

# Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFSs na busca pelo aperfeiçoamento da *Accountability* e do desempenho em agências reguladoras de serviços públicos

Uma análise comparativa de práticas de fiscalização nos Entes Reguladores do Setor de Telecomunicações no Brasil e nos Estados Unidos na última década

Marcelo Barros Gomes

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho é um resumo da pesquisa realizada durante o Programa Internacional de Bolsas para Auditores do *Government Accountability Office* – *GAO*, Entidade Fiscalizadora dos Estados Unidos, do qual o Tribunal de Contas da União – TCU participou entre maio e agosto de 2004, juntamente com outras dezoito EFSs. Trata-se de uma tentativa de oferecer uma discussão sobre recentes políticas de administração pública de auditoria e avaliação conduzidas pelas EFSs em agências reguladoras de serviços públicos. Tais políticas parecem refletir duas doutrinas. A primeira é que uma organização pública de controle externo da burocracia deve equilibrar e integrar a busca de dois tipos de *accountability* dessas agências, designadamente, *accountability* de conformidade e *accountability* de desempenho. Este trabalho baseia-se na corrente de *accountability* de desempenho de práticas de EFSs. Uma segunda doutrina é que – por um lado – um bom planejamento do sistema regulatório deve garantir que agências tenham grau de independência como uma maneira de cumprir seus mandatos, mas – por outro lado – devem não apenas ser fiscalizadas no que se refere à conformidade com normas e regulamentos, mas também serem avaliadas em seu desempenho, incluindo os indicadores relacionados com as metas regulatórias das agências.

O estudo apresentado aqui visa alcançar três resultados. O primeiro deles é oferecer um exame de algumas das práticas conduzidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), do Brasil e o *Government Accountability Office* - *GAO*, dos Estados Unidos, nas agências reguladoras de serviços públicos. A questão aqui é informar a quem e em que medida são essas agências obrigadas a prestar contas em ambas as Administrações Públicas Nacionais.

## 2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS E O PAPEL DO GAO

**E**m segundo lugar, o trabalho mostra que a escolha da EFS de conduzir auditoria de desempenho em agências reguladoras é um fenômeno político. Sendo assim, o trabalho buscará explicar fatos e eventos (Elster, 1989). Um exemplo de um evento relacionado à reforma regulatória é a criação de várias agências reguladoras no Brasil após privatizações ocorridas nos anos 1990.

Outro evento relaciona-se à Lei de Telecomunicações de 1996 como a primeira grande revisão da lei de telecomunicações em quase 62 anos nos Estados Unidos. Um fato é que as EFSs estão crescentemente trocando seu tipo de controle sobre a burocracia – incluindo as agências reguladoras – de auditoria de conformidade para auditoria de desempenho.

Esse fato é uma relevante questão de política pública para o presente trabalho estratégico. Uma vez que envolve muitos países e sendo um fenômeno político, a análise desse fato deve implicar uma discussão numa perspectiva comparativa (Sartori, 1994:15). Nesse sentido, uma análise comparativa entre a EFS brasileira e a EFS dos Estados Unidos deve ajudar a construir explicações e avaliação de bons planos de sistemas regulatórios e de seu ambiente de controle. A questão aqui é ressaltar a importância do papel da Entidade Fiscalizadora Superior fundamental na arena regulatória.

Finalmente, neste trabalho, práticas são descritas como uma forma de reunir lições sobre auditoria de desempenho, conforme realizadas por ambas as EFSs num contexto de transferência de aprendizagem de políticas públicas de um país para o outro, na área de fiscalização de agências reguladoras. A questão aqui é avaliar em que extensão e por quais caminhos o conhecimento sobre a *accountability* de agências reguladoras conforme conduzida por Entidades Fiscalizadoras Superiores pode ser transferido de um país para o outro.

A Administração Pública nos Estados Unidos é fragmentada tanto no nível governamental quanto no burocrático. O poder sobre o processo de elaboração de políticas públicas encontra-se dividido entre o Executivo e o Legislativo de forma pouco clara. A complexidade da geometria da elaboração de políticas públicas de Washington é caracterizada metaforicamente como o “triângulo de ferro”. Nessa geometria, grupos de interesse, comissões e subcomissões do Congresso e agências executivas estão simbioticamente ligadas, “controlando segmentos específicos de políticas públicas para a exclusão efetiva de outros grupos ou autoridades governamentais” (Salisbury et al, 1992).

O Executivo é internamente bastante fragmentado. Ministérios e órgãos a eles subordinados podem ter tradições e instâncias quanto a políticas públicas que o presidente deve respeitar, com o objetivo de alcançar os resultados de governo (Peters, 1995:18). Essas instâncias, no entanto, são formadas por uma combinação de servidores públicos de carreira *think tankers* e pessoas de fora da Administração Pública designadas pelo presidente. Essa fragmentada estrutura dentro do nível Executivo é espelhada nas muitas comissões e subcomissões do Congresso. Políticas institucionais nos Estados Unidos são “governo contra infra-governos” (Rose, 1980).

É nesse ambiente fragmentado que atua o *Government Accountability Office - GAO*. Sua principal função é assistir o Congresso em sua fiscalização legislativa do poder Executivo. A maior parte do trabalho do *GAO* é fiscalizar e avaliar, mas a instituição também tem outras responsabilidades, incluindo estabelecer normas de prestação de contas para todo o governo federal, em conjunto com o *Office of Management and Budget* (órgão de Gestão e Orçamento) e o Tesouro. O *GAO* é formalmente independente do Congresso. O Controlador Geral é designado para um mandato estabelecido em quinze anos.

