	Mês																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
Inserir <i>link</i> para o sistema de busca nos <i>websites</i> da Presidência da República																	
Avaliar do funcionamento da fase 1 da rede e realização dos ajustes necessários																	
3) Realizar ações de divulgação da Rede																	
Realizar ações de divulgação da rede para públicos interessados																	
Realizar eventos de lançamentos junto aos atores da regulação																	
Realizar análise da efetividade das ações de divulgação realizadas																	
Ajustar plano/estratégia de comunicação da rede, se necessário																	
4) Desenvolver a compatibilização dos <i>websites</i> (Fase 2 – 1ª Parte)																	
Realizar oficinas de análise dos ambientes <i>web</i> dos atores envolvidos																	
Definir uma estrutura de <i>site</i> compatível e harmônica entre atores																	

(continuação)

Etapas e ações para implementação da rede	Mês																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
Elaborar e validar modelos de <i>websites</i>																	
Licitar o desenvolvimento dos <i>websites</i>																	
Realizar o desenvolvimento e implantação dos <i>websites</i> em conformidade com o modelo de estrutura definida																	
5) Harmonizar a apresentação de dados e informações na rede (Fase 2 – 2ª Parte)																	
Formular uma Política de Gestão da Informação e do Conhecimento Regulatório																	
Implementar a Política da Informação e do Conhecimento Regulatório, estabelecendo a sistemática de funcionamento, regras/procedimentos e gestão do conteúdo da regulação																	
6) Implantar a sistemática de comunicação (Fase 3)																	
Selecionar a solução apropriada de ferramental de comunicação dentre as alternativas apresentadas e outras existentes																	
Licitar o ferramental selecionado																	
Instituir equipes de responsáveis pela implantação e capacitação no ferramental																	

(continuação)

Etapas e ações para implementação da rede	Mês																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
Implantar a terceira fase da rede – plataforma de comunicação																	
Identificar pessoas-chave e realizar os treinamentos necessários																	
Avaliar do funcionamento da fase 3 da rede e realização dos ajustes necessários																	
7) Implantar a sistemática de monitoramento e avaliação regulatória (Fase 4)																	
Definir e implementar um ambiente para disponibilização de estudos de Análises de Impacto Regulatório (AIR)																	
Elaborar um banco de indicadores que componha e apoie os estudos de AIR existentes																	
Conceber e validar uma base de índices da regulação que possa suportar novos estudos de AIR																	
Definir a solução adequada de ferramenta de monitoramento e avaliação dentre as alternativas apresentadas e outras existentes																	
Licitar a ferramenta selecionada																	
Instituir equipes de responsáveis pela implantação e capacitação na ferramenta																	

(continuação)

Etapas e ações para implementação da rede	Mês																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
Implantar a quarta fase da rede – monitoramento e avaliação regulatória																	
Identificar pessoas-chave e realizar os treinamentos necessários																	
Avaliar do funcionamento da fase 4 da rede e realização dos ajustes necessários																	
8) Monitorar e avaliar a estrutura de funcionamento da Rede da Regulação																	
Instituir uma sistemática de monitoramento e avaliação da Rede da Regulação																	
Desenvolver a sistemática de monitoramento e avaliação ao funcionamento da rede da regulação																	
Constituir grupo técnico de apoio para acompanhamento e avaliação dos resultados das implementações da rede																	
Realizar ajustes e evolução no modelo da rede da regulação, se necessário																	

13 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente relatório concebe a versão final dos trabalhos desenvolvidos para a concepção dos desenhos lógico e tecnológico da rede governamental da regulação, tendo em vista a melhoria regulatória nacional.

As propostas apresentadas neste relatório permitem enxergar um conjunto de informações e funcionalidades que comporão a rede. A etapa de levantamento permitiu identificar o ambiente informacional e seus sistemas/funções existentes, sendo base para uma proposta consolidada do modelo da rede, corroborando com a indicação de tecnologias capazes de estabelecer a interação entre as diversas instituições envolvidas, com a finalidade de contribuir com o avanço da regulação e da gestão do sistema regulatório.

A concepção de rede da regulação destaca-se por ser uma proposta orientada à agregação de valor para as partes interessadas, pois é dotada de pragmatismo em suas considerações informacionais, funcionais e tecnológicas ao tecer recomendações fundamentadas para cada solução baseada em TIC apresentada, bem como avaliado sua infraestrutura de TI.

Além disso, a proposta levou em consideração as principais inovações no campo tecnológico, sem decair no risco da captura por evoluções e panaceias que compõem o universo de soluções de TI, podendo ser conduzida a uma proposta de atendimento parcial ou mínimo e, por fim, após a implementação e uso da solução, a mesma é descontinuada, sendo considerada desnecessária e/ou obsoleta.

Nesse sentido, definiram-se recomendações precisamente com base nas necessidades, na viabilidade de execução e na geração de valor, alinhando com as inovações existentes e já testadas em distintos ambientes organizacionais e interorganizacionais, com vistas a melhorar a qualidade da gestão dessas instituições. Sugere-se, dessa forma, que as plataformas elencadas neste documento sejam fator de avaliação, realizando seminários de apresentação de ferramentas por fornecedores-chave, implantando ferramentas no âmbito da rede para execução de testes e, por fim, determinando, a partir de análises e experimentações, a melhor escolha.

Conclui-se que as medidas sugeridas para a Rede da Regulação têm o foco na busca da efetividade do acesso às informações e na melhoria da qualidade das informações do ambiente regulatório. A proposta consiste, em sua totalidade, em uma abordagem integrada de soluções que apoia a melhoria do processo regulatório, seus mecanismos de prestação de contas, monitoramento por parte da sociedade e a qualidade da regulação como um todo.

**CONFORMAÇÃO DO MODELO DE DADOS
DO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES
DE DEFESA DO CONSUMIDOR – SINDEC**

MARIA TEREZA ALVES

CONFORMAÇÃO DO MODELO DE DADOS DO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE DEFESA DO CONSUMIDOR – SINDEC

MARIA TEREZA ALVES

1 CONTEÚDO DO RELATÓRIO

O presente relatório tem por objetivo apresentar os resultados do trabalho de conformação das tabelas de classificação de demandas no Sindec, que foi iniciado há quase cinco meses e contou com a participação de inúmeros envolvidos na rotina da defesa do consumidor.

São citados, em primeiro lugar, o objetivo deste trabalho e a metodologia utilizada, com breve comentário a respeito de cada etapa realizada para desenvolvê-lo. O próximo tópico já apresenta a nova estrutura da tabela, confirmando uma tendência desde o relatório preliminar de detalhar todos os níveis da tabela atual e criar conceitos únicos para cada nível. Estas regras são colocadas de forma concisa também neste tópico, e, para cada uma, segue um exemplo.

