

A participação de cidadãos e das organizações da sociedade civil nos processos normativos das agências reguladoras federais de transporte

The participation of citizens and civil society organizations in the regulatory processes of federal transportation agencies

La participación de los ciudadanos, los agentes regulados y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos normativos de las agencias reguladoras federales de transporte

Natasha Schmitt Caccia Salinas(a)¹

Caio Assumpção Silva (a)²

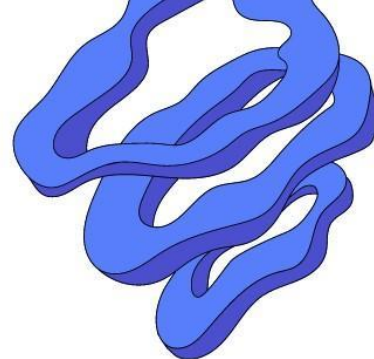
Palavras-chave: participação social, cidadãos, organizações da sociedade civil, processo normativo, agências reguladoras,

Palabras claves: participación social, ciudadanos, organizaciones de la sociedade civil, proceso normativo, agencias reguladoras..

Keywords: social participation, citizens, civil society organizations, rulemaking process, regularoty agencies.

¹ Professora do Programa de Pós Graduação (Mestrado e Doutorado em Direito da Regulação e do curso de graduação em direito da FGV Direito Rio. Doutorado em Direito pela USP. natasha.salinas@fgv.br.

² Doutorado em Economia. UnB. caioassumpcao@fgv.br.



1. Introdução

Este artigo analisa a participação e influência de cidadãos, agentes regulados e organizações da sociedade civil em processos decisórios das agências reguladoras federais de transporte, por meio da análise das contribuições que esses grupos de interesse oferecem em consultas e audiências públicas.

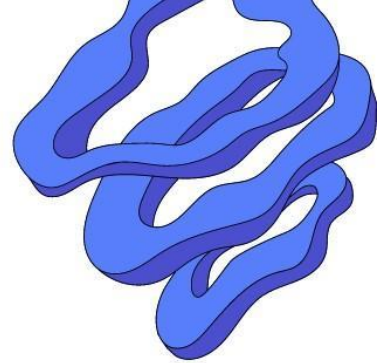
2. Identificação do problema a ser investigado e objetivos do trabalho

Os mecanismos de participação, como as audiências e consultas públicas, são apontados pela literatura como instrumentos que incrementam a transparência e *accountability* da tomada de decisão, bem como contribuem para a melhoria da qualidade regulatória. Por essa razão, mecanismos de participação em processos normativos de órgãos reguladores foram alçados ao *status* de instrumentos de política regulatória pela União Europeia, pela OCDE (2021) e por países de todos os continentes.

Este artigo tem dois objetivos principais: (i) analisar o nível de engajamento de cidadãos e consumidores nos processos normativos das agências reguladoras de transporte; (ii) analisar a influência dessa participação na formulação de políticas regulatórias.

3. Referencial teórico

Existe um consenso na literatura sobre participação em processos regulatórios de que agentes regulados representam o grupo que mais participa das consultas e audiências públicas, tanto nos Estados Unidos, (Golden, 1986; Yackee; Yackee, 2006) quanto no Brasil (Silva, 2012, Baird; Fernandes, 2014, Salinas; Martins, 2008; Salinas, 2021).



Apesar dos agentes regulados serem o grupo mais engajado, estudos empíricos são inconclusivos quanto à influência que estes exercem em processos regulatórios. Estudos empíricos desenvolvidos na Aneel (Silva, 2021), Anac (Baird; Fernandes, 2014) e ANS (2021) revelam que agentes regulados exercem moderada influência em processos normativos. Essa influência é, inclusive, menos significativa do que aquela oferecida por agentes públicos e governamentais, o que enfraquece a tese de que reguladores seriam capturados por regulados em processos normativos.

Embora muito se tenha avançado sobre o conhecimento da participação de regulados em processos regulatórios, muito pouco se sabe sobre a participação de cidadãos e organizações da sociedade civil, como entidades consumeristas, em processos regulatórios. O que se sabe é que a participação de cidadãos e organizações da sociedade civil é tímida (Kerwin; Furlong, 2006) e até mesmo inexistente (Golden, 1986) em diversas amostras analisadas. Sobre a influência dessa participação, sabe-se menos ainda, de modo que este trabalho visa suprir lacuna da literatura existente.

