

ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL

Celso Fraga Da Silva

Resumo

Este artigo é uma reflexão sobre a nova fase da administração pública brasileira após as reformas da década de 1990, a criação das agências reguladoras e a tentativa de consolidação da relação das agências reguladoras com os cidadãos. O foco do artigo é tentar demonstrar que a participação social nas decisões das agências reguladoras constitui-se em importante investimento destinado a aperfeiçoar o processo de formulação e implementação de políticas públicas regulatórias. O artigo visa também esclarecer que a participação social é um elo fundamental para a boa governança, permitindo as agências reguladoras obter novas fontes de ideias relevantes, informações e recursos para a tomada de decisões. De igual importância é ressaltado que o aumento da participação social amplia o espectro da contribuição do cidadão e fortalece a construção da confiança pública nas agências reguladoras. A TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação provavelmente pode ser a solução para a ampliação da participação cidadã. Países da OCDE têm alcançado um alto nível de participação social através da utilização destas tecnologias. O fator primordial posto em pauta neste artigo é que o sucesso da implementação de um Estado regulador dependerá principalmente de um maior envolvimento da população em geral nos assuntos regulatórios e na formulação e implementação de políticas públicas regulatórias.

Palavras-chave: Democracia Participativa, Reforma Gerencial, Ditadura da Técnica, Participação Social, Accountability.

Teoria weberiana acerca da administração racional-legal versus reforma gerencial dos anos 90.

Ao analisar o Estado brasileiro Bresser Pereira (2000) explica que o Brasil passou por transformações nos seus paradigmas de gestão pública. Segundo ele a primeira transformação foi à passagem do paradigma predominante patrimonialista, com ênfase exclusivamente no poder centralizado para o burocrático. No paradigma patrimonialista o Estado era a extensão do poder do soberano e a esfera pública não era diferenciada da privada. O modelo patrimonialista foi derrotado basicamente pelo advento do capitalismo e a necessidade de um sistema racional legal.

A teoria da burocracia de Weber baseada na ideia de um sistema racional legal surge na segunda metade do século XIX como forma de combate ao patrimonialismo – característica de um Estado que não possui distinções entre os limites do público e os limites do privado. As principais características do modelo weberiano de burocracia são: profissionalização, ideia de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo, legítima aplicação de regras, estatutos racionalmente definidos e controles a priori. A administração Pública Burocrática foi solidificada com o advento do Estado Moderno, desenhando suas marcas em contraposição ao patrimonialismo.

A Administração Pública no Brasil começa na fase patrimonial com o advento do Estado Patrimonial de Estamento, ou seja, aquele no qual um grupamento de funcionários letrados, sob o comando do soberano, passa a gerenciar o Estado e a responsabilizar-se pela justiça e elaboração de leis. Segundo Faoro (2001, p.63), esses estamentos não se tratavam de burocracia moderna do século XX, mas sim de

“... uma burocracia de caráter aristocrático, com uma ética e um estilo de vida particularizados, de funcionários de alto escalão governamental que tomavam para si o direito de governar, ainda que à sombra de um soberano, assumindo-se como detentores de cargos e do saber técnico, colocando-se acima das demais categorias sociais à época – clero, nobreza, comerciantes (burguesia em ascensão) e sociedade em geral.” (FAORO, 2001, p.63)

Em consonância ao grau elevado de poder, correspondiam aos privilégios e as honrarias que os distinguiam socialmente como superiores. Nas duras palavras de Faoro (2001), podemos caracterizar um modelo de governo no qual o rei o “bom homem” era cercado de um quadro de funcionários que ocupam lugar da velha nobreza, vivendo em um cenário de consumo improdutivo. Neste, o prestígio era um instrumento de poder entre os pares e o príncipe sobre as massas, sugerindo grandeza, importância e força. Essa conjugação entre aristocracia estamental e soberano configura um Estado que manipula a economia como um empresário, alimentando-se de receitas advindas da atividade comercial ultramarina. Essas raízes que passaram a influenciar a nossa Administração Pública a partir dos tempos coloniais.

Com a chegada da Corte portuguesa ao país, consolidou-se aqui uma Administração Pública forte, hierarquizada de forma difusa, complexa e fluída, na qual a lógica instaurada era a da apropriação do público pelo privado, configurando um espaço ambíguo e de difícil discernimento entre um e outro. O cargo público, por exemplo, era símbolo de status possibilitando benefícios e privilégios aos seus ocupantes.