Em relação ao conteúdo das tabelas (temas tratados pelo Sindec), os tópicos sobre a distribuição por área e interpretação de problemas (5 e 6, respectivamente) esclarecem as principais alterações em relação à tabela vigente e introduzem novos conceitos de classificação. Para conteúdos não previstos ou fora do contexto das relações de consumo, há sugestões a serem implementadas no sistema.

Os próximos assuntos do relatório apontam a viabilidade tecnológica da nova estrutura, inclusive com a identificação dos assuntos regulados no sistema. Para isso, são apresentados alguns modelos de relacionamento das tabelas, com o objetivo único de ilustrar uma, entre tantas possibilidades de modelagem de dados. Outro modelo de relacionamento e filtro nas tabelas do

Sindec refere-se ao SAC, que na nova estrutura tem tratamento especial no momento da classificação.

Por fim, são citadas algumas questões que foram levantadas durante o trabalho e que, embora não façam parte do escopo, merecem registro neste relatório por serem estritamente ligadas ao sistema. No encerramento do relatório, constam algumas recomendações para implementação do trabalho.

2 INTRODUÇÃO

O banco de dados do Sindec – Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – consolida diariamente inúmeras demandas de consumidores, moradores em várias cidades do Brasil, o que significa que, mesmo por amostragem, conseguimos traçar, com base nesse banco, um cenário bem definido das relações de consumo praticadas no país. Com a diversidade de temas tratados em todas as regiões, o Sindec tem se tornado uma fonte de consulta para vários outros órgãos que direta ou indiretamente analisam questões acerca das relações no mercado de consumo.

Para atender também ao PRO-REG – Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação, que deseja utilizar seus dados na Análise do Impacto Regulatório, foi concluído que seria necessária a conformação das tabelas do sistema, para que os assuntos regulados possam ser identificados dentro de todos os temas tratados, e a linguagem utilizada, mais próxima das agências reguladoras.

Depois do estudo dos dados das tabelas atuais, entrevistas, pesquisa de outros modelos, coleta de material das agências reguladoras e de outros órgãos e muitas discussões com agentes do sistema, foi elaborada uma proposta para o novo modelo das tabelas de classificação do Sindec, que atende ao propósito de análise por parte do PRO-REG.

Essa proposta foi construída com a participação de representantes de todos os perfis de usuários do Sindec: aqueles que inserem, manipulam, consultam ou analisam os dados do sistema, pois somente dessa forma a proposta de um novo modelo consegue atender a todos os agentes envolvidos, sem dificultar sua implementação.

Para melhor compreensão do resultado do trabalho, recomenda-se a leitura, também, do relatório preliminar (Anexo 5 do CD ANEXOS) que detalha as primeiras fases do estudo sobre as tabelas.

3 DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO

O trabalho desenvolvido trilhou um caminho de seis grandes etapas. Embora chamadas de “etapas” algumas progrediram concomitantemente com outras:

3.1 Estudo e mapeamento das tabelas em vigor, juntamente com a análise e interpretação dos dados registrados nessas tabelas;

3.2 Entrevistas individuais, *workshop* e dinâmica em grupo com os agentes envolvidos no processo de coleta, processamento e saída dos dados do Sindec, ou seja, com os atendentes que registram as demandas, com os profissionais de TI alocados no desenvolvimento, manutenção e extração dos dados do sistema e com os analistas dos dados compilados;

3.3 Leitura de considerável de número de relatos (em torno de 11.000) registrados no banco de dados (fala do consumidor) para avaliação do grau de adequação das tabelas em vigor em relação às demandas;

3.4 Pesquisa de outros modelos de classificação, utilizados por órgãos que tratam de temas relacionados ao consumidor; coleta de material sobre as estruturas de classificação nas agências reguladoras; pesquisa (algumas *in loco*) de algumas práticas e terminologias utilizadas pelos estabelecimentos comerciais para classificar seus produtos e serviços;

3.5 Oficinas de discussão com alguns representantes do DPDC e dos Procons Estaduais de São Paulo, Goiás, Mato Grosso e Espírito Santo, inclusive com distribuição de tarefas aos participantes. É importante ressaltar que a nova estrutura que está sendo proposta foi validada por esse grupo; e

3.6 Compilação e Adaptação de todas as propostas, sugestões, exercícios e todos os outros materiais produzidos para o novo modelo. Após essa adaptação, o modelo final e os novos conceitos foram apresentados ao DPDC.

4 CONCEITOS GERAIS DA NOVA PROPOSTA

Após todo o trabalho de entrevista e discussão, um dos conceitos que todos admitem ser bastante funcional é a distribuição das demandas por Área, definida como grandes segmentos de mercado. Embora esse conceito tenha permanecido, algumas alterações foram efetuadas com o objetivo de facilitar a análise. Das sete áreas existentes na tabela em vigor, quatro delas permaneceram com o mesmo nome e quase que com o mesmo conteúdo: **Alimentos, Produtos, Assuntos Financeiros e Saúde**. Duas outras, **Serviços Essenciais e Serviços Privados**, formaram uma única área, chamada somente de Serviços. A área de **Habitação** foi extinta e seu conteúdo distribuído nas áreas de Serviços (Locação e Condomínio), por se entender que esses assuntos estão estritamente ligados à prestação de serviço, e em Assuntos Financeiros (Aquisição, Incorporação, Financiamento, Consórcio e Seguro Imobiliário), por ter sido constatado mediante estudo que a maioria das questões relacionadas a esses assuntos é de natureza financeira. Por último, foi criada a área de **Telecomunicações**, dada a sua relevância dentro do Sindec, em volume de demandas. Na tabela em vigor, esse segmento está distribuído nas áreas de Serviços Essenciais e Serviços Privados.