**"O Executivo é internamente bastante fragmentado. Ministérios e órgãos a eles subordinados podem ter tradições e atitudes quanto a políticas públicas que o presidente deve respeitar, caso os objetivos de tais políticas devam ser atingidos"**

O trabalho do *GAO* é livre de impedimentos porque os condutores de políticas públicas do Executivo não são suficientemente coordenados para se oporem consistentemente à avaliação externa de seus programas. Além disso, o *Government Accountability Office* construiu um forte relacionamento com o Congresso, seu principal cliente, que tem permitido menos questionamentos sobre resultados de trabalho de auditoria e avaliação de desempenho que o *GAO* possa vir a conduzir. O *GAO* tem evoluído para uma efetiva organização analítica e de assessoramento em políticas públicas para o Congresso (Rist, 1990). Na verdade, quase todo o trabalho do *GAO* tem início em virtude de um pedido do Congresso<sup>1</sup>.

O *GAO* existe para apoiar o Congresso no cumprimento de suas responsabilidades constitucionais e para ajudar a aprimorar o desempenho e garantir a *accountability* do governo federal, para o bem do povo norte-americano. Os valores fundamentais do *GAO* são *accountability*, confiabilidade e integridade. O *GAO* produz relatórios, testemunhos junto ao Congresso, pareceres e outros produtos e serviços de alta qualidade que buscam ser tempestivos, fidedignos, úteis e claros. O *GAO* é conhecido como "o cão de guarda" da *accountability*. Seus avaliadores altamente treinados examinam tudo, de mísseis a medicamentos, de segurança aérea a segurança de alimentos, de segurança nacional a seguridade social. O *GAO* é um órgão independente do poder Legislativo. Suas investigações são feitas em nome do Congresso. O *GAO* serve ao interesse público por meio do fornecimento, a membros do Congresso e a outros que elaboram políticas públicas, de informações fidedignas, análises imparciais e recomendações de aperfeiçoamento sobre o uso de recursos públicos e sobre operações de programas governamentais. O *GAO* também objetiva servir de modelo de eficiência, eficácia e *accountability* organizacionais. A instituição examina o uso de fundos públicos, avalia atividades e programas federais e oferece recomendações e outros tipos de assistência para auxiliar o Congresso a tomar decisões efetivas. O *GAO* ajuda o Congresso a decidir como alocar fundos federais e a supervisionar a eficácia e eficiência de operações governamentais.

Desde a fundação do *GAO*, em 1921, sua abordagem em relação à *accountability* governamental passou por quatro fases:

1. Controle *ex-ante* de despesas públicas (1920-1940)
2. Fiscalização de gastos federais (1950-1960)
3. Auditorias de programas (1970-anos 1980)
4. Aperfeiçoamento do desempenho e da *accountability* governamentais (depois dos anos 1990).

Na realidade, uma lei recente alterou o nome do *General Accounting Office* para *Government Accountability Office*, como uma forma de tornar mais fácil para o público em geral o entendimento sobre a própria função do *GAO* no Governo.

### **3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO DA REGULAÇÃO**

Do mesmo modo que nos Estados Unidos, a Administração Pública Brasileira é extremamente fragmentada, tanto no nível político quanto no burocrático. Embora haja uma forte ênfase do poder Executivo no processo de elaboração de políticas públicas, os poderes estão divididos entre o Executivo e o Legislativo de maneira pouco clara. O próprio Executivo é extremamente fragmentado. Ademais, os ministérios ainda não criaram um corpo de assessoramento técnico adequado às formulações de políticas de suas pastas, incluindo os ministérios da área de infra-estrutura.

É nesse ambiente fragmentado que o Tribunal de Contas da União atua. Sua principal função é auxiliar o Congresso Nacional no controle da administração pública federal e zelar pelo bom e regular uso dos recursos públicos. O Tribunal é responsável pelo controle externo do país e de seus órgãos e entidades nos três poderes do Estado. O TCU possui um elevado grau de independência em relação a outras entidades da Administração Pública, pois possui a competência de conduzir auditorias por sua própria iniciativa. Depois da nova Constituição de 1988, o Tribunal expandiu suas práticas de controle e incluiu auditorias operacionais em seu portfólio de atividades. Desde então, muitos esforços têm sido colocados em prática para aumentar a capacidade da instituição para realizar trabalhos de avaliação de programas e auditorias operacionais em diversas áreas.

1. Muitos especialistas do *GAO* acreditam que esses pedidos são altamente influenciados pela perspectiva do próprio *GAO*, uma vez que o órgão tem mais conhecimento técnico para dirigir questões adequadas a problemas de políticas públicas. Essa idéia é muito plausível, mas o nível de tal influência não é um ponto investigado pelo presente trabalho.

H

Hoje em dia, o Tribunal é reconhecido como um órgão de excelência de orientação em boas políticas públicas e tem disseminado boas práticas de gestão regulatória e sobre métodos e técnicas de auditoria de desempenho na esfera pública, incluindo as agências reguladoras, conforme será apresentado no presente trabalho. A próxima seção tentará esclarecer o conceito de auditoria de desempenho conforme praticada pela EFS.

#### 4. O PAPEL DA EFS EM QUESTÕES DE POLÍTICA DE GERENCIAMENTO DA REGULAÇÃO

A regulação tem sua base no poder consagrado aos Estados de intervir na relação entre prestadores de serviços e consumidores. A regulação das atividades de prestação de serviços públicos pode ser caracterizada como uma forma de controle exercida pelo governo “sobre preços, segurança e qualidade de serviços” (Baldwin e Cave, 1999:03). A privatização sistêmica (Feigenbaum & Heing, 1994:200) e as tentativas de liberalização, em diferentes épocas, trouxeram para o cenário dos setores de serviços públicos um novo regime regulatório bastante similar em ambos os casos.