4. Contribuição para o evento e o eixo temático

O artigo contribui para o EPED, focando na participação de cidadãos e organizações da sociedade civil nos processos regulatórios das agências de transporte do Brasil de 2002 a 2022. Através de uma análise empírica, o estudo revela quem são os participantes mais ativos e a variação de suas influências nos processos, destacando a eficácia dos mecanismos de participação em promover maior transparência, participação e qualidade regulatória. Essa análise proporciona uma base para discussões futuras sobre como melhorar a governança regulatória, alinhada aos objetivos do EPED de debater práticas regulatórias e sua efetividade na política pública com base em dados empíricos.

5. Metodologia

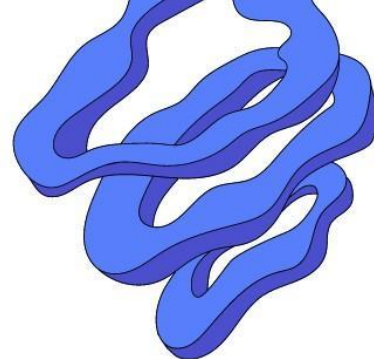
OFERECIMENTO:



APOIO:



São Cristóvão, 26 a 30 de agosto de 2024 –
<https://even3.com.br/xiii-eped>



A metodologia inclui uma análise quantitativa nos dados de contribuições em consultas e audiências públicas do projeto "Regulação em Números" da Escola de Direito do Rio de Janeiro da FGV. Essa base de dados tem como unidades de análise os contribuintes que participam de cada consulta e audiência pública das agências reguladoras de transportes federais, para os quais são registradas, dentre outras informações, o número de contribuições por eles realizadas, que foram coletados diretamente nos sites eletrônicos das agências.

Os dados foram analisados por meio de uma série de indicadores, incluindo: (a) Frequência e percentual da participação de cidadãos e OSCs de interesse público nas consultas e audiências públicas das referidas agências em contraposição à participação de agentes econômicos regulados; (b) Caracterização individual dos contribuintes que mais participam das consultas e audiências públicas das agências de transporte; (c) Temas das consultas e audiências públicas que geraram maior e menor engajamento de cidadãos e OSCs de interesse público; (d) Influência de características procedimentais das consultas públicas (e.g. prazo para recebimento de contribuições) no nível de participação de cidadãos e OSCs de interesse público.

Com o objetivo de analisar o impacto das contribuições de cada grupo de interesse nas decisões da agência, os contribuintes são classificados em categorias: (1) Agente econômico regulado³, (2) Agente econômico não regulado⁴, (3) Indivíduo interessado⁵, (4) Entidade Consumerista, (5) Ator governamental⁶ (6) Profissional⁷, (7) Agente público⁸, (8)

³ Nessa categoria, encontram-se os agentes (pessoas físicas e jurídicas) que atuam no setor de transporte terrestre, em atividades reguladas pela ANTT, ANAC e ANTAQ, assim como as entidades representativas dos interesses desses atores.

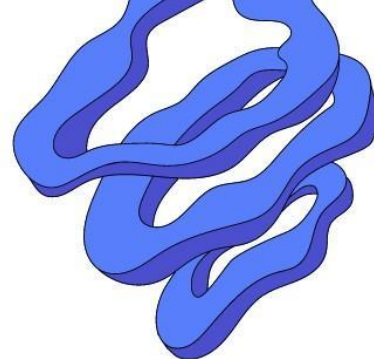
⁴ Pessoa jurídica que exerce atividade de algum setor regulado pelas respectivas agências. Os agentes econômicos não regulados são os contribuintes que desempenham atividade econômica empresarial não diretamente regulada pela ANTT, ANAC e ANTAQ. Registra-se "diretamente regulados" porque esses agentes podem ter relações significativas com o setor de transportes e podem, em alguns casos, depender indiretamente do setor de transportes (terrestres, aquaviários ou aéreos) para a manutenção de suas atividades.

⁵ Pessoa física que não se encaixa nas categorias (1) e (2).

⁶ No caso de atores internacionais há categoria própria "Ator governamental internacional".

⁷ A Antaq também possui, para fins de cadastramento de pessoa jurídica, a categoria "profissional", categoria que geralmente abrange as entidades representativas (associações, sindicatos, etc.) de profissionais. A ANTT, por sua vez, possui a categoria "profissional da área de transporte", para pessoas físicas.

⁸ Exerce atividade no setor público mas não fala em nome da instituição à qual está vinculado



Órgãos intersetoriais e (9) Outros⁹. Além disso, registra-se, para cada participante, se este configura ou não entidade representativa de direitos.¹⁰

Nesse contexto, a análise examina a participação e a influência nos processos decisórios por categoria de contribuinte. Ademais, metodologia será aplicada para analisar como procedimentos específicos das consultas, como prazos, afetam a participação.