Em relação aos outros níveis de classificação (Assunto e Problema), a proposta de uma nova tabela, além do objetivo de facilitar a classificação e a análise das demandas, deve contemplar também uma solução para as várias exceções às regras da tabela em vigor. Um exemplo disso são os itens que foram inseridos ao longo de sua utilização, de forma emergencial, sem obedecer a uma lógica única de inclusão. Esses pontos foram apontados em relatório preliminar e, dentre todos, os três principais foram totalmente solucionados na nova proposta:

4.1 Sistematização dos Assuntos

O termo **Assunto** na proposta da nova tabela refere-se à categorização dos produtos e serviços, objeto das demandas dos consumidores junto aos Procons. Essas categorias foram criadas, seguindo a terminolo-

gia já utilizada pelo mercado de consumo, para apresentar seus produtos e serviços, facilitando, dessa forma, a compreensão por parte de todos os agentes envolvidos no processo ou por aqueles que simplesmente queiram efetuar consultas acerca do assunto. A subdivisão do **Assunto** é chamada de **Objeto**, que, quando necessário, poderá ser inserido em categorias já existentes ou ensejar a criação de outras, é claro, sempre seguindo um critério único de agrupamento. Se o mercado passar a utilizar outro nome para determinada categoria, é possível alterá-la também no Sindec, sem prejuízo do histórico, e se algum objeto passar a pertencer à outra categoria, segundo o mercado de consumo, é possível também efetuar a alteração no Sindec e automaticamente transferir seu histórico. Seguindo esse conceito de sistematização, possivelmente não encontraremos um objeto, seja ele produto ou serviço, em duplicidade na tabela, além do que essa forma de classificação facilita a busca pelos temas tratados dentro de cada área. Exemplos:

Área	Assunto	Objeto
Alimentos	Laticínios	Leite
		Queijo
		Manteiga
		Iogurte
	Bebidas	Água
		Suco
		Refrigerante
		Bebidas alcoólicas
Serviços	Serviços Postais	Correspondência
		Bens e valores
	Ensino Regular	Infantil
		Fundamental
		Médio
		Superior

4.2 Especificidade dos Problemas

A segunda questão em mesmo grau de importância, na tabela em vigor, é a necessidade em alguns casos de maior especificidade na descrição do problema. Para solucionar a questão, os problemas também foram categorizados segundo o tipo de lesão que indicam. O termo **Problema** na nova proposta significa categoria ou agrupamento das lesões sofridas, que, por sua vez, passaram a ser denominadas de **Ocorrências**. Com esses agrupamentos, é possível tanto o exame analítico por **Ocorrência**, como o sintético por **Problema**. Exemplos:

Problema	Ocorrência
Contrato	Período de fidelização acima do permitido
	Recusa em cancelar o serviço dentro do prazo de arrependimento
	Imposição indevida de multa rescisória
Oferta	Produto entregue diferente do pedido
	Promoção excluída antes do prazo
	Enganosa em relação a prazos, valores e taxas
Cobrança	Cobrança referente a pagamento já efetuado
	Cobrança em desacordo com uso/consumo
	Cobrança relacionada a eventos anteriores à contratação

4.3 Análise de temas regulados

O terceiro principal ponto a ser solucionado refere-se à identificação e filtro para análise dos assuntos regulados e respectivos órgãos de competência de regulação. Para a resolução dessa questão, foram levantados todos os itens regulados atualmente pelas agências e destacados dentro da estrutura, no nível hierárquico de **Objeto**, nas respectivas categorias, que podem ser total ou parcialmente reguladas. Na tabela em vigor, alguns itens regulados eram consolidados com outros sem regulação, como por exemplo, o item Transportes, que tratava de todos os tipos de transportes sem distinção da modalidade.

Em capítulo posterior, veremos como a identificação será tratada pelo sistema.
Exemplo:

Área	Assunto	Objeto
Serviços	Transporte Terrestre	Passageiro Municipal
		Passageiro Semi-Urbano
		Passageiro Intermunicipal
		Passageiro Interestadual
		Passageiro Internacional
	Transporte Aéreo	Passageiro Voo Doméstico
		Passageiro Voo Internacional
Saúde	Medicamentos	Alopáticos
		Homeopáticos
		Fitoterápicos
	Produtos de Higiene e Cosméticos	Protetor Solar
		Alisantes/Tinturas
		Cosméticos em Geral
Telecomunicações	Telefonia Fixa	Linha
		Plano
		Serviços Adicionais

*** Todos os objetos em negrito serão identificados como regulados no banco de dados

4.4 Estrutura para a nova proposta

A estrutura abaixo é fruto de adaptação que pretende atender a maioria das expectativas dos envolvidos do Sindec e já foi “esboçada” no relatório preliminar:

Área	Assunto	Objeto	Problema	Ocorrências
Saúde	Plano de Saúde	Individual/ Familiar	Vício de Qualidade	Alteração/Descrédito de médico
			Oferta	Procedimento diferente do solicitado no exame
		Coletivo		
	Serviço Hospitalar			

4.5 Outros conceitos e regras na construção das tabelas

- Nomenclatura de Assuntos e Objetos: A inclusão dos assuntos e objetos devem se referir **sempre a um produto ou serviço** e evitar casos encontrados na tabela em vigor de produtos ou serviços listados no mesmo nível hierárquico do estabelecimento que os proveem. Na proposta atual existe uma exceção que ainda será analisada pelo DPDC, que é o Provedor de Conteúdo, que, embora soe extremamente familiar como um serviço, pode sugerir também um tipo de fornecedor. Exemplos: vegetais, laticínios, eletrodomésticos, microcomputadores, plano de saúde, medicamentos, financiamento imobiliário, seguro de vida, telefonia fixa, telefonia móvel, serviços automotivos, manutenção de equipamentos e utensílios.
- Nas descrições das ocorrências devem constar **sempre a indicação de uma lesão**, para que comunique uma mensagem, mesmo sem os outros níveis. Exemplos: cobrança em desacordo com uso/consumo, fornecimento de serviço sem solicitação prévia, embalagem violada, serviço anunciado em falta, bloqueio/suspensão indevida do serviço. Há alguns serviços prestados pelo Procon que não configuram resolução de reclamações, e, sim, auxílio com os cálculos principalmente de parcelas, antecipações e juros de financiamentos, auxílio em relação à procedimentos de recall e intermediação por parte do Procon no parcelamento da dívida do consumidor. Esses três tipos de serviços estão cadastrados como ocorrências, mas suas descrições relatam exatamente seu objetivo, sem dar a interpretação de lesão, constituindo, portanto, as exceções de ocorrências encontradas dentro da tabela.
- Alguns produtos ou serviços, de grande relevância para análise tiveram tratamento diferenciado dentro da estrutura da tabela, como é o caso de Medicamentos, que poderia figurar como um **Objeto** dentro do **Assunto** Produtos relacionados à Saúde, mas aparece como categoria (Assunto) dentro da área de Saúde e, como tal, também possui subdivisões (Objetos), segundo alguns tipos (alopático, homeopático, fitoterápico, etc.). Outro exemplo é o tema Crédito Consignado.

que poderia ser compreendido dentro de “Empréstimos”, mas por sua relevância na análise, figura como um objeto destacado dentro do **Assunto Crédito**.