No Brasil, agências reguladoras foram criadas para cada setor chave de prestação de serviços públicos. O setor de telecomunicações constitui um exemplo marcante dessa transformação. Os fatos relacionados à reforma nesse setor aconteceram da seguinte maneira: em agosto de 1995, as emendas constitucionais foram aprovadas. Em julho de 1997, o Congresso aprovou a lei geral de telecomunicações proposta pelo poder Executivo. Em novembro de 1997, a agência reguladora Anatel foi criada. Em abril de 1998, as licenças para telefone celular – Banda B foram aprovadas. Finalmente, em julho de 1998, a Telebrás e suas subsidiárias foram privatizadas e, em novembro de 1998, as empresas espelhos (duopólio) estavam operando. Outras agências reguladoras foram criadas no mesmo período em cada setor chave de infra-estrutura: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), para eletricidade, e Agência Nacional do Petróleo (ANP), para petróleo e gás. Depois de 2000, outras agências foram criadas para a área de transportes, designadamente, a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) e a Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ).

As razões subjacentes à decisão de privatizar empresas públicas fizeram do Brasil um país com modelo de organização similar ao sistema dos Estados Unidos, com empresas privadas prestando serviços públicos e com regulação (por meio de órgãos independentes de regulação). Isso se deve às respostas a problemas similares que esses governos enfrentaram. A afirmação que se coloca aqui é que governos reformularam a regulação em resposta a um conjunto de pressões comuns (Vogel, 1996:12).

A autoridade regulatória no Brasil tem ampliado suas responsabilidades não apenas em questões técnicas relativas a licenças e interconexões, mas também no monitoramento de comportamentos anticompetitivos e de aquisições de controle empresariais que não sejam bem-vindas. Ela detém poderes similares a órgão de defesa da concorrência. Nos Estados Unidos, a *Federal Communications Commission* – FCC (Comissão Federal de Comunicações) é um órgão independente, que responde diretamente ao Congresso. A FCC é dirigida por cinco Comissários designados pelo Presidente e confirmados pelo Senado para mandatos de cinco anos, exceto quando se trata de nomeação para preenchimento de um mandato inacabado. O Presidente designa um dos Comissários para atuar como presidente da Comissão. Apenas três Comissários podem ser membros do mesmo partido político. Nenhum deles pode ter interesse financeiro em qualquer negócio relacionado à Comissão. A FCC foi estabelecida pela Lei de Comunicações de 1934 e está encarregada de regular as comunicações interestaduais e internacionais por rádio, televisão, telégrafo, cabo e satélite. A jurisdição da FCC engloba os 50 estados, o Distrito de Columbia e as possessões dos Estados Unidos. A longa história da FCC é também um aspecto positivo que poderia ser estudado pelo Brasil para trazer lições para a Anatel e a regulação das telecomunicações como um todo.

O corpo funcional da Comissão é organizado por função. Há seis setores operacionais e dez departamentos. As responsabilidades dos setores operacionais incluem: processamento de pedidos de licenças e de outros documentos; análise de reclamações; condução de investigações; desenvolvimento e implementação de programas regulatórios; e participação em audiências. Muito embora os setores operacionais e os departamentos tenham suas funções individuais, eles frequentemente unem forças e compartilham conhecimentos ao abordarem questões da Comissão.

Freqüentemente diferentes países possuem padrões contrastantes de regimes regulatórios. Conforme se pode demonstrar, a atividade regulatória é uma escolha de política pública. Portanto, tendências históricas e culturais nas quais os regimes estão inseridos sugerem “que, além de um certo ponto, a convergência para um modelo de gestão único não é simplesmente implausível, mas provavelmente impossível” (Hood, 1998:20). Dessa afirmativa infere-se que um país deve olhar para outros modelos como uma forma de melhorar sua capacidade de desenvolver boas práticas, não devendo, contudo, fazer cópias impensadas.

Evidência empírica demonstra que a reforma regulatória aconteceu nos dois países e isso pode fazer com que se conclua que ambos têm respondido a pressões similares (Vogel, 1995:260). Divergências podem ser explicadas por outros fatores, tais como legados institucionais e ideológicos diferentes em cada país. O restante do presente trabalho tentará desenvolver uma argumentação sobre como, então, políticas devem ser transferidas de um país para outro sem pôr em risco o próprio legado da administração pública de cada um.

A literatura sobre regulação, assim como as doutrinas a respeito do melhor planejamento institucional de agências reguladoras sustentam que um regime regulatório estável deve garantir ao órgão regulatório graus de autonomia em relação ao Executivo (Moraes, 1997, Stern, 1997, Salgado, 2003). Isso é essencial às agências para que elas possam implementar as políticas regulatórias de uma maneira confiável. Os objetivos regulatórios são multifacetados e freqüentemente lidam com conflitos de interesse. Por exemplo: o ente regulador deve garantir equidade e eficiência na prestação de serviços. Essencialmente o mandato regulatório inclui regulação econômica, regulação social e regulação técnica ou de qualidade.

Uma condição para o sucesso e estabilidade do regime regulatório depende da autonomia e independência do regulador. Essa condição, entretanto, pode isolar o órgão regulador de autoridades eleitas e diminuir sua capacidade de formular políticas públicas para o setor. Como uma forma de evitar essa patologia burocrática, a agência reguladora deve ter um bom sistema de *accountability* e transparência em relação às suas decisões. Sustento neste trabalho que as Entidades Fiscalizadoras Superiores têm o papel importante de aprimorar a *accountability* e as melhores práticas na regulação de serviços públicos, tanto quanto o têm em relação a outras políticas e programas governamentais.