No entender de Azevedo (1963, p.225), em estudo clássico sobre a questão cultural brasileira, a gênese da relação Estado e sociedade no Brasil tiveram início à época de seu descobrimento pelos portugueses, momento a partir do qual o Estado passou a ser visto e tomado como:

“... uma providência que precede os indivíduos e a que se recorre como um sistema de amparo e de proteção. O que se vê, atrás da estrutura do Estado, não é o interesse coletivo de que ou deve ser a suprema expressão; não é uma vontade objetiva que se desenvolve e reforça a dos indivíduos, para que esta se possa realizar completamente; não é a sociedade politicamente organizada que, como um espelho mágico, transmite ao indivíduo, como sua imagem, um poder novo: são antes de tudo, as forças vivas, as personalidades que agem e têm em suas as alavancas do comando. Não são as instituições que se respeita, seja qual for o indivíduo em que ela se instalou; mas os personagens que detêm o poder ou se agitam no cenário político, envolvendo-se numa auréola de prestígio.” (AZEVEDO, 1963, p.225)

Assim, no período que vai do descobrimento até a revolução de 1930, na história da vida sociopolítica do Brasil, é possível verificarmos a centralidade do Estado ao redor do qual foram sendo decididos os nossos destinos econômicos, sociais e políticos. O predomínio oligárquico rural, que configurava uma Administração Pública com fortes marcas patrimonialistas, começou a

ter seus dias contado a partir de 1922, tomado como o ano de início da ruptura dessa ordem dominante dada à erupção de vários movimentos contestatórios.

Na tentativa de entrada para o capitalismo através do processo de industrialização e fortalecimento do poder da União sobre os estados federados, a partir de 1930 o Brasil adota o modelo burocrático racional-legal em sua gestão pública em contraposição ao patrimonialismo, clientelismo, e ao nepotismo vigente na época. No primeiro governo Vargas no processo de industrialização do país, forma-se uma nova burocracia estatal para impulsionar o desenvolvimento industrial. Novas técnicas de administração e coordenação são introduzidas na burocracia revelando uma concepção de Estado forte e centralizador. Uma iniciativa das mais marcantes desse novo período de reforma do Estado foi a criação do Conselho Federal do Serviço Público, em 1936, sendo transformado pelo Decreto-Lei n.579 de 30 de julho de 1938, no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão que ficou responsável pela concepção, condução e execução das mudanças pretendidas, o que representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Via DASP os conhecimentos relativos à ciência da Administração foram introduzidos na gestão pública. Ou seja, a profissionalização das máquinas estatais com vistas a atenuar as influências de interesses políticos vinculados às práticas de não distinção entre o que seria público e privado.

Entretanto é importante ressaltar que, se a burocratização permite a profissionalização também possibilita o fortalecimento exacerbado do poder de detentores de altos cargos nas máquinas burocráticas públicas, dado o seu alto grau de conhecimento técnico e dada a posse de informações. Assim surgem os tecnocratas, ou a tecnocracia pública. Os tecnocratas desenvolveram um círculo vicioso nocivo que dificultava a participação de diversos segmentos da sociedade civil sobre as ações estatais. Isso porque os tecnocratas, em nome de seu caráter técnico, passaram a praticar uma gestão na qual a população, não detendo aquele mesmo saber, fora isolada. Institucionalizando-se um tipo de conduta que descolava a sociedade civil do processo decisório, delegando à tecnocracia, a responsabilidade pela definição e condução das políticas de governo.

A partir de 1950, no segundo governo de Getúlio Vargas e no de Juscelino Kubistchek, foram criadas diversas agências estatais responsáveis pela formulação e implementação de políticas econômicas inerentes à industrialização, configurando a gramática do insulamento burocrático como a mais marcante. Esse período foi marcado pelo debate em torno do nacional-desenvolvimentismo, em que as agências insuladas se incumbiam de traçar políticas isoladas das instancias partidárias, tidas como clientelistas.