- Dentro de algumas categorias (Assuntos ou Problemas) foi criado um item para que produtos ou serviços que pertençam ao grupo, mas não foram listados, possam ser classificados. A recomendação é que periodicamente esse item seja analisado e caso tenha alguma produto ou serviço que mereça destaque, ele deve ser incluso como um **Objeto**. Exemplo: demais eletrodomésticos, demais serviços de assessoria pessoal, demais mídias de gravação, etc.
- As categorias de **Ocorrências** denominada **Problema** na nova proposta possuem terminologia bem próxima ao Código de Defesa do Consumidor, regra que atende todos os agentes envolvidos com essa política pública, mas que também é de fácil compreensão por outros interessados menos familiarizados com o CDC. Exemplo: oferta, contrato, vício de qualidade, vício de quantidade, publicidade, etc.

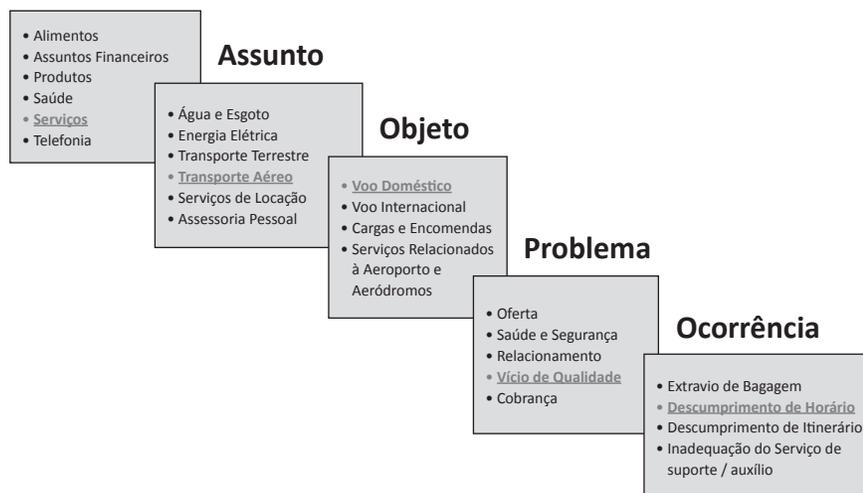
Seguindo as orientações acima, é grande a probabilidade de que essa proposta atenda ao sistema, sem que seja necessário reavaliar seu conteúdo e estrutura, num curto espaço de tempo, uma vez que sempre é possível incluir itens em todos os níveis sem quebrar os conceitos.

Também nessa estrutura é possível grande número de combinações para analisar as demandas e criar indicadores. Embora um nível seja sempre ligado ao anterior no relacionamento das tabelas, a combinação para análise não precisa seguir esse modelo. Exemplos: analisar ocorrências por área, sem detalhar o assunto, objeto ou problema; analisar ocorrências por objeto, consolidando os outros níveis; e analisar o problema por objeto ou ainda diretamente por assunto, etc.

A nova proposta possui em torno de 75 **Assuntos**, 390 **Objetos**, 19 **Problemas** (excetuando as do SAC) e 300 **Ocorrências** (excetuando as do SAC), resultando num total aproximado de 14.900 combinações, que são exibidas em pequenas quantidades a cada opção escolhida (média de 12 Assuntos por Área, média de seis Objetos por Assunto, média de 13 Problemas por Objeto e média de seis Ocorrências por Problema). Esse fator é possível em decorrência do

relacionamento das tabelas que só exibem aquelas opções, que são pertinentes ao nível anteriormente escolhido. Exemplo:

Área



5 DISTRIBUIÇÃO POR ÁREA

A nova proposta completa encontra-se no Anexo 1 do CD ANEXOS, mas cabem neste tópico alguns comentários sobre cada Área.

5.1 Alimentos: Além de todas as categorias alimentícias, foi incluso um **Assunto** relacionado aos serviços prestados pelo estabelecimento que os comercializa, tais como a entrega dos alimentos, a cobrança, as condições sanitárias do estabelecimento e o tratamento dispensado ao consumidor.

5.2 Produtos: Nesta área, com uma das maiores quantidades de **Objetos** (mercadorias à venda), também é possível inserir demandas acerca dos serviços prestados pelo estabelecimento. Em relação a Alimentos, as diferenças estão no caso da entrega da mercadoria e no fornecimento de documentação relacionada ao produto, que aqui foi concluído que faz sentido relacioná-los diretamente ao produto, e não ao serviço do estabelecimento.

5.3 Saúde: Nesta área constam os serviços relacionados à Saúde (planos de saúde, serviços hospitalares, ambulatoriais, farmacêuticos, referentes a exames e reabilitação), além dos produtos relacionados à saúde (medicamentos, aparelhos de diagnóstico, aparelhos corretivos, cosméticos e saneantes). No caso dos serviços de saúde, a relação comercial (contrato, cobrança, relacionamento) está prevista em cada objeto, mas no caso dos produtos dessa área, da mesma forma que em Alimentos e Produtos, também é necessário um item acerca dos serviços prestados pelos estabelecimentos que comercializam esses produtos.

5.4 Serviços: Os assuntos classificados nesta área contemplam no **Objeto**, tanto as questões de comercialização como o próprio serviço, que normalmente são bastante relacionados e de difícil separação. Os **Assuntos água e esgoto, energia elétrica e gás encanado** se repetem nos **Objetos**, pois nestes casos, não foi encontrado nenhum tipo de análise que justificasse uma subdivisão.

5.5 Assuntos Financeiros: Além das categorias de contas bancárias, cartão de crédito, crédito, investimento, consórcio e seguro, como dissemos anteriormente, algumas questões relacionadas a Imóveis passaram a fazer parte dessa Área. No entanto, essas questões encontram-se separadas de acordo com o assunto tratado, e não dentro de uma só categoria.

5.6 Telefonia: Conceitualmente, essa área foi a que mais sofreu mudanças, o que faz com que tenha mais considerações sobre sua estruturação.

No caso de telefonia fixa e móvel, as questões comerciais estão relacionadas com o **Objeto** denominado Plano, as tarifas praticadas com o **Objeto** Ligações e aspectos técnicos com o **Objeto** Linha. Os serviços adicionais, tratados à parte, possuem questões comerciais e técnicas.

Em TV por Assinatura, o conceito para Plano e Serviços adicionais é o mesmo da telefonia fixa e móvel, e o equivalente à Linha é o **Objeto** Acesso/Sinal.