#### O ADVENTO DA LEI DE TELECOMUNICAÇÕES DE 1996

Por mais de cinquenta anos, o setor de telecomunicações dos Estados Unidos foi um monopólio privado regulado, denominado de *AT&T*. Durante a maior parte desse período, a *Federal Communication Commission – FCC* e um grupo de autoridades estatais controlaram os preços relativos de telefone e restringiram ingressos. Em 1970, os primeiros ares de liberalização sacudiram o setor quando a *FCC* começou a permitir uma competição limitada no mercado para conexões dedicadas empresariais nacionais e ganhou uma batalha contra reguladores estatais para abrir à competição o mercado para equipamentos para terminais, tais como componentes de aparelhos de telefone, secretárias eletrônicas e *modems*. A competição em mercados de longa distância foi ampliada quando a *MCI* lançou o serviço comercial de longa distância sem a permissão da *FCC*.

A utilização de instalações locais pela *AT&T* para frustrar a crescente competição em serviços de longa distância e equipamentos para terminais levou a uma longa ação antitruste que resultou numa decisão consensual que dividiu a empresa em 1984 e impôs uma quarentena que impediu as operadoras regionais *Bell*, separadas então da *AT&T*, de oferecer serviços de longa distância. Por doze anos a *AT&T* lutou judicialmente contra diversas questões difíceis na implementação da decisão consensual. Ao mesmo tempo, as companhias regionais *Bell* inquietavam-se diante de sua exclusão continuada dos serviços de longa distância, enquanto operadoras de longa distância igualmente se preocupavam com o lento progresso em direção à competição nos mercados locais, um problema além do alcance da decisão relativa à *AT&T*. Como resultado, o Congresso foi pressionado a reformar toda a estrutura regulatória das telecomunicações por meio da Lei de Telecomunicações de 1996.

Essa legislação:

1. Abre os mercados de telecomunicações locais à competição;
2. Procura completar a abertura de mercado anterior nos serviços de longa distância (incluindo a liberação das operadoras *Bell* de sua quarentena); e
3. Cria um ambiente econômico que deveria levar ao “desenvolvimento de tecnologias e serviços de telecomunicações e informação avançados para todos os norte-americanos”.

A eficácia da Lei de 1996 é altamente discutível. Os autores mais tendentes à desregulamentação argumentam que a lei foi um retrocesso na experiência dos Estados Unidos com desregulamentação em diversos outros setores. Alguns especialistas argumentam que, desde o início, a Lei de 1996 representa um grande passo atrás em relação à tendência recente de entes reguladores estatais e da *FCC* de abandonar a regulação baseada em custo em favor de limites de preços<sup>2</sup>. Tarifas reguladas e subsídios de universalização de serviços serão determinados por modelos de custo, de acordo com a lei. Além disso, embora a Lei de 1996 abra todos os mercados de telecomunicações à competição, mesmo os mercados locais antes protegidos, ela requer incumbentes para cooperar na facilitação da entrada de competidores potenciais, num grau ainda não prescrito em lei para qualquer outro setor da economia recentemente regulado.

Na realidade, a Lei de 1996 estabelece muito mais que um guia para a competição regulada em telecomunicações. Ela traz grandes mudanças na política de universalização de serviços, fixa novos subsídios para escolas, bibliotecas e estabelecimentos de saúde rurais, desregulamenta substancialmente tarifas de TV a cabo, liberaliza as regras para propriedade de radiodifusão e regula até mesmo o ingresso no mercado de serviços de alarme. As políticas de universalização de serviços serão sustentadas por taxas impostas sobre todos os serviços de telecomunicações e mantidas de maneira que novas empresas participantes possam receber os mesmos pagamentos recebidos pelos incumbentes por oferecer serviços em áreas onde as tarifas encontrem-se abaixo dos custos.

A Lei de 1996 estabelece que provedores de serviços desmembrem seus elementos de rede e, mais do que isso, permite a empresas que entram no mercado a revenda de seus serviços. Essa revenda simplesmente transfere a função de marketing e cobrança de uma provedora local já existente para a nova empresa que está ingressando no mercado (revendedora). A Lei de 1996 não menciona preços de varejo em telecomunicações, exceto para estabelecer que subsídios rurais explícitos sejam suficientes para manter as tarifas locais em áreas rurais de alto custo em níveis comparáveis às tarifas urbanas. Comissões estaduais ainda regulam os serviços fornecidos dentro do próprio estado por fornecedores incumbentes que estão ingressando no mercado e a maior parte dessas comissões continuam a administrar uma estrutura de tarifas distorcida (Crandall, 2000:84).

---

2. A *FCC* mudou de regulação baseada em custos para limites de preços em 1989 (para *AT&T*) e 1990 (para tarifas interestaduais de fornecedores locais).

Embora a Lei de 1996 prescreva tarifas por atacado baseadas em custos de serviços, ela não requer que comissões estaduais direcionem tarifas de varejo ao custo. Na verdade, a FCC aumentou as distorções entre preços de varejo e custos por meio do cálculo de preços para financiar subsídios para Internet em escolas e bibliotecas.

A principal crítica à legislação de 1996 é que a regulação tarifária baseada em custos de serviços demonstrou não ser um método satisfatório para estimular competição na indústria da rede de telecomunicações. De fato, seria preferível que se adotasse uma estratégia regulatória de se retirar regulações da estrutura tarifária, que implicam a criação de barreiras de entrada.