O Decreto-lei nº 200, de 1967, é o 2º marco do aspecto normativo do gerenciamento burocrático na administração brasileira, baseados em princípios racionais-burocráticos. O sistema introduzido se caracterizou como um prenúncio de gerencialismo, com descentralização administrativa e centralização política. Porém a administração indireta se aproximava de um insulamento burocrático (NUNES, 1997).ⁱ

“... foram criadas instituições corporativistas; ensaiou-se o insulamento burocrático, através da criação de novas agências e empresas estatais; buscou-se instaurar o universalismo de procedimentos, principalmente através de tentativas de reforma do serviço público e da implantação do sistema de mérito. Estas novas gramáticas modernizantes interagiram com uma antiga, o clientelismo, que foi traduzido para as instituições formais por meio da operação de um

sistema político que beneficiava os grupos locais e estaduais remanescentes do período altamente descentralizado da República Velha.” (NUNES, 1997, p.47)

A partir da década de 1980 durante o século 20, o Estado adotou um paradigma burocrático para gerenciamento dos serviços públicos. O plano nacional de desburocratização foi um novo impulso militar reformista que visava à revitalização das organizações do Estado (BELTRÃO, 1984). Com melhoria e simplificação dos processos administrativos, promoção da eficiência e foco no usuário cidadão. O paradigma gerencial passa a ser perseguido, com a adoção de estratégias de melhor prestação de serviço ao cidadão.

O modelo burocrático weberiano passou a sofrer forte críticas com o desenvolvimento de novos modelos organizacionais para a administração, no final do século XX. Os críticos argumentavam que a organização burocrática era ineficiente, vagarosa, autorreferenciada e afastada das necessidades dos cidadãos (BEETHAM, 1996, p.13). Em relação aos modelos organizacionais da gestão pública, há pelo menos três importantes perspectivas teóricas. Na primeira, a burocracia é pensada em termos weberianos, já mencionados (WEBER, 2004, p. 142-147). Na segunda, é pensada como um conjunto de organizações compostas por indivíduos que agem de forma instrumental, motivados por interesses de maximização de orçamentos de suas repartições, o que, no limite, e sem regras de incentivos adequadas, resulta em altos níveis de ineficiência (NISKANEN, 1971; TULLOCK, 1965; DOWNS, 1967). Por último, há a abordagem que pressupõe o homem econômico racional, como um indivíduo portador de valores e normas e, portanto, orientado por princípios morais socialmente estimados, entre os quais o interesse público (WOOD; WATERMAN, 1994; BEETHAM, 1996, p.29-42).

A última reforma administrativa do aparelho do Estado segundo Bresser Pereira (2000) emergiu como resposta às disfunções típicas das organizações burocráticas do setor público, como: centralização, rigidez de procedimentos e padronizações, apego as regras e reduzida orientação por resultados. Bresser Pereira (2000) acredita que a burocracia é uma barreira para a democracia plural, por ser centralizadora e por pressupor ser a garantia da racionalidade absoluta.

Um dos atores fundamentais no processo de reforma foi à criação do Conselho de Reforma do Estado (CRE), com atuação efetiva até 1998. O conselho era uma instância autônoma criada no âmbito do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), com o objetivo de discutir a reforma. Composto por formadores de opinião, empresários, intelectuais, nomeados pelo Presidente da República, o CRE realizava reuniões periódicas e atuava por meio de recomendações encaminhadas ao Chefe do Executivo. Uma de suas contribuições mais importantes foi à formulação de um marco conceitual para as agências reguladoras – instituições criadas para atuar de acordo com o novo modelo de regulação de mercados, resultante da quebra dos monopólios e da mudança no papel de atuação do Estado na economia.

Baseados nestas premissas foram tomados 02 momentos distintos e marcantes da história para análise retrospectiva dos movimentos de reforma da administração pública brasileira; o Decreto-Lei 200/67 e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Enquanto o primeiro ajudou a fortalecer a ação empresarial do Estado, dentro do paradigma do desenvolvimento por substituições de importações, o segundo trouxe um modelo de Estado regulador caracterizado pela economia de serviços e pela expansão do setor privado (NUNES, 1997).

REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL		
	Década de 60 (Decreto Lei 200/67)	Década de 90 (PDRE)
Contexto social, político e econômico	Economia Industrial; substituições de importações; estatização da economia; implantação de princípios da administração científica na administração pública; planejamento como instrumento para o desenvolvimento.	Economia de serviços; abertura de mercados; desestatização da economia; crise de governança; programas de reforma institucional para obtenção de ajuste fiscal
Paradigma de modernização	Administração científica/Taylorismo; instrumentos de gestão privada no setor público; formalismo; tecnoburocracia; foco na eficiência; influência da teoria dos sistemas.	New Public Management; foco nos resultados; avaliação de desempenho; transparência; accountability; permeabilidade a participação e ao controle social; aplicação de tecnologia de informação e de comunicação; foco no cidadão, influência de teorias políticas contemporâneas.
Estratégias	Plano Geral de Governo Decreto Lei 200/67; descentralização funcional; flexibilização; expansão da intervenção estatal; formação de elites profissionais na administração descentralizada; insulamento burocrático; institucionalização do planejamento normativo	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE): mudanças na dimensão institucional-legal (emendas constitucionais); redesenho do aparelho do Estado; função reguladora; publicização de serviços sociais; profissionalização do núcleo estratégico; agências reguladoras; organizações sociais.

Fonte: Nunes (1997)

A reforma institucional, de cunho gerencialista, orientou-se por tornar a gestão pública mais efetiva em termos dos resultados das políticas, bem como os gestores mais responsivos perante a sociedade. Em especial podemos destacar a estruturação da carreira das agências reguladoras e o fortalecimento do quadro de pessoal.

A questão crucial nesta análise é que a gestão pública no Estado brasileiro atualmente, principalmente na esfera federal opera em um modelo híbrido burocrata-gerencialista. Os debates sobre a reforma do Estado provedor para o regulador são intermináveis. A passagem do Estado interventor-desenvolvimentista para o Estado regulador representou uma descentralização do poder executivo criando um predomínio de decisões em base na técnica e na negociação em detrimento da política. Neste novo modelo de Estado há uma tendência a separação entre políticos e burocratas, entre assuntos políticos e assuntos técnicos. Ainda não sabemos em qual estágio estamos neste processo nem mesmo para onde vamos. O que posso observar é que estamos em um caminho irreversível.

Accountability e Controle Social

O conceito de accountability refere-se à existência de formas de atribuição de responsabilidade por ações realizadas e sua respectiva prestação de contas. O conceito vincula a obrigação de agentes públicos permitirem ao público conhecerem suas ações e por meio disto atribuir responsabilidades e resultados as ações produzidas. Portanto o accountability envolve um mecanismo de controle, punições e recompensas. Uma das metas da reforma dos anos 90 foi tornar os gestores públicos mais “accountables”. Um dos desafios atuais é ampliar e aprimorar os instrumentos de accountability.

O’Donnell (1998) cunhou um modelo que segmenta o accountability em duas dimensões: vertical e horizontal. A primeira refere-se aos mecanismos disponíveis aos cidadãos para controlar as ações dos governantes e agentes públicos. O accountability horizontal reporta-se aos tipos de controle exercidos por outras organizações no aparato do Estado, tais como tribunais de contas, e outros mecanismos de frios e contrapesos. De acordo com Bresser Pereira (2006), o accountability, ou responsabilização pode também operar por cinco formas distintas

Responsabilização por controles clássicos;

Responsabilização por controle parlamentar;

Responsabilização pela introdução da lógica dos resultados;

Responsabilização por meio de competição administrada; e

Responsabilização por meio de controle social.

A responsabilização por meio de controle clássico se baseia na observância as regras procedimentais do direito administrativo. Neste âmbito o controle é exercido pelo judiciário, tribunais de contas e controladoria geral da união.

A responsabilização por controle parlamentar é aquela em que os gestores são controlados pelos políticos, que em princípio são a fonte originaria principal das políticas públicas implementadas pelas agências governamentais.

A responsabilização pela introdução da lógica de resultados se exerce por meio da avaliação de desempenho das organizações (com bases em metas e objetivos formulados) na execução das políticas públicas formuladas. Este modelo proporciona mais autonomia decisória aos gestores que passam a ser responsabilizados por resultados obtidos.

A responsabilização por meio de competição administrada insere-se mecanismos de concorrência norteados por índices e metas contratualizadas entre o órgão governamental central e uma agência reguladora e os prestadores de serviços públicos, a partir dos quais os burocratas podem penalizar recompensar ou buscar corrigir as falhas de mercado.

Por fim a responsabilização por meio de controle social pode ser feita por cidadãos e organizações civis que controlam as ações dos agentes públicos na formulação e implantação das políticas

públicas. Alguns autores denominam este modelo de accountability societal (SMULOVITZ; PERUZZOTI, 2000; GRAU, 2000).