No **Assunto** Internet, o **Objeto** Provedor de Conteúdo possui tanto as questões comerciais do plano como as questões técnicas de funcionamento do serviço. Esse item não trata de conexão, que está relacionada somente aos **Objetos** Serviços de Internet fixa e Serviços de Internet móvel. Atualmente, a maioria dos provedores de conexão também administra e-mail, segurança e

conteúdo, e, neste caso, a demanda deve ser classificada no **Objeto** que trata também da conexão.

O **Objeto** Convergência/Pacote de serviços, deve ser utilizado quando há demanda para mais de um assunto adquirido conjuntamente (Telefonia, TV por Assinatura e Internet).

Esse conceito não foi consenso no grupo. Por isso, minha recomendação é que se há mais de um **Assunto** a ser tratado justifica a abertura de mais de mais de uma demanda, com a possibilidade de identificar no sistema, se ele faz parte de um “Pacote”, subsidiando a análise das questões da convergência de serviços.

6 INTERPRETAÇÃO DOS PROBLEMAS

Abaixo está inserido resumidamente como interpretar cada categoria de **Ocorrências**, os **Problemas**.

6.1 Acessibilidade: Relacionada a serviços que pretendem atender a consumidores com algum tipo de deficiência, como no caso do atendimento para deficientes auditivos na área de telefonia;

6.2 Cálculo: Dúvidas principalmente nas questões financeiras relacionadas ao cálculo de parcelas, antecipações, saldos devedores, com o objetivo de esclarecimento ou negociação junto aos fornecedores;

6.3 Cobrança: Discordância de formas de cobrança ou dos valores cobrados;

6.4 Conta/Fatura: Relacionado a documentos para pagamento e à própria operação de pagamento;

6.5 Contrato: Todas as questões que permeiam a contratação, desistência, cancelamento de produtos e serviços e regras de devolução de valores;

6.6 Embalagem: Utilizadas para questões de acondicionamento e apresentação de alimentos, produtos e medicamentos;

6.7 Falsificação e Adulteração: Nessa categoria, utiliza-se o termo “indício de” porque nem sempre é possível constatar indubitavelmente essa lesão.

Na Área de Saúde, esses indícios são tratados dentro da categoria de Saúde e Segurança:

6.8 Informação: Trata da ausência ou inadequação de informações obrigatórias que devem acompanhar os alimentos, produtos e medicamentos ou em relação àquelas que deveriam ser passadas ao consumidor no momento da aquisição de qualquer tipo de serviço;

6.9 Intermediação: Solicitação ao Procon para intermediar, principalmente, em parcelamento de dívidas em atraso;

6.10 Negativação: Para quando houver irregularidades no envio ou permanência do nome do consumidor nos serviços de proteção ao crédito;

6.11 Oferta: Refere-se às diferenças entre as condições (técnicas ou comerciais) ofertadas dos produtos e serviços e as situações encontradas, depois de entregues ou concluídas, inclusive em relação ao preço;

6.12 Portabilidade: Para questões de transferências de serviços para outros fornecedores, mantendo algumas características;

6.13 Publicidade: Contestação da forma publicitária na qual o produto ou serviço é apresentado;

6.14 Relacionamento: Sobre o tratamento recebido no atendimento presencial quando o **Objeto** é regulado e possui SAC, e, nos outros casos, para todos os tipos de atendimento. O termo “atendimento” não foi utilizado para não causar confusão quando ele é inerente ao serviço, como no caso de alguns serviços da Área de Saúde, que a expressão “ser atendido” significa a prestação do próprio serviço. As questões do SAC serão tratadas em outro tópico;

6.15 Responsabilidade Complementar: Obrigações que não são diretamente ligadas ao produto ou serviço, mas a qualquer outra ação obrigatória dentro de um processo que envolve uma relação de consumo. A meia-entrada, o atendimento prioritário e a continuidade de fabricação de peças de reposição são alguns exemplos;

6.16 Saúde e Segurança: Situações que possam colocar em risco a integridade física do consumidor. Em Assuntos Financeiros, essa categoria é tratada somente como **Segurança** e refere-se estritamente à utilização indevida de dados pessoais (cadastrais e financeiros);

6.17 Validade: Relacionada ao vencimento de produtos e à inadequação dessa informação em Alimentos e Produtos;

6.18 Vício de Qualidade: Utilizado para registrar ocorrências que tratam da má prestação do serviço ou de produtos que não correspondam às suas especificações; e

6.19 Vício de Quantidade: Quando a quantidade indicada na embalagem ou anunciada não corresponde ao conteúdo.

7 SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS

7.1 Itens não previstos: a sugestão para o caso de surgir um item não previsto na tabela, em qualquer nível hierárquico, é criar um recurso de registro temporário no sistema, com a identificação de “a classificar”, até que um responsável pela auditoria de dados local avalie se é possível sua classificação naquele momento ou solicite ao DPDC sua inclusão, que também deve avaliar e fornecer uma devolutiva para o caso. Assim que solucionado, o responsável local efetua a classificação definitiva e o registro sai da condição de “temporário”. Os trâmites e documentações relacionados à demanda em questão não devem ser interrompidos durante esse processo, que deve ficar transparente ao consumidor. Essa situação possivelmente não será uma prática comum, já que a nova proposta possui todos os itens da tabela em vigor, acrescido de outros, que o grupo identificou ser necessário incluir, além da opção “demais produtos ou serviços” dentro de categorias, onde não foi possível relacionar todos os itens.

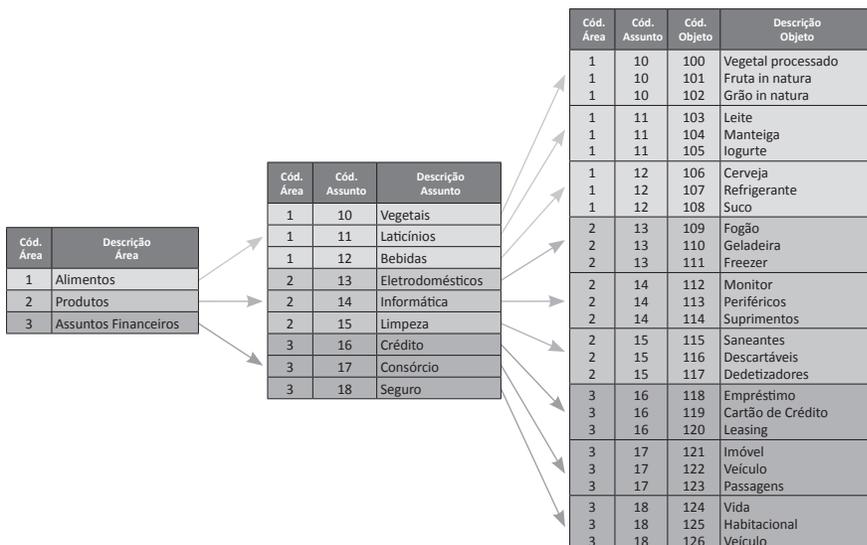
7.2 Serviços prestados pelo Procon: A exemplo de algumas Agências Reguladoras, que mantêm Ouvidoria para os próprios serviços, o Procon poderia também manter um sistema de gestão para os serviços que presta além de sua finalidade principal. Atualmente, esse serviço é composto basicamente pelo fornecimento de informações e são registrados nas tabelas do Sindec sob o título de “Informações sobre o Procon”, dentro da área de Serviços Privados. Em alguns estados, o volume desses registros é bastante considerável, podendo assim distorcer estatisticamente quando a análise é consolidada por Área.