O PAPEL DO GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE NA FISCALIZAÇÃO DA REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A abordagem do *Government Accountability Office* para políticas de regulação de serviços públicos é precisa e freqüentemente profunda. O GAO possui uma equipe especializada que lida com temas de infra-estrutura. Especialização e competência nessa área são encontradas também na *Natural Resources and Environment Team* (Equipe de Meio Ambiente e Recursos Naturais), *Applied Research Methods Team* (Equipe de Métodos de Pesquisa Aplicada), *Strategic Issue Team* (Equipe de Assuntos Estratégicos) e *International Affairs and Trade Team* (Equipe de Comércio e Assuntos Internacionais).



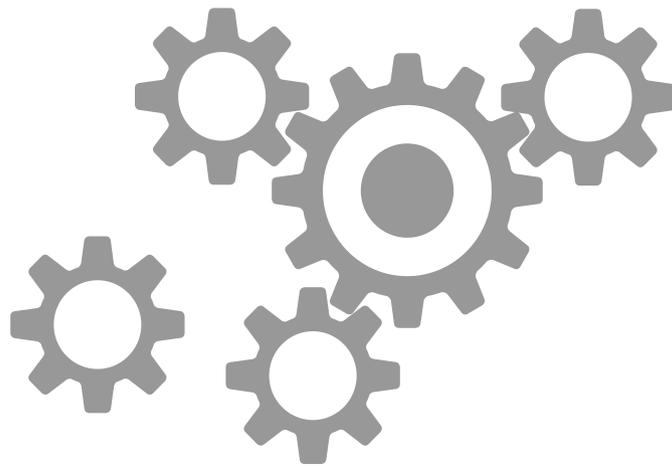
**"O TCU tem desempenhado um papel chave na implementação do novo sistema regulatório no Brasil e tornou-se um respeitado analista de políticas do regime regulatório no Brasil."**



A auditoria de desempenho realizada pelo GAO na área de regulação de serviços públicos é extensiva. Ela inclui fusões de companhias telefônicas locais, promoção de competição no âmbito dos mercados de serviços públicos, auditoria de informação financeira em empresas de telecomunicação, tecnologias de telecomunicações em áreas rurais, a situação de mudanças na competição do setor de televisão a cabo, muitos relatórios sobre proteção de infra-estrutura crítica, desenvolvimento de infovias, “benchmaks” sobre DTV (televisão digital) em outros países, análise de competição nos mercados de banda larga, universalização de serviços, desregulação de gás, competição e concentração de mercados e outras análises, reestruturação de eletricidade, papel da *Federal Energy Regulatory Commission* (Comissão Federal de Regulação da Energia), crise de eletricidade da Califórnia em 2000-2001, experiências dos Estados na desregulação da eletricidade, disponibilidade de serviço, avaliação e análise de custo-benefício dos projetos de parceria público-privada e muitos trabalhos a respeito da (des)regulação de meios de transporte entre muitos outros.

Especificamente, as auditorias em Telecomunicações do GAO são muitas. Algumas dessas auditorias incluem:

1. Antes da Lei de 1996, o GAO revelou, em 1994, informações financeiras de 16 empresas de telefone e cabo. Na verdade, o GAO forneceu ao Congresso informações sobre o total da renda de operações, fluxo de caixa das operações e lucro. Além disso, apresentou informações financeiras mais detalhadas sobre os usos do fluxo de caixa das operações, inclusive o alcance dos gastos de capital dentro e fora da linha de negócios principal das empresas. Este estudo certamente ajudou o Congresso a fazer uma análise detalhada do mercado de telecomunicações nos Estados Unidos.
2. Também em 1994, o GAO fez um relatório contendo informações sobre infovias – tratando das questões chaves que afetavam seu desenvolvimento.
3. O GAO realizou também estudos sobre o desenvolvimento rural em 1996. O relatório identificou os passos necessários para a realização do potencial de tecnologias de telecomunicações na área rural. Esta é uma questão regulatória chave tratada na Lei de 1996.
4. O GAO realizou também um estudo, em 1998, sobre 27 programas federais que podem ser usados para financiar tecnologia para escolas e bibliotecas.



#### O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA FISCALIZAÇÃO DA REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

No Brasil foi criada, em 1998, uma unidade especializada para fiscalizar a regulação sob a perspectiva do desempenho. A unidade conta com 28 auditores. As práticas de controle dessa unidade compreendem, entre outras, controle concomitante de novas concessões (desde 1995), auditoria de desempenho nas agências (desde 1999), auditoria, avaliação e revisão de processos regulatórios (desde 2000), controle concomitante da revisão periódica de tarifas no setor de distribuição de energia elétrica (desde 2002).

Alguns resultados do trabalho do TCU incluem a revisão do método de cálculo para concessões de telefonia, TV a cabo e usinas hidroelétricas; auditorias operacionais realizadas em cada setor chave, inclusive no setor de telecomunicações. Redução de pedágios rodoviários como resultado da inclusão de impostos indevidos, investimentos superestimados e renda adicional não levada em consideração pelo regulador; um melhor tratamento das questões ambientais no setor de petróleo e gás; identificação de definições pouco claras a respeito dos deveres dos ministérios e das agências reguladoras e política de tarifa social ineficaz no setor de eletricidade, avaliação da eficácia da universalização de serviços em telecomunicações e transporte. O TCU tem desempenhado um papel chave na implementação do novo sistema regulatório no Brasil e tornou-se um respeitado analista de políticas do regime regulatório no Brasil. O Tribunal tem contribuído em muitos aspectos importantes para a estabilização do sistema, bem como para a melhoria do desempenho das agências reguladoras em termos de boas práticas na regulação. Ainda há muito trabalho pela frente para se alcançar um bom sistema regulatório, mas nesse caminho inicial de reformas os trabalhos do TCU têm sido essenciais para a continuidade do regime.