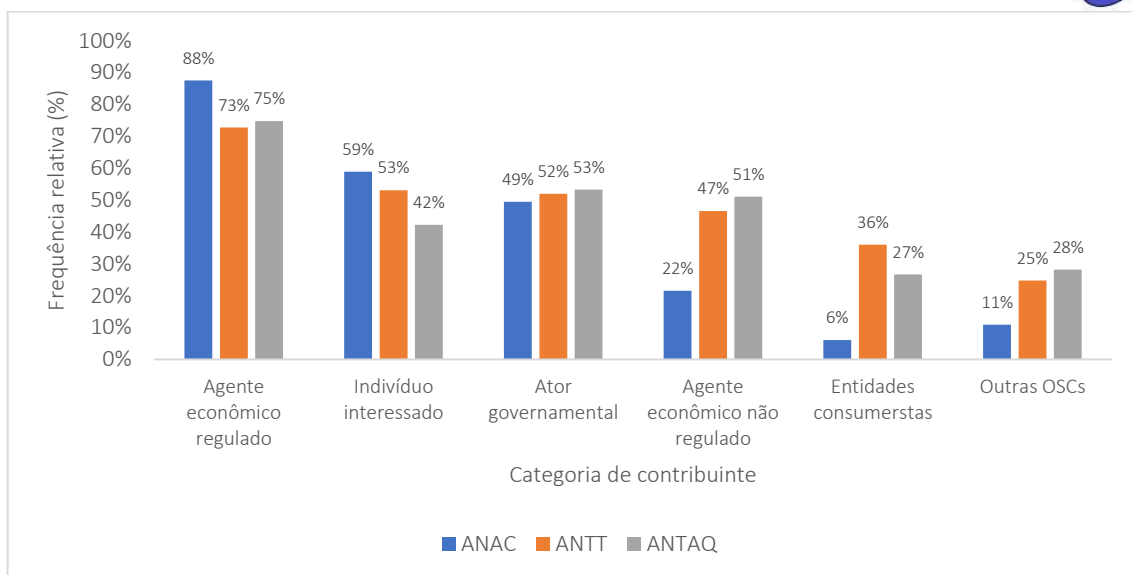
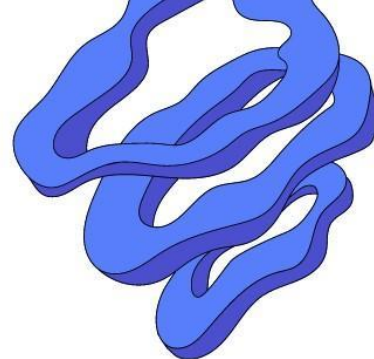
6. Principais resultados obtidos e discussões

Em relação à frequência e percentual de participação, os resultados indicam uma participação relevante de indivíduos interessados (cidadãos) nas consultas e audiências públicas das agências reguladoras de transporte: contribuíram em 59% dos mecanismos de participação da Anac, 53% da Antt e 42% da Antaq. Entidades consumeristas e outras organizações da sociedade civil, quando analisadas em conjunto, participaram de cerca de um terço das consultas e audiências públicas da Antt e da Antaq. Por fim, destaca-se que atores governamentais também se demonstraram ativos nos mecanismos, tendo contribuído em cerca de 50% das consultas e audiências públicas analisadas, conforme destacado na Figura 1. Em relação ao número de contribuintes por mecanismos, é predominante a participação de 1 a 5 contribuintes nas consultas públicas para todas as categorias de participantes.

Figura 1 - Participação de contribuintes por categoria em consultas e audiências públicas

⁹ Escritórios de advocacia, empresas de consultoria, entidades culturais, instituições de ensino superior ou de pesquisa, organização religiosa, partido político, etc

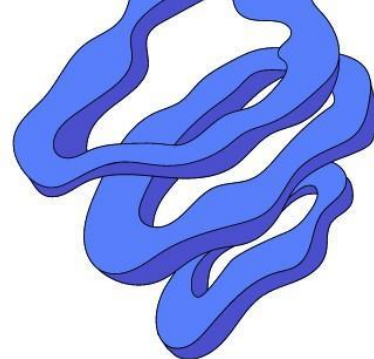
¹⁰ Embora todas as entidades consumeristas são também classificadas como entidades representativas de direitos, um agente econômico regulado que atua individualmente (e.g. empresa transportadora), não o é.