Nesse novo sistema de gestão, com alguma interface com o Sindec para otimizar o tempo de registro, os tipos de manifestações poderiam ser divididos em: Sugestão, Elogio, Informação e Reclamação. Os dados, da mesma forma que todos os outros poderiam ser transmitidos ao DPDC, que teria a oportunidade de consultar e planejar estrategicamente, algumas ações julgadas necessárias, baseadas nos dados inseridos.

8 RELACIONAMENTO DAS TABELAS

Para corroborar a viabilidade técnica da proposta da nova estrutura foi elaborado um modelo de relacionamento das tabelas, que permite visualizar a ligação de cada item aos níveis anteriores, segundo sua pertinência. Esse modelo de relacionamento não pretende ser o de melhor desempenho, haja vista que não houve testes de performance do banco de dados, tarefa essa reservada aos profissionais de tecnologia, com condições técnicas bem mais favoráveis para elaborar a modelagem. O objetivo das ilustrações abaixo é somente mostrar que é possível essa estruturação.

RELACIONAMENTO ÁREA X ASSUNTO X OBJETO



RELACIONAMENTO PROBLEMA X OCORRÊNCIA

Cód. Problema	Descrição Problema	Cód. Problema	Cód. Ocorrência	Descrição Ocorrência
1000	Validade	1000	5000	Data de validade vencida
1001	Qualidade	1001	5001	Data de validade inexistente
1002	Informação	1000	5002	Data de validade ilegível
1003	Publicidade	1000	5003	Data de validade remarcada
1004	Embalagem	1001	5004	Presença sujidades, objetos estranhos
1005	Oferta	1001	5005	Alteração de odor, sabor e aspecto
1006	Saúde e Segurança	1001	5006	Ausência de Preço
1007	Vício	1002	5007	Sem informação de origem / procedência
1008	Contratação	1002	5008	Ausência de informações nutricionais
1009	Parcelas	1002	5009	Alteração de peso, volume e quantidade da embalagem, sem informação
1010	Entrega	1003	5010	Abusiva discriminatória
1011	Quitação	1003	5011	Abusiva que incita violência
1012	Contemplação	1003	5012	Abusiva que explora o medo e superstição
		1003	5013	Abusiva que explora a inocência da criança
		1004	5014	Embalagem violada
		1004	5015	Embalagem amassada, enferrujada
		1005	5016	Descontinuidade da oferta de peças e componentes
		1005	5017	Recusa em cancelar dentro do prazo de arrependimento
		1005	5018	Demora na montagem
		1005	5019	Não entrega de brinde
		1005	5020	Produto entregue diferente do pedido
		1005	5021	Produto não entregue
		1006	5022	Causou acidente de consumo
		1006	5023	Causou reação adversa
		1006	5024	Comunicação de periculosidade ou risco
		1006	5025	Descumprimento do recall
		1006	5026	Produto adulterado
		1006	5027	Produto falsificado
		1007	5028	Produto entregue com vício
		1007	5029	Vício não sanado – alegação de mau uso
		1007	5030	Vício não sanado – dificuldade em acionar assistência técnica
		1007	5031	Vício não sanado durante o prazo legal
		1008	5032	Contestação de taxas e juros na adesão
		1008	5033	Contrato não possui clareza nas cláusulas
		1008	5034	Não recebeu cópia do contrato
		1008	5035	Recusa na concessão sem justificativa
		1008	5036	Venda casada
		1009	5037	Cobrança de multa/juros maior que o acordado
		1009	5038	Cobrança de parcela já quitada
		1009	5039	Cobrança do valor da parcela maior que o acordado
		1009	5040	Contestação de percentual de reajuste
		1009	5041	Depósito / pagamento não foi reconhecido pelo sistema financeiro
		1009	5042	Quantidade de parcelas maior que o acordado
		1009	5043	Recusa em aplicar desconto para antecipar parcela
		1010	5044	Cobrança de despesas de moradia antes da entrega
		1010	5045	Demora na entrega / não entrega do imóvel
		1010	5046	Entrega do imóvel com problemas de estrutura
		1010	5047	Entrega do imóvel diferente do contrato
		1011	5048	Cobrança de parcela após a quitação
		1011	5049	Cobrança de taxas para efetuar quitação
		1011	5050	Discordância de condições para antecipar quitação
		1011	5051	Recusa em receber quitação total
		1012	5052	Não houve contemplação após todo o valor pago
		1012	5053	Promessa de contemplação em determinado período não cumprida
		1012	5054	Promessa de contemplação após determinado valor pago não cumprida
		1012	5055	Meio de transporte / acomodações diferente do contrato
		1012	5056	Dificuldade / recusa em remarcar data da viagem

ÁREA X ASSUNTO X OBJETO X PROBLEMA X OCORRÊNCIA

Cód. Área	Cód. Categoria	Cód. Objeto	Cód. Problema	Cód. Ocorrência
1	10	100	1000	5000
1	10	100	1000	5001
1	10	100	1000	5002
1	10	100	1000	5003
1	10	100	1001	5004
1	10	100	1001	5005
1	10	100	1001	5006
1	10	100	1002	5007
1	10	100	1002	5008
1	10	100	1002	5009
1	10	100	1003	5010
1	10	100	1003	5011
1	10	100	1003	5012
1	10	100	1003	5013
1	10	100	1004	5014
1	10	100	1004	5015
1	10	101	1000	5004
1	10	101	1000	5005
1	10	101	1000	5006
1	10	101	1000	5010
1	10	101	1000	5011
1	10	101	1000	5012
1	10	101	1000	5013
1	11	103	1000	5000
1	11	103	1000	5001
1	11	103	1000	5002
1	11	103	1000	5003
1	11	103	1000	5007
1	11	103	1000	5008
1	11	103	1000	5009
1	12	107	1000	5004
1	12	107	1000	5005
1	12	107	1000	5006
1	12	107	1000	5007
1	12	107	1000	5008
1	12	107	1000	5009
1	12	107	1000	5014
1	12	107	1000	5015