5. O processo por meio do qual fusões de empresas locais de telefonia são fiscalizadas foi estudado pelo *GAO* em 1999. Essa auditoria pretendeu avaliar um dos objetivos primários da Lei de Telecomunicações de 1996. O *GAO* respondeu se a aplicação da Lei de 1996 pelo FCC estava promovendo a competição dentro dos mercados de telecomunicações.

6. Em relação à competição, o *GAO* publicou um relatório em 1999 sobre a situação de mudanças na competição no setor de televisão a cabo, tais como aquelas apresentadas por cabo e satélite.

7. O *GAO* elaborou muitos outros relatórios sobre proteção de infra-estrutura crítica, principalmente após os acontecimentos de 11 de setembro.

8. É necessário fazer uma revisão abrangente da gestão regulatória de espectro de frequência nos Estados Unidos, com larga participação dos interessados, de acordo com o *GAO*.

9. O *GAO* relatou sobre programas federais e estaduais de universalização de serviços e desafios ao financiamento (fevereiro de 2002).

10. Outro relatório do *GAO* concluiu que a competição nos mercados de banda larga beneficiou consumidores em mercados selecionados. Esse estudo foi publicado em fevereiro de 2004.

11. Recentemente, o *GAO* fez um estudo comparativo com a DTV na Alemanha e concluiu que ela se diferencia da transição nos Estados Unidos em muitos aspectos, mas alguns desafios-chaves são semelhantes. Esse relatório foi publicado em julho de 2004.

## 5. PROBLEMAS QUE A ENTIDADE FISCALIZADORA SUPERIOR DO BRASIL ENFRENTA EM RELAÇÃO À FISCALIZAÇÃO DO SETOR DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DO GAO NESSA ÁREA

Esta seção mostra os principais problemas enfrentados pela Entidade Fiscalizadora Superior do Brasil que podem estar impedindo a instituição de alcançar melhores resultados na fiscalização de serviços públicos e propõe as ações necessárias para se superarem os problemas. As áreas de maior preocupação são aquisição de conhecimento em regulação e controle, desenvolvimento de novos métodos e técnicas de controle que poderiam ser aplicados na auditoria de desempenho da regulação, a melhoria do processo de organização, administração e planejamento para se alcançar melhores resultados e, finalmente, o incremento do diálogo público (comunicação) da EFS. Nessas cinco áreas, é essencial para o TCU encontrar *benchmarks* de boas práticas que poderão ser implementadas no futuro.

Na área de aquisição de conhecimento o TCU pode estudar como o *GAO* faz recrutamento, treina e administra seu capital intelectual dentro da instituição. O TCU poderia também beneficiar-se do “estoque” de conhecimento já acumulado pelo *GAO* para tentar construir relacionamentos com membros-chaves da equipe especializada do *GAO*. Deveria haver, igualmente, um maior intercâmbio entre equipes do TCU e do *GAO* em áreas comuns de especialidade. Alguns funcionários já foram identificados e contatados durante o programa e certamente haverá em breve um maior intercâmbio de informações.

A melhor contribuição que o TCU pode obter do *GAO* é na área de métodos e técnicas de auditoria. A EFS do Brasil pode aprender as práticas do *GAO* de duas formas. A primeira é aprender os métodos de trabalho do *GAO*. A outra é aprender a partir das questões que o *GAO* analisa em seus relatórios em muitas áreas relacionadas à regulação de serviços públicos.

Com relação à organização, administração e ao planejamento, existem também lições que uma instituição pode aprender da outra. O *GAO* tem um planejamento estratégico mais abrangente que o do TCU e encontrou

indicadores-chaves de desempenho. O TCU tem um excesso de indicadores de desempenho, o que pode estar impedindo uma melhor utilização de tal sistema.

O TCU também baseia demais seu trabalho na atestação e julgamento das contas de agentes públicos, o que pode levar a instituição a ter um papel menos relevante no ciclo de formulação de políticas em áreas cruciais do serviço público no Brasil, onde há a necessidade de melhorias. No entanto, o *GAO* não desenvolveu uma abordagem mais balanceada de painel estratégico para construção de seus próprios indicadores de desempenho. É difícil dizer se a visão estratégica do *GAO* pode ser cumprida plenamente pois depende muito da solicitação do Congresso para iniciar seus trabalhos.

Finalmente, na questão do diálogo público, tanto o *GAO* como o TCU vêm dando muita atenção à eficácia e eficiência de sua comunicação com os destinatários de suas informações. Esta é uma área crítica para uma EFS que tenha a intenção estratégica de aumentar sua *accountability*, sua transparência e promover melhorias no setor público. O TCU implementou algumas melhorias no formato de seus relatórios. Tem apresentado a interessados relatórios bem elaborados nos quais incluiu gráficos e uma quantidade maior de análises visuais para despertar o interesse do público. O *GAO* desenvolveu uma abordagem mais científica em relação à redação. Os princípios de redação do *GAO* constituem um dos processos-chaves de aprendizagem que poderia ser transferido para a EFS do Brasil, principalmente a página síntese<sup>3</sup> que aparece em cada relatório do *GAO*. Um dos pontos-chaves que este trabalho estratégico pretende destacar é que o TCU, apesar de ter progredido muito no que diz respeito ao formato de seu relatório, deveria aprender com o processo de redação do *GAO* ao realizar auditorias de desempenho. Os relatórios do *GAO* são geralmente dirigidos ao Congresso. Um projeto do TCU tentará criar produtos para diferentes interessados, incluindo a mídia, cidadãos, consumidores, acadêmicos e gerentes públicos.