O accountability é um instrumento eficiente para aprimorar os serviços públicos e desenvolver a capacidade do Estado em responder as demandas dos cidadãos. Adotar mecanismos de controle social como forma de accountability fortalece o espaço público e estimula o engajamento cívico dos grupos organizados da sociedade ampliando a qualidade dos canais de participação da sociedade civil na esfera pública e a consciência republicana (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 2006, p. 47).

O grande desafio do accountability é redesenhar um modelo que permita e estimule a participação social de grupos com menos propensão a participar. As dificuldades de adoção de formas participativas assentam-se na falta de disposição dos cidadãos para discutirem, de forma ativa, questões públicas que não digam respeito diretamente aos seus interesses imediatos (FISCHER, 2009). É necessário criar uma cultura de colaboração em que os gestores públicos vejam a sociedade civil como parceira do processo de formulação e implementação de políticas públicas. O discurso de participação não deve ser usado apenas para legitimar decisões previamente concentradas e concertadas.

Herbert Finer (1941) delineou uma questão fundamental sobre accountability: é necessário que os agentes públicos estejam submetidos constantemente a controles externos formais? A retórica reforma prega que precisamos confiar que os agentes públicos “emponderados” tomarão decisões de acordo com o interesse público, restritas até certo ponto pela perspectiva do dia da accountability, mas também em curto prazo pelo próprio senso de responsabilidade do agente público em relação ao bem-estar público. Na visão de Cooper (1987) este senso deve passar por quatro filtros: regra morais, princípios éticos, ensaio de defesas (como a ação proposta será vista caso se torne de conhecimento público?) e autoavaliação preventiva (como me sentirei se agir assim?).

Organizações até mesmo as mais coercitivas não podem funcionar bem somente na base da obediência e controles. O monitoramento constante do cumprimento de normas e regulamentos demanda uma grande quantidade de energia por parte dos controladores. A teoria organizacional invoca a “confiança” constante como condição básica para a eficácia, uma espécie de versão organizacional da famosa observação de Tolstoi de que “os casamentos felizes são todos iguais”. O que faz do casamento moderno extraordinário em suas ambições é a expectativa de que essas emoções sejam mantidas ao longo de toda uma vida com a mesma pessoa, e isto somente pode acontecer se a instituição for compreendida como um processo dinâmico. Em sentido amplo, quando se confia que as pessoas agirão de modo responsável são necessários menos regras e raramente serão requeridas sanções.

A accountability é ampla, quando conta com integridade e a probidade do agente público. Um ambiente em que os agentes públicos internalizam um código ético de conduta, o controle é exercido por meio informais, tais como opinião dos pares, conselhos de avaliação em que os agentes públicos prestam contas de suas ações e efeitos, justificando as decisões e os resultados internamente e externamente alcançados.

A relação entre políticos e burocratas no Estado regulador.

Um dos grandes problemas da accountability é o conflito potencial entre democracia e burocracia, que decorre do grau de autonomia decisória dos especialistas burocratas que são tecnicamente competentes para formulação e implementação de políticas públicas regulatórias. Os burocratas, na medida em que monopolizam grande parte da informação disponível sobre os problemas das políticas públicas em curso, assim como a maior parte do saber técnico necessário para desenhar alternativas, passaram a ter influência preeminente sobre a evolução da agenda de decisões (PUTMAN et al. 1982, p.244). Nesse sentido, um dos mais importantes desafios para os governos é instituir processos de formulação e implementação das políticas públicas que efetivamente traduzam os interesses da sociedade.

A relação entre políticos e burocratas e os recursos de poder utilizados pela burocracia que podem alterar o objetivo visado na formulação e implantação de uma política pública tem sido explorado por diversos autores. Neste processo, políticos e burocratas se relacionam a partir de expectativas relativas aos seus papéis. O burocrata é um ator relevante, a burocracia é o elo entre os formuladores da política e os cidadãos, principalmente se considerarmos a “street level bureaucracy” (LIPSKY, 1972). A burocracia ao nível da rua são servidores que interagem diretamente com o público podendo influenciar ou modificar os rumos da formulação da política pública.