9 IDENTIFICAÇÃO DOS TEMAS REGULADOS

A identificação dos temas regulados deve ser efetuada na tabela de **Objeto**, pois nem sempre o nível superior, que é o **Assunto**, é inteiramente regulado. Na ilustração abaixo, podemos observar que em Transporte Terrestre há, no exemplo, um item que não é regulado por uma Agência do âmbito federal, como é o caso do Passageiro Urbano. Se a identificação ocorresse no nível hierárquico de **Assunto**, poderia se entender que qualquer tipo de Transporte de passageiros Terrestre seria passível de regulação pela ANTT. É importante observar que a proposta de identificação dos temas regulados é totalmente transparente ao atendente do Procon, que insere a demanda. O próprio sistema, uma vez modelado e alimentado com essa informação, automaticamente filtra quando solicitado as demandas relativas a uma ou a todas Agências Reguladoras.

Tabela de Área	
Cod. Área	Descrição Área
1	Saúde
2	Produtos
3	Assuntos Financeiros
4	Telefonia
5	Serviços

Tabela de Assunto		
Cod. Área	Cod. Assunto	Descrição Assunto
1	10	Plano de Saúde Regulamentado
1	11	Medicamentos
1	12	Produtos relacionados à Saúde
2	13	Aparelho de telefone celular
2	14	Eletrrodomésticos
2	15	Material combustível
3	16	Crédito
3	17	Consórcio
3	18	Seguro
4	19	Telefonia fixa
4	20	Telefonia móvel
4	21	TV por assinatura
5	22	Energia Elétrica
5	23	Transporte Terrestre
5	24	Ensino Complementar

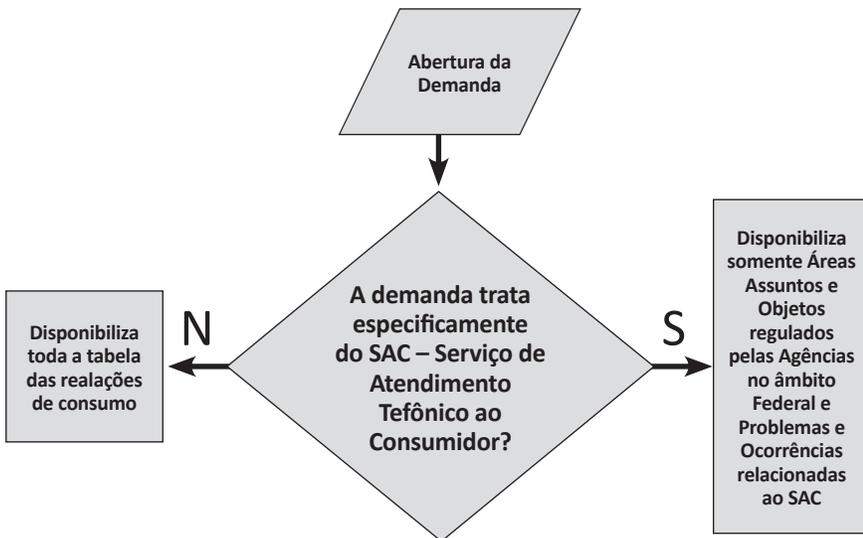
CONFORMAÇÃO DO MODELO DE DADOS DO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE DEFESA DO CONSUMIDOR – SINDEC

Tabela de Objeto				
Cód. Área	Cód. Assunto	Cód. Objeto	Descrição Objeto	Órgão Regulador
1	10	100	Individual / Familiar	3
1	10	101	Empresarial	3
1	10	102	Auto Gestão	3
1	11	103	Alopáticos	9
1	11	104	Homeopáticos	9
1	11	105	Fitoterápicos	9
1	12	106	Aparelhos corretivos	0
1	12	107	Cosméticos	9
1	12	108	Saneantes	9
2	13	109	Aparelho de telefone celular	10
2	13	110	Acessórios para celular	0
2	13	111	Chip	0
2	14	112	Refrigerador	0
2	14	113	Lavadora de roupas	0
2	14	114	Ar condicionado	0
2	15	115	Combustível automotivo	5
2	15	116	Óleo e Lubrificante	5
2	15	117	Carvão	0
3	16	118	Empréstimo	6
3	16	119	Crédito consignado	6
3	16	120	Financiamento imobiliário	6
3	17	121	Automóveis	6
3	17	122	Motocicletas	6
3	17	123	Passagens e viagens	6
3	18	124	Habitacional	11
3	18	125	Veículo	11
3	18	126	Vida	11
4	19	127	Linha	10
4	19	128	Plano	10
4	19	129	Serviço adicional	10
4	20	130	Linha	10
4	20	131	Plano	10
4	20	132	Serviço adicional	10
4	21	133	Plano / Programação	10
4	21	134	Serviço adicional	10
4	21	135	Sinal	10
5	22	136	Energia Elétrica	4
5	23	139	Passageiro Urbano	0
5	23	140	Passageiro Interestadual	8
5	23	141	Passageiro Internacional	8
5	24	142	Curso de Informática	0
5	24	143	Curso de Idiomas	0
5	24	144	Curso Profissionalizante	0

Tabela de Órgão Regulador	
Cód. O. R.	Descrição Órgão Regulador
0	Nenhum
1	ANA
2	Anac
3	ANS
4	Aneel
5	ANP
6	Bacen
7	Antaq
8	ANTT
9	Anvisa
10	Anatel
11	Susep

10 SAC

Para tratar questões exclusivas de SAC, a sugestão é escolher no início do atendimento o caminho para registrar a demanda. Se a opção escolhida for o SAC, o sistema exibirá, baseado na identificação mostrada no tópico anterior, somente as Áreas, Assuntos e Objetos onde existe a obrigatoriedade do SAC. Do contrário, são disponibilizados todos os **Assuntos**. A figura abaixo ilustra a opção pelo caminho por meio do sistema.



Caso a escolha tenha sido pelo SAC, após a opção de **Área, Assunto e Objeto**, teríamos os seguintes **Problemas e Ocorrências** exibidos:

Também é necessário ao sistema a informação de quais **Problemas e Ocorrências** deverão ser exibidos, quando o tema demandado é o SAC. A figura abaixo ilustra uma das formas de identificação, também transparente ao atendente do Procon. Novamente, o modelo abaixo é somente ilustrativo, pois há várias formas de estruturar as tabelas, cabendo esse estudo aos profissionais de Tecnologia.