3. A “página síntese” inclui o motivo pelo qual o *GAO* realizou determinado trabalho de auditoria, seus achados centrais, recomendações proferidas e benefícios de sua implementação.

## 6. O PAPEL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES EM PERSPECTIVA

Os argumentos apresentados neste trabalho podem levar à conclusão de que a reforma regulatória desafiou de muitas maneiras as práticas institucionalizadas de controle:

1. Reformando técnicas e métodos de auditoria de desempenho no ambiente de controle externo em geral e nas Entidades Fiscalizadoras Superiores, especificamente.

2. Criando novos arranjos entre atores do governo, principalmente no relacionamento entre o Executivo e as agências reguladoras com reflexos nas práticas das instituições de auditoria. O *Government Accountability Office* tem enfrentado menos problemas para fiscalizar agências reguladoras do que seu congênere brasileiro, porque a independência das agências reguladoras em relação ao Executivo é um arranjo cultural mais aceitável na Administração Pública nos Estados Unidos e também porque o órgão criou uma relação forte com o Congresso. Esse, por sua vez, está mais preparado para afetar o processo de formulação de políticas nos Estados Unidos, principalmente no que diz respeito às questões de regulação de serviços públicos. Na verdade, a Lei de 1996 é o resultado, principalmente, de uma discussão no Congresso com forte participação de grupos de interesse. A nova reforma no sistema regulatório no Brasil é, principalmente, uma proposta do Executivo e provavelmente não será afetada de forma significativa por discussões do Congresso.

3. Criando um maior nível de especialização na Entidade Fiscalizadora Superior como uma forma de atender a fiscalização das agências reguladoras.

4. Demonstrando que as EFSs são as principais indutoras em ter um desenho efetivo do sistema regulatório. Os relatórios do *GAO*, dos Estados Unidos, são a principal fonte de informações do Congresso para que esse trate da transformação do processo de elaboração de políticas públicas no que se refere às questões de regulação. Os relatórios do TCU dependem menos do Congresso para que as recomendações nele contidas sejam implementadas. Os trabalhos do TCU abordam questões mais detalhadas de controle da regulação do que os relatórios dos Estados Unidos. No entanto, o estilo de regime regulatório dos Estados Unidos foi exposto a trabalhos profundos desenvolvidos pelo *GAO* que ajudaram o sistema a evoluir para um nível maior de competição, sem prejudicar as obrigações sociais do regulador.

Resumindo, o *GAO* não trata do controle detalhado do sistema regulatório, mas de temas mais amplos de sustentabilidade e efetividade do sistema como um todo. O TCU teve um papel chave na construção de um novo sistema regulatório no Brasil. No entanto, é muito provável que um papel futuro da EFS do Brasil evolua para trabalhos como aqueles realizados pelo *GAO*. Na verdade, algumas auditorias de universalização de serviços e efetividade da regulação são exemplos desta tendência.

5. Mudando rapidamente a visão de uma instituição de controle. Pode-se afirmar que a regulação das telecomunicações é um conceito em evolução. Sobretudo por essa ser uma área sujeita a rápidas mudanças tecnológicas. Nesse sentido, a EFS deveria sempre estar tratando da questão da efetividade da regulação. Por um lado, as EFSs deveriam verificar se o ambiente regulatório permite o desenvolvimento da competição e investimento em novas tecnologias e, por outro, se há distribuição justa dos serviços e acesso justo da população a tais serviços.

6. Estabelecendo o papel apropriado de controle do sistema regulatório, que deveria ser visto como um fator crítico de sucesso da boa governança dos assuntos regulatórios. A credibilidade de tal sistema é atendida se as agências reguladoras conseguem cumprir seu mandato independentemente, de um lado, e se, de outro, prestam contas a seus constituintes externos, principalmente o Congresso, com o apoio de um corpo técnico como as Entidades Fiscalizadoras Superiores.

7. Ser uma organização de aprendizagem é um fator chave de sucesso para Entidades Fiscalizadoras Superiores. A aprendizagem de outras experiências é também desejável caso as especificidades, valores culturais e caminhos dependentes de reformas do setor público sejam levados em consideração. O caso de comparação das práticas de controle dos Estados Unidos com as do Brasil, no que se refere à regulação de serviços públicos, é um exemplo de práticas inteligentes que podem ser intercambiadas.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Argumentou-se que há dois fatores crítico de sucesso para que se tenha um regime regulatório estável. Por um lado, a agência deve ter autonomia para implementar políticas regulatórias, sem intervenções diretas de outras instituições governamentais. Por outro lado, a estabilidade significa também transparência e *accountability*. Nesse sentido, Entidades Fiscalizadoras Superiores são essenciais para o sucesso de um estilo de regime regulatório bem desenhado.

As Entidades Fiscalizadoras Superiores ganharam importância em muitos países como órgãos de posição constitucional distinta, revestidas da independência, especialização e do profissionalismo necessários para conduzir auditorias de desempenho. As práticas pesquisadas entre os países da OCDE (*Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico*) levaram à idéia de que as EFSs estão seguindo a doutrina de que uma EFS baseada em uma economia democrática e orientada para o mercado deve equilibrar e integrar a busca por dois tipos de *accountability*: *accountability* de conformidade e *accountability* de desempenho. O primeiro tipo é de alta prioridade porque garante a conduta apropriada daqueles que cuidam de dinheiro público. Entretanto, essa conduta apropriada não parece ser o suficiente para se alcançar um governo bom e responsável (Aucoin, 1995). Nessa linha, a *accountability* de desempenho busca preencher uma lacuna de expectativa (Power, 1997). A lacuna entre aquilo que as sociedades esperam em relação a bons serviços públicos e aquilo que é praticado de fato. Os auditores de desempenho tentam auxiliar o governo e seus agentes na criação de valor público (Moore, 1995) ao cumprir seus deveres.