Uma das questões da democracia contemporânea refere-se ao limite da neutralidade burocrática. Se acreditarmos que o modelo típico ideal weberiano de impessoalidade, imparcialidade, despolitização e neutralidade do aparelho burocrático é possível, “cabe indagar como torná-la uma característica efetiva e consolidada do comportamento dos agentes da administração pública.” (RUA E AGUIAR, 1995)

A burocracia como agente do processo decisório é capaz de impor obstáculos a implantação de uma “policy” através de processos de ação e não-ação. Estas atitudes se caracterizam como um recurso de poder dos burocratas. A discricionariedade ou o excessivo apego aos atos administrativos vinculados – a ação pautada pelo fiel cumprimento das leis, resoluções, portarias e normas podem mudar o rumo da formulação política ou retardá-la. O grande problema do excesso de discricionariedade é a exclusão dos políticos das “policies”. Por não serem eleitos pelo voto da sociedade e não possuírem um mandato de tempo determinado, os burocratas não possuem legitimidade em sua ação, pois os mesmos não estão sobre ao raio do controle democrático. Neste caso os burocratas assumem um mandato em causa própria. Uma provável solução deste problema seria os políticos incorporarem a sociedade civil nos processos participativos de gestão pública, que tem como função agir conjuntamente com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas públicas.

Conselhos participativos possuem poder de agenda e de interferência nas ações e metas dos governos, e conseqüentemente poderes de controle sobre a atividade política. Outra provável solução seria a responsabilização pessoal dos burocratas pelas conseqüências políticas de decisões e ações executadas com base no poder e atribuições dos seus cargos. Considerando a hipótese que agentes administrativos não são neutros, mas sim dotados de interesses próprios, que tentam maximizá-los. Então podemos inferir que agem como atores políticos, mostrando-se capazes de mobilizar recursos políticos, como informação e apoio de grupos de interesse da sociedade.

“Além disso, possuem capacidade para desenvolver concepções próprias sobre as políticas governamentais e sobre o seu próprio papel no jogo político, independentemente de considerações de natureza estritamente técnica. Finalmente, são capazes não apenas de competir com os políticos, mas de efetivamente entrar em conflito com eles, visando não somente decisões favoráveis às suas propostas quanto a políticas específicas, mas até mesmo disputando o controle do processo político.” (RUA E AGUIAR, 1995).

Outro recurso de poder da burocracia é o controle das informações e o desempenho de atividades baseadas em conhecimentos especializados. A defesa de concepções ou projetos pode modificar a arbitragem de implantação das decisões políticas. Para que sua posição prevaleça os burocratas utilizam o argumento técnico. O aparelho estatal possui nos seus quadros técnicos o “expertise” e competência técnica indispensável ao processo de implementação das políticas públicas.

A preservação da rotina burocrática é também uma característica da burocracia que pode ser considerada como um recurso de poder "by how they are accustomed to doing business, rather than by what they would like to do" (PETERS, 1987). Uma característica da burocracia é ser dotada de profissionais de carreira que operam em um regime de continuidade. Este fator pode explicar o caráter inercial dos atos burocráticos – uma resistência que a burocracia tem em relação à inovação. A burocracia tem a capacidade de ajustar as intenções governamentais aos procedimentos e rotinas públicas pré-estabelecidos.

Cabe indagar se a burocracia é uma instituição monolítica que atua de forma integrada e utiliza estes recursos de poder, ou ela é um fraco conjunto de agências administrativas desprovida de projetos políticos encarregada de implementar as decisões dos políticos, onde certos atores utilizam estes recursos de forma esparsa.

A ditadura da técnica e a falta de participação social nas agências reguladoras.

Vislumbra-se uma lacuna no que diz respeito à regulação no Brasil, voltada para efetivação de valores como transparência e responsabilização. Estes princípios básicos não foram adequadamente definidos por uma lei específica no projeto de criação das agências reguladoras, o que ocasionou uma grande diferença entre as formas de atuação das agências. Na maioria dos casos não houve esclarecimento público sobre o papel dos órgãos criados, o que aumenta a dificuldade para os cidadãos monitorarem o seu desempenho. Configurou-se, portanto, uma total ausência de cultura regulatória no país, apesar de algumas mudanças positivas nos últimos anos.

Na experiência prática de análise de regulamentos formulados por uma agência reguladora percebemos que os mesmos estão longe de ser tecnicamente perfeitos. Logo após a implementação de um regulamento podem aparecer problemas impensados na fase de elaboração. Isso significa que, novamente, pode haver a necessidade de negociação com os diversos atores sociais afetados pelo regulamento. Por isto é importante as recorrentes discussões sobre independência, controle e accountability das agências reguladoras para garantia da transparência.