Cód. Problema	Descrição Problema	SAC S/N
9000	Acesso ao Serviço	S
9001	Qualidade do Atendimento	S
9002	Acompanhamento das demandas	S
9003	Resolução das Demandas	S
9004	Cancelamento do Serviço	S
1000	Validade	N
1001	Qualidade	N
1002	Informação	N
1003	Publicidade	N
1004	Embalagem	N

Cód. Ocorrência	Descrição Problema
9500	Ligação não gratuita
9501	Falta opção de reclamação ou cancelamento no primeiro menu
9502	Falta opção de contato com atendente no menu principal ou secundários
9503	Ligação finalizada antes da conclusão do atendimento
9504	Atendimento condicionado ao fornecimento de dados
9505	Tempo de espera para contato com o atendente maior que 60 segundos
9506	SAC indisponível
9507	Falta de atendimento especial para deficientes
9508	Ausência do número do SAC na página eletrônica ou no material entregue
9509	Descortesia no atendimento
9510	Despreparo do atendente
9511	Ocorreu mais de uma transferência da ligação até o setor solicitado
9512	Tempo de espera para transferência da ligação maior que 60 segundos
9513	Atendente não possui acesso ao histórico de demandas
9514	Dados pessoais não foram preservados
9515	Repetição da demanda após o registro da mesma pelo primeiro atendente
9516	Veiculação de mensagem publicitária sem consentimento
9517	Protocolo não fornecido no início do atendimento
9518	Gravação não fornecida quando solicitada
9519	Histórico de demandas não fornecido quando solicitado
9520	Demanda não solucionada no prazo de cinco dias
9521	Falta de clareza ou resposta insatisfatória
9522	Suspensão imediata de serviço não solicitado ou cobrança indevida não efetuada
9523	Cancelamento não processado imediatamente
9524	Comprovante de cancelamento não fornecido

11 TEMAS RELACIONADOS

Embora alguns temas não façam parte do escopo deste trabalho, comentaremos aqui algumas sugestões sobre o sistema, que surgiram durante as discussões:

11.1 Fornecedor por segmento

Alguns agentes que utilizam o Sindec acreditam que poderia haver algum ganho, se constasse na tabela de fornecedores, a informação do seu segmento de mercado, pois dessa forma, quando ele fosse escolhido, com base nessa informação, o sistema exibiria a Área relativa no Sindec. Em contato com o profissional de TI, responsável pelo sistema, ele afirmou que a modelagem já está preparada para utilizar esse recurso, bastando inserir algumas regras no aplicativo. Como um fornecedor pode atuar em vários segmentos, o atendente teria, de qualquer forma, escolher uma dentre as Áreas de classificação ligadas ao fornecedor e exibidas pelo sistema. Cabe avaliar se é compensador o empenho numa gestão da base local e nacional de fornecedores, para que o sistema já traga ou faça sugestões sobre qual Área deve ser classificada naquela demanda específica. O recurso é interessante, mas demanda cuidadosa manutenção rotineira.

11.2 Forma de apresentação das opções de classificação

Outra questão levantada é o modelo da interface para inserção dos registros diários. Neste tema não há consenso entre os usuários, pois alguns acreditam que na medida em que escolhem as opções devem ter uma visão geral dos próximos níveis, enquanto outros afirmam que quanto menos opções são exibidas melhor a visualização e compreensão. Caso não encontrem o item procurado, sempre existe o recurso do botão “[Voltar](#)”. Acredito também que uma interface quanto menos “poluída” maior a motivação para ler e interpretar todo o conteúdo exibido.

11.3 Histórico

Existe uma preocupação grande com o histórico das tabelas, já que a nova proposta altera tanto o conteúdo, como a estrutura da tabela em vigor. Infelizmente, o trabalho de conversão para a nova estrutura seria extremamente trabalhoso e arriscado, além do que toda documentação referente às demandas já foi emitida com base nas classificações da tabela em vigor e, caso fosse “reclassificada” na nova proposta, perderia a fidelidade entre o registro no sistema e o documento emitido. Para análise de períodos nos quais existam registros nas duas tabelas, a apresentação terá que ser de forma separada.

11.4 Mais de uma demanda por FA

Uma solicitação de grande parte dos atendentes é a possibilidade de inserir mais de uma demanda na mesma Ficha de Atendimento. Para essa discussão, é preciso pensar primeiramente na forma de analisar os números resultantes desse conceito. Uma lesão, por vezes, gera outra como consequência, e, talvez, não seja correto considerar estatisticamente que foram praticadas duas infrações. Por outro lado, realmente existem na mesma relação de consumo duas infrações distintas. A mudança conceitual é bastante grande, mas trata das regras de negócios do sistema, não sendo necessário repensar a proposta da nova tabela.

12 RECOMENDAÇÕES

A mais importante recomendação, tanto para este trabalho como para qualquer outro sistema que esteja sendo construído, é a elaboração do manual de conceitos e procedimentos e o treinamento dos agentes envolvidos. Todo o estudo, discussões acerca do assunto e todo o conhecimento depositado por aqueles que participaram do processo não serão de grande valia se cada conceito e cada conclusão registrada na tabela não for passada adiante, tanto para os atendentes como para quem manipula ou analisa os dados da tabela.

Outra recomendação, que o DPDC tem considerado, é enviar a nova proposta para especialistas nos temas tratados pelo Sindec, encontrados, por exemplo, dentro das próprias agências reguladoras.

Considero o trabalho terminado, em relação a apresentar uma nova proposta para as tabelas, mas estudos e discussões sobre os temas, como aconteceram neste período de elaboração, devem ser periodicamente suscitados, dada a riqueza do conhecimento gerado e compartilhado entre todos os participantes.

Para mais informações, segue conteúdo disponível no CD ANEXOS deste volume:

- Anexo 1** – Proposta para o novo modelo de classificação de demandas no Sindec
- Anexo 2** – Caderno 1 – Ocorrências extraídas do Banco de Dados Nacional do Sindec
- Anexo 3** – Caderno 2 – Ocorrências extraídas do Banco de Dados Nacional do Sindec
- Anexo 4** – Modelo vigente de classificação de demandas no Sindec
- Anexo 5** – Conformação do Modelo de Dados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – Sindec



ISBN 978-85-63470-06-5



9 788563 470065



Casa Civil da
Presidência da República