Neste trabalho, a auditoria de desempenho foi referenciada como uma parte da política de administração pública e essa última como o principal foco da Nova Administração Pública. Essa posição permitiu a abordagem da auditoria de desempenho como um campo de pesquisa e argumentação

acadêmicas, bem como uma discussão profissional sobre as intervenções da política de administração dentro do Poder Executivo. Assim definida, a argumentação sobre a auditoria de desempenho apresentada aqui concentrou-se nos processos políticos e organizacionais por meio dos quais a mudança de políticas se realiza. Além disso, a questão base deste trabalho era propor que esse assunto se concentrasse na análise substantiva da política de políticas de gestão pública, principalmente políticas de auditoria, avaliação e gestão regulatória.

As Entidades Fiscalizadoras Superiores desempenham um papel chave na sustentabilidade e no aperfeiçoamento de um bom regime regulatório. Os casos dos Estados Unidos e do Brasil são exemplares nessa área de controle. O Brasil está tentando criar uma abordagem mais sistemática do controle regulatório e os Estados Unidos criaram condições para assessorar o Congresso para formulação de boas políticas na área de regulação.

Discutiu-se neste trabalho que a auditoria de desempenho aplicada à regulação dos serviços públicos é uma área de interesse crescente para as EFSs. As discussões apresentadas neste trabalho pretendiam confirmar que a capacitação por meio da colaboração institucional entre as EFSs não só é uma tarefa viável mas também desejável. Frequentemente diferentes países possuem padrões contrastantes de regimes regulatórios. Conforme se pode demonstrar, a atividade regulatória é uma escolha de política pública.

Este trabalho apresentou uma estrutura inicial sobre a qual um projeto de capacitação em colaboração pode ser desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União e pelo *Government Accountability Office*, dos Estados Unidos, na área de regulação de serviços públicos. Se a presente análise puder ser estendida a outras áreas de conhecimento ou até mesmo a outras EFSs, essa seria uma questão interessante para ser desenvolvida no futuro. ■

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Aucoin, Peter (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, IRPP.
- Government Accountability Office. United States. Reports available at [www.gao.gov](http://www.gao.gov)
- Crandal, Robert L (2000). *Leave it to the market*. Center for the Study of American Business, Washington University.
- Elster, Jon (1989). *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hood, Christopher (1998), *The Art of the State*. (Oxford: Clarendon Press).
- \_\_\_\_\_ et al. (1999), *Regulation Inside Government. Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*. (New York: Oxford University Press).
- Leeuw, F. (1996). "Auditing and Evaluation: Bridging a Gap: Worlds to Meet ?" in C. Wisler (ed.). *Auditing and evaluation: prospects for convergence*. (New Directions for Evaluation).
- Moraes, Luiza Rangel (1997) *A Reestruturação dos Setores de Infra-Estrutura e a Definição de Marcos Regulatórios*. Em *Infra-Estrutura: Perspectivas de Reorganização*. IPEA. Pp. 11-42.
- Moore, M (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Nelson, B (1996) "Public Policy and Administration: An Overview", in Goodin, R and Klingermann, HD (ed.) *A New Handbook of Political Science*. ( Oxford: Oxford University Press), Ch. 24, pp. 551-592.
- Niskanen, William. (1971), *Representative Government and Bureaucracy*. (Chicago: Aldine).
- OECD, (1997) 'Performance Pay Schemes for Public Sector Managers: an Evaluation of the Impacts'. In *Public Management Occasional Papers*. No. 15.
- Peters, Guy (1995). *The Politics of Bureaucracy*. 4<sup>th</sup>. Edition. (New York: Longman).
- \_\_\_\_\_ (1994). 'Bureaucracy in a Divided Regime: the United States'. In *Bureaucracy in the Modern State*. An Introduction to Comparative Public Administration. (UK:Hartnolls Limited).
- R. Baldwin and M. Cave (1999) *Understanding Regulation* Oxford, OUP.

Salisbury, H. et al. (1992). 'Triangles, Networks, and Hollow Cores: The Complex Geometry of Washington representation', in, The Politics of Interests. (MP Petracca).

Salgado, Lucia Helena (2003). *Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: Um panorama do atual desenho institucional*. Texto para discussão nº 941. IPEA.

Sartori, Giovanni (1994), "Comparing, Miscomparing and the Comparative Method".

In Dogan, M. and Kazancigil, A. (1994), *Comparing Nations: Concepts, Strategies and Substance*. (Oxford, Blackwell).

Stern, Jon (1997), *Effective Utility Regulation and Independent Regulation: What Makes An Independent Regulation: What Makes An Independent Regulator Independent*. Business Strategy Review. London Business School.

Rist, R. (1990). *Program evaluation and the Management of Government*. (New Brunswick, N.J.: Transaction).

Rose, R. (1980). 'Government against Sub-governments: a European Perspective on Washington' in R. Rose and E.N. Suleiman (eds), Presidents and Prime Ministers (Washington, D.C.: American Enterprise Institute), pp. 47-82.

Self, P (1993). *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. (London: Macmillan).

Stern, Jon (1997), *Effective Utility Regulation and Independent Regulation: What Makes An Independent Regulation: What Makes An Independent Regulator Independent*. Business Strategy Review. London Business School.

Thatcher, M. (1999), *The Politics of Telecommunications*.

Tribunal de Contas da União. Brasil. Reports available at [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

Vogel, S. *Freer Markets, More Rules* (1996).