As complexas decisões de uma agência exigem tratamento técnico especializado, que potencializa um sentimento de incapacidade, ignorância e paralisia no cidadão comum. Diante deste dilema, é necessário resposta para a seguinte questão: Como envolver os cidadãos comuns no processo de

decisão de temas complexos e técnicos? A verdade é que o cidadão comum não possui condições técnicas de opinar sobre diversos temas que exigem um conhecimento técnico apenas pelo senso comum ou pelo que é divulgado pela imprensa. Por esse aspecto as decisões das agências reguladoras se tornam às vezes inacessíveis aos cidadãos comuns, há nestes casos a prevalência do técnico sobre o cidadão.

Essa tensão entre cidadão e agências reguladoras têm gerado muitas críticas no processo de formulação e implementação de políticas regulatórias, pois demonstram de maneira contundente, os limites e as dificuldades técnicas que a sociedade civil encontra em participar dos processos de decisão extremamente complexos de uma agência reguladora.

Há um longo caminho a ser percorrido para que se chegue a uma situação de plena participação social na formulação e implementação de políticas regulatórias, caminho este diretamente vinculado à previsão e à concretização da participação social nos processos regulatórios. Para a viabilização da participação social, os órgãos reguladores devem trabalhar para que se satisfaçam os seguintes itens:

existência de canais institucionalizados e condições para a participação dos consumidores;

transparência de atos, procedimentos e processos decisórios;

acesso à informação e resultados das ações dos órgãos;

divulgação do órgão e mecanismos de contatos para os consumidores;

campanhas periódicas na grande mídia das funções e importância das agências reguladoras;

constante avaliação e monitoramento dos canais de contato do consumidor com os órgãos reguladores.

No fortalecimento de suas relações com os cidadãos, as agências reguladoras devem assegurar que: a informação seja completa, objetiva, confiável, relevante e de fácil acesso e compreensão; a participação proporcione tempo e flexibilidade suficientes para permitir a elaboração de novas idéias e propostas pelos cidadãos e de mecanismos para integrá-las nos processos de formulação e implementação das políticas regulatórias; além de fornecer feedback e participar ativamente os cidadãos das decisões tomadas. A credibilidade e a legitimidade poderão ser enfraquecidas se os cidadãos perceberem que seus esforços de participação foram ignorados.

A participação ativa dos cidadãos pode ser fortalecida aproveitando o potencial das TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação. Estas ferramentas são extremamente úteis, empreendendo esforços significativos para colocar as agências reguladoras e os cidadãos em contato direto on-line. As TIC tem grande potencial para engajar os cidadãos no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Ultrapassar as barreiras digitais significa ampliar a participação do cidadão na esfera pública. Experiências com ferramentas on-line, como por exemplo, (grupos de discussão on-line, mídias interativas) podem potencializar o processo de engajamento ativo e a participação de cidadãos na formulação e implementação de políticas regulatórias.

É bom pensar, por outro lado, que a produção de controles eleva os custos burocráticos com mais auditorias e sistemas de controles. Temos que tomar cuidado para ao invés de construirmos uma nova lógica de organização nas agências reguladoras estejamos produzindo novos tipos de controle e mais custos burocráticos para atingir os resultados almejados. Se considerarmos que a eficiência, eficácia e a efetividade da ação pública dependem dos controles, a reforma das agências reguladoras pode estar completamente equivocada em seu confronto com a realidade e com o novo paradigma de administração pública. Somente o aumento de controles não constitui uma maneira inteligente de reforma das agências reguladoras. O ponto nodal reside em como criar incentivos para que os cidadãos cooperem com um novo modelo de desempenho orientado pelo grau de participação social nas decisões administrativas e de formulação e implementação de políticas regulatórias.

Isto significa que a reforma das agências reguladoras brasileira não será simples resultado de modificações legislativas, por mais importantes que estas modificações sejam. Ela requer toda uma mudança de cultura organizacional, todo um novo aprendizado da função social e da importância da sociedade civil nas decisões de formulação e implementação de políticas regulatórias, que todos envolvidos neste processo de mudança terão que cumprir. O administrador público terá que pensar e agir como o agente público-cidadão que formula e implementa políticas públicas para o usuário-cidadão.