Fonte: elaboração própria

As consultas e audiências públicas que geraram maior engajamento de cidadãos comuns, entidades consumeristas e outras organizações da sociedade civil foram aquelas sobre temas de grande interesse público, como editais de concessões de infraestrutura, regramento para pilotos de aeronaves e arrendamentos portuários, sendo que os resultados mostram também disparidade no interesse público entre as áreas reguladas. Por exemplo, houve iniciativas de alto engajamento desses contribuintes, como o projeto do Trem de Alta Velocidade (TAV) e mudanças regulatórias envolvendo pilotos e concessões aeroportuárias atraem alto engajamento. Em contraste, no setor aquaviário, mesmo as questões mais engajadoras, como arrendamentos portuários, atraem participações significativamente menores.

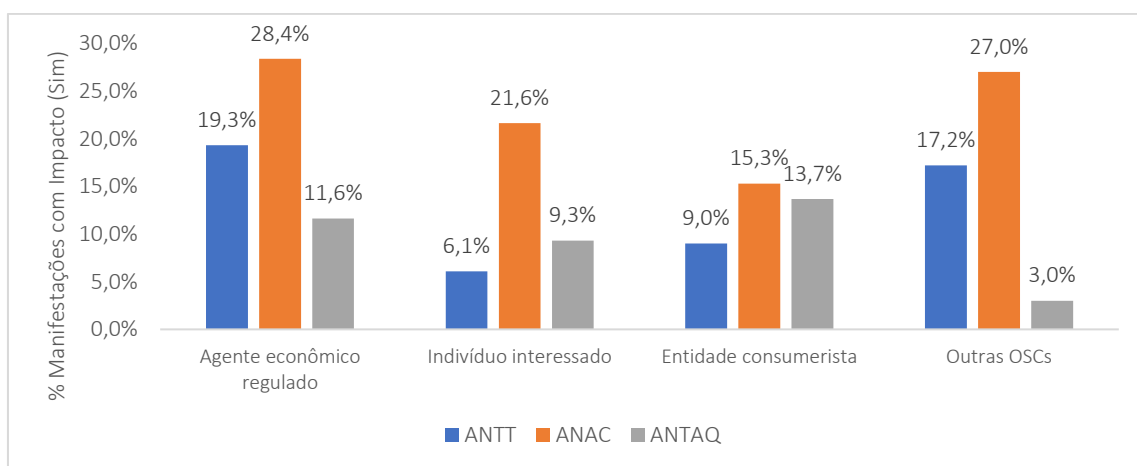
Em relação à caracterização dos contribuintes, os resultados mostram que os indivíduos interessados e organizações da sociedade civil, em especial os primeiros, embora tenham número elevado de participações e manifestações nas audiências e consultas públicas, não se verifica uma repetição dos mesmos atores de maneira consistente, revelando que o engajamento é distinto a depender do tema da consulta ou audiência, e também distinto



de outras categorias de participantes (como agentes econômicos regulados e entidades representativas destes, que participam de forma mais repetitiva das consultas).

Por fim, o estudo sobre a influência da participação de cidadãos e entidades consumeristas nas consultas públicas revela que a ANAC é a agência com maior aceitação de contribuições entre as analisadas em geral. Na ANTT e ANAC, os agentes econômicos regulados recebem as taxas mais altas de respostas aceitas, enquanto na ANTAQ, as contribuições de entidades consumeristas têm um índice de aceitação maior do que outras categorias, destacando diferenças na receptividade das agências às contribuições (Figura 2).

Figura 2. Impacto nas consultas e audiências por categorias de contribuinte

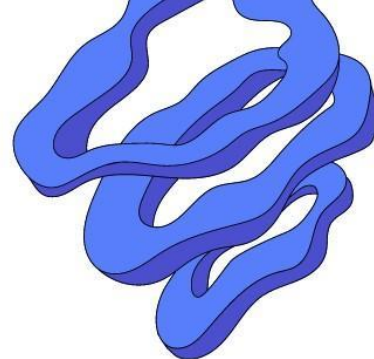


Fonte: elaboração própria

Por fim, o estudo sobre a influência de procedimentos – como aumento de prazo – no engajamento de cidadãos e entidades consumeristas nas consultas públicas está em andamento.

7. Considerações finais

O estudo apresentado neste artigo demonstra a importância de entender a dinâmica de participação em consultas e audiências públicas das agências reguladoras de transporte no Brasil.



Existem divergências e convergências entre as agências, contudo, no geral, os resultados sublinham a significativa participação dos cidadãos e entidades consumeristas nas consultas e audiências públicas das agências reguladoras de transporte no Brasil, com indivíduos interessados contribuindo em 59% na Anac, 53% na ANTT e 42% na Antaq, enquanto entidades consumeristas participam em cerca de um terço das consultas na ANTT e Antaq. O engajamento varia conforme o tema, sendo mais intenso em assuntos de grande interesse público. A ANAC se sobressai na aceitação de contribuições dos cidadãos, contrastando com a ANTT e Antaq, onde predominam os agentes econômicos regulados. Ademais, o artigo analisa também o impacto das características procedimentais sobre a participação, como o impacto do aumento de prazos no engajamento.

8. Referências bibliográficas

Centro de Pesquisas em Direito e Economia - CPDE (2020a). Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Águas (ANA). Rio de Janeiro, 2020.

_____. (2020b) Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). Rio de Janeiro, 2020b.

_____. (2020c) Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Rio de Janeiro, 2020.

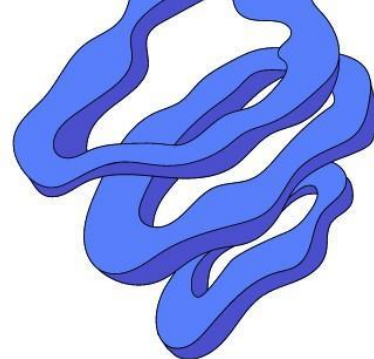
_____. (2020d) Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Cinema (Ancine). Rio de Janeiro, 2020.

_____. (2020e) Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Rio de Janeiro, 2020.

_____. (2020f) Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Rio de Janeiro, 2020.

_____. (2020g) Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Transporte Aquaviário (Antaq). Rio de Janeiro, 2020.

_____. (2020h) Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Transporte Terrestre (Antt). Rio de Janeiro, 2020.



_____. (2020i) Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Rio de Janeiro, 2020.

_____. (2020j) Mecanismos de Participação do Banco Central (Bacen). Rio de Janeiro, 2020.

_____. (2020l) Mecanismos de Participação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Rio de Janeiro, 2020.

CHEIT, Ross. Setting Safety Standards: Regulation in the Private and Public Sectors. Berkeley: University of California Press, 1990.

FRANCO, Maria Salles Coelho de Mello. Política regulatória e participação: um estudo sobre as audiências públicas na ANA e na ANEEL. FGV DIREITO RIO - Dissertações, Mestrado Acadêmico em Direito da Regulação, 2016.

GOLDEN, Marissa Martino. Interest Groups in the Rule-Making Process: who participates? Whose voices get heard? Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 8, n. 2, 1998, p. 245-270.

KERWIN, Cornelius; FURLONG, Scott R.; WEST, William. Interest Groups, Rulemaking, and American Bureaucracy. In: The Oxford Handbook of American Bureaucracy. Robert F. Durant, 2011.

FURLONG, Scott R.; KERWIN, Cornelius. Interest Group in Rulemaking: a decade of change. Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 15, n.3, jul. 2005, p.353-370.

KERWIN, Cornelius; FURLONG, Scott R. Rulemaking: how government agencies write law and make policy. 5.ed. Thousand Oaks: CQ Press, 2018.

MAGAT, W. A.; KRUPNICK, A. J; HARRINGTON, W. Rules in the Making: a statistical analysis of regulatory agency behavior. RFF Press, 2011.

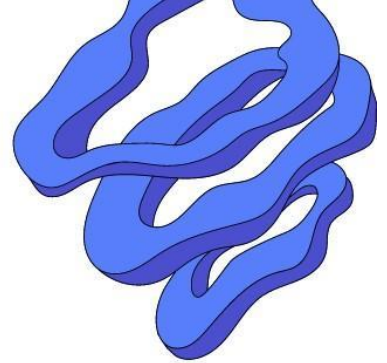
OECD. OECD Regulatory Policy Outlook 2021. OECD Publishing, Paris, 2021.

SALINAS, Natasha S. C.; MARTINS, Fernanda Marques. Os Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 8, n. 3, dez. 2008.

SALINAS, Natasha S. C. (2021). A atuação dos grupos de interesse nas consultas e audiências públicas da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). REI – Revista Estudos Institucionais, 7(1), 22–53.

SILVA, Mariana Batista. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Revista de Administração Pública, vol. 46, n.4, jul./ago. 2012, p. 969-992.

YACKEE, J. W.; YACKEE, S. W. A Bias toward business? Assessing Interest Group Influence on the Bureaucracy. Journal of Politics, vol. 68, n.1, 2006, p. 128-139.



YACKEE, S. W. Sweet-Talking the Fourth Branch: the influence of interest group comments on Federal Agency Rulemaking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, n.1, 2006, p. 103-124.