Considerações finais

Como podemos observar existe uma forte dificuldade de participação social dos cidadãos nas decisões das agências reguladoras devido aos assuntos extremamente técnicos tratados no âmbito das agências. Esta ditadura da técnica e a falta de interesse dos órgãos reguladores traduzirem os assuntos de modo que a população consiga entender e participar das decisões regulatórias produz um hiato entre cidadãos e órgãos reguladores.

Este fato evidencia a formulação de políticas regulatórias com pouca ou nenhuma participação social, apesar dos mecanismos de consulta e audiência pública. A TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação provavelmente pode ser a solução para a ampliação da participação cidadã. Países da OCDE têm alcançado um alto nível de participação social através da utilização destas tecnologias.

O fator primordial posto em pauta neste artigo é que o sucesso da implementação de um Estado regulador dependerá principalmente de um maior envolvimento da população em geral nos assuntos regulatórios e na formulação e implementação de políticas públicas regulatórias.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, L. F. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 41, número especial, p. 67-86, 2007.

BEETHAM, D. **Bureaucracy**. Buckingham: Open University Press, 1996.

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e Liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1999) “**Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995**”. Revista do Serviço Público, 50(4), 2000.
- BRESSER-PEREIRA, L. **Construindo o Estado republicano**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L.; GRAU, C. N. (Coord.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD, FUNDAP, 2006.
- CHRISTOPHER, W. (Ed.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford; Nova York: Oxford University Press, 2003.
- DOWNS, A. **Inside bureaucracy**. Boston: Little Brown, 1967.
- FISHER, F. **Democracy and expertise: reorienting policy inquiry**. New York: Oxford University Press, 2009.
- GRAU, N. C. **Nudos críticos de la accountability societal: extrayendo lecciones de su institucionalizacion em America Latina**, 2000.
- GUEDES, A. M.; FONSECA, F. (Org.). **Controle social da administração pública: cenários, avanços e dilemas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica, Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- LAKING, R. **Distributed public governance: principles for control and accountability of agencies**. In: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Distributed public governance*. Paris: OECD Publications Service, 2002.
- MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. (Ed.). Introduction. In: _____. **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1999.
- LIPSKY, Michael. **Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform**. Urban Affairs Review 33,298-310, 1972.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO – MARE (1995) Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995
- MORENO, E. *et al.* **The accountability deficit in Latin America**. In: MAINWARING, S.;
- NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro – Brasília: Jorge Zahar – Enap, 1997.
- PETERS, B. G. **Politicians and bureaucrats in the politics of policymaking**. In: LANE, J.E. (Ed.) *Bureaucracy and public choice*. London: Sage, 1987
- RUA, Maria das Graças. & AGUIAR, Alessandra T. **A Política Industrial no Brasil, 1985-1992: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy-Making**. Planejamento e Políticas Públicas, No. 12, dezembro, 1995.
- MORO, G. **Governance: a citizen’s perspective**. In: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Open government: fostering dialogue with the civil society**, 2003.

NISKANEN, W. **Bureaucracy and representative government**. Chicago: Aldine, Atherton, 1971.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, 44, p. 27-53, 1998.

_____. Horizontal Accountability in New Democracies. *In*: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Ed.). **The self-restraining State: power and accountability in new democracies**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999.

PUTNAM, R. *et al.* **Bureaucrats and politicians in Western democracies**. Cambridge: Peabody Museum, 1982.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SHEPSLE, K.; BONCHEK, M. **Analysing politics: rationality, behavior, and institutions**. London: Norton, 1997.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. **Societal accountability in Latin America**. Journal of Democracy, Baltimore, v. 11, n. 4, p. 147-158, Oct. 2000.

TULLOCK, G. **The politics of bureaucracy**. Washington, DC: Public Affairs Press, 1965.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

WOOD, D.; WATERMAN, R. **Bureaucratic dynamics: the role of bureaucracy in a democracy**. Boulder: Westview Press, 1994.

⁴¹ De acordo com Nunes (1997), na perspectiva da teoria organizacional contemporânea, insulamento burocrático significa a proteção do núcleo técnico do Estado contra interferências oriundas do público ou de outras organizações intermediárias da sociedade. A estratégia consiste em retirar organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e partidos políticos, preservando-os das pressões tradicionais burocráticas ou redistributivas.

⁴¹ Lei n.º 66 -B/2007, de 28 de dezembro (SIADAP), que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública.