



Regulação responsiva e telecomunicações: problemas de adaptação no Brasil

Rafael A. F. Zanatta

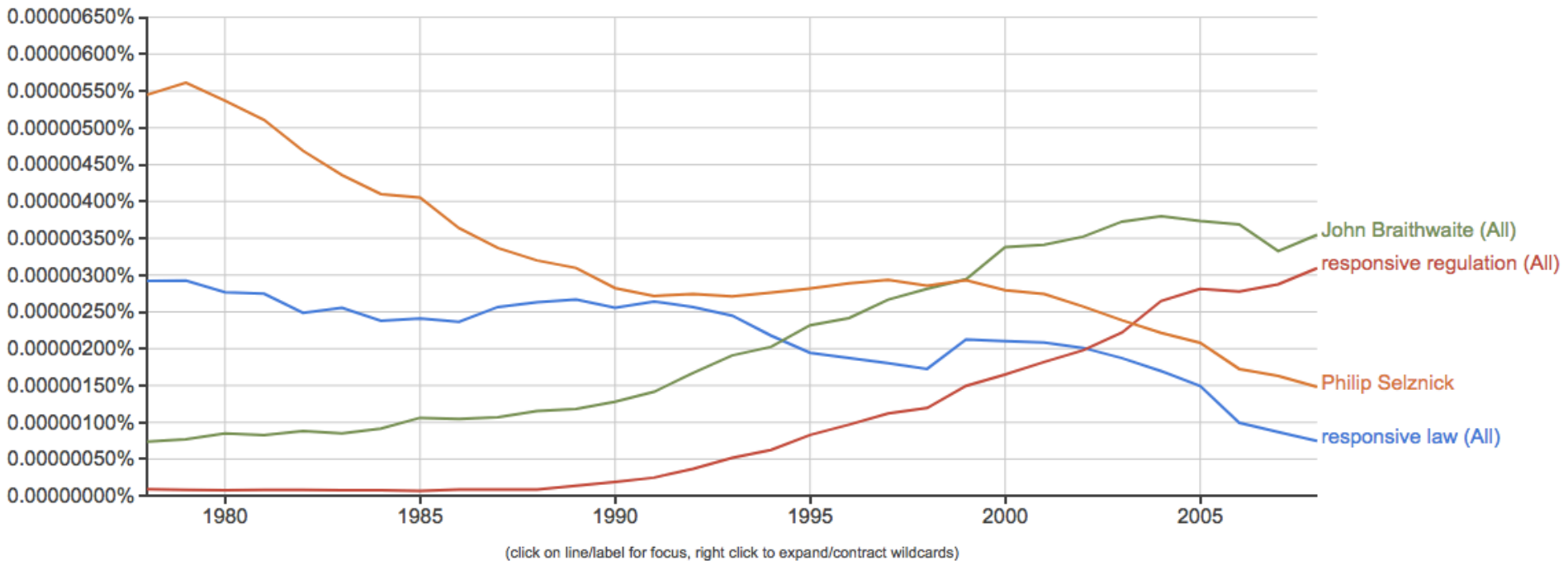
/ trajetória pessoal de pesquisa

- mestrado em teoria do direito pela faculdade de direito da usp (linha de pesquisa “democracia e regulação”)
- mestrado em direito e economia política pela universidade de turim (*institutions and regulation*)
- vinculação com law & society association e centros de pesquisa
- atuação no **instituto brasileiro de defesa do consumidor** (Idec) e no comitê de defesa dos usuários da anatel

/ regulação responsiva?

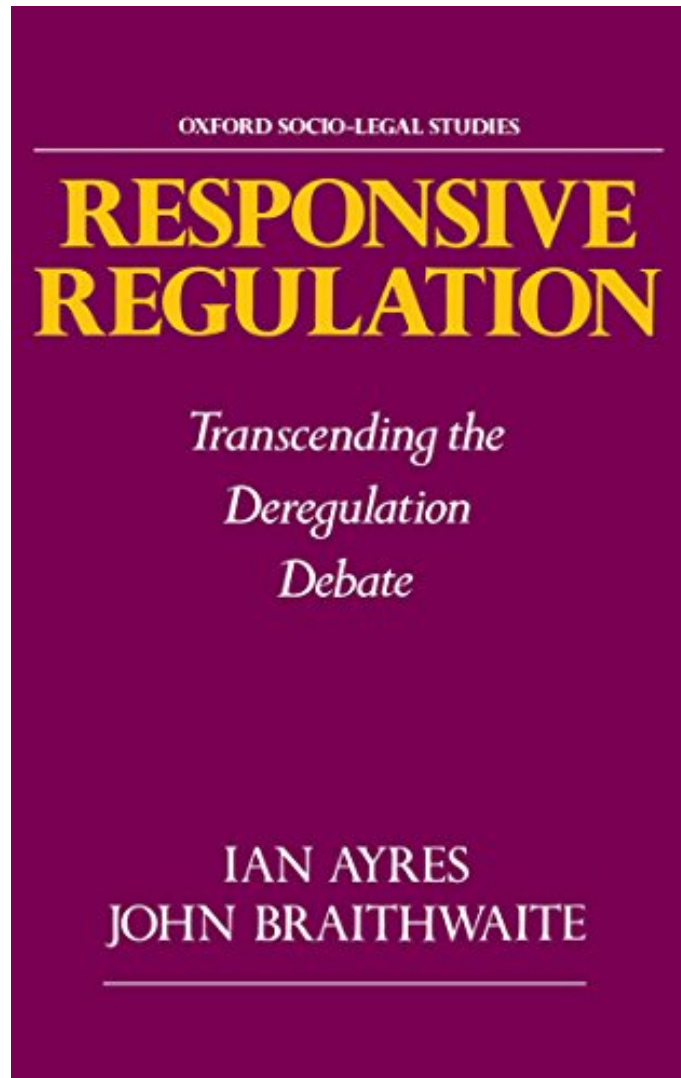
- estamos todos usando o mesmo conceito?
- quais as origens desse conceito dentro do campo de estudos sobre regulação?
- quais os cuidados de utilização desse conceito, considerando seu enraizamento sócio-cultural e os contextos de pesquisa empírica em que ele foi gerado?

/ regulação responsiva?



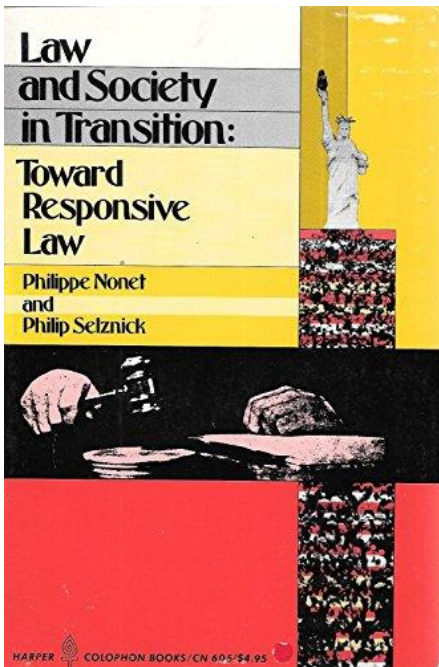
Partirei da premissa de que estamos utilizando o conceito de “responsive regulation” popularizado por John Braithwaite.

/ braithwaite & ayres (1992)



- Desenvolvimento de teoria de regulação a partir de uma série de pesquisas empíricas sobre uso de sanções e prêmios em diferentes indústrias
- Contestação de uma vertente de “desregulação” muito forte nos EUA (e.g. Stephen Breyer)
- Combate a teorias econômicas de rent-seeking (Stigler) e proposições da Escola de Chicago sobre ineficiência da regulação (Posner)

/ teorias por trás da regulação responsiva

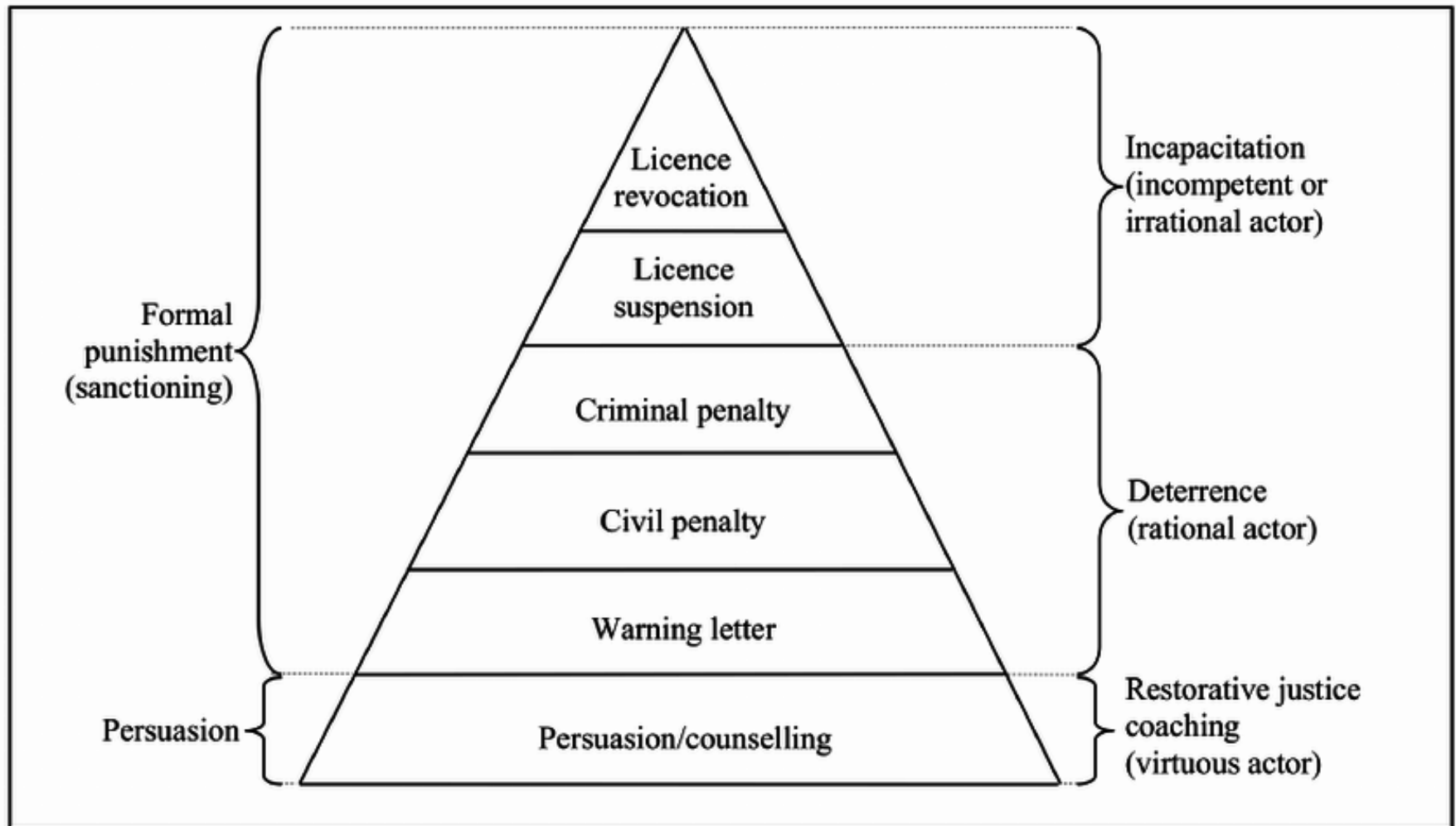


“Responsividade” como ideal democrático. Concepção do direito como responsivo às demandas do seu ambiente. Perspectiva neo-evolucionária formulada na sociologia jurídica dos EUA (Nonet & Selznick).



“Post-regulatory state” de Gunther Teubner. Direito reflexivo. Concepção da constante interação entre subsistemas. “Trilema regulatório”.

/ sanções e regulação responsiva



/ elementos da regulação responsiva

1. Regulação efetiva necessita múltiplos tipos de sanções de “seriedade escalável”
2. O *enforcement* deve ser piramidal: sanções mais pesadas são usadas bem menos que as da base, mais leves e baratas
3. Todas as formas de sanção devem ser efetivamente utilizadas quando necessário
4. O uso de cada nível de sanção deve ser visível para os entes regulados, consumidores e representantes de ambos os setores
5. Os níveis mais altos de sanção são incentivos para que os níveis menores funcionem

/ muito além da pirâmide



“Responsive regulation asks regulators not to be dogmatic about any theory, including responsive regulation itself. Responsiveness is about flexibility in a much more radical sense than flexible choice among a range of sanctions arrayed in a pyramid. (...) Responsiveness to context means not taking any theory too seriously, including the theory of the pyramid. The pyramid is a useful heuristic”.

1. Think in context; don't impose a preconceived theory.
2. Listen actively; structure dialogue that:
 - gives voice to stakeholders;
 - settles agreed outcomes and how to monitor them;
 - builds commitment by helping actors find their own motivation to improve;
 - communicates firm resolve to stick with a problem until it is fixed.
3. Engage those who resist with fairness; show them respect by construing their resistance as an opportunity to learn how to improve regulatory design.
4. Praise those who show commitment:
 - support their innovation;
 - nurture motivation to continuously improve;
 - help leaders pull laggards up through new ceilings of excellence.
5. Signal that you prefer to achieve outcomes by support and education to build capacity.
6. Signal, but do not threaten, a range of sanctions to which you can escalate; signal that the ultimate sanctions are formidable and are used when necessary, though only as a last resort.
7. Network pyramidal governance by engaging wider networks of partners as you move up a pyramid.
8. Elicit active responsibility (responsibility for making outcomes better in the future), resorting to passive responsibility (holding actors responsible for past actions) when active responsibility fails.
9. Learn; evaluate how well and at what cost outcomes have been achieved; communicate lessons learned.

“The
essence of
responsive
regulation”
(Braithwaite
, 2010)

/ problemas de adaptação da regulação responsiva

- diferentes culturas de compliance e de relação com autoridades (*e.g.* Brasil e Austrália)
- “responsividade” supõe, também, sociedade civil forte e representatividade de interesses
- premissas teóricas desenvolvidas nos EUA e na Alemanha (*e.g. reflexive law, post-regulatory state*)
- problemas de institucionalização das agências reguladoras e da própria capacidade reguladora



www.elsevier.com/locate/worlddev

World Development Vol. 34, No. 5, pp. 884–898, 2006
© 2006 Published by Elsevier Ltd.
0305-750X/S - see front matter

doi:10.1016/j.worlddev.2005.04.021

Responsive Regulation and Developing Economies

JOHN BRAITHWAITE *

The Australian National University, Australia

Summary. — Developing states with limited regulatory capacity might benefit from a responsive approach to regulation. Responsive regulation is a democratic ideal, incorporating notions of deliberative democracy and restorative justice. Responsive regulation conducted by regulatory networks of governmental and non-governmental actors allows for networking around capacity deficits. NGOs play a vital role in this kind of regulation. By utilizing NGOs and local social pressure, developing countries might develop a “regulatory society” model, bypassing the regulatory state. Where capacity remains limited, private bounty hunting (such as fees for successful private prosecutions) may become an appealing tool for achieving certain regulatory objectives.

© 2006 Published by Elsevier Ltd.

Key words — global, responsive regulation, multinational corporations, democratic theory, NGOs, networked governance

/ críticas ao texto de braithwaite

- as premissas normativas (responsividade como ideal democrático e de efetividade) não podem ser simplesmente transplantadas acriticamente
- a saída para o problema de instituições fracas em países em desenvolvimento pressupõe a alta capacidade de “networking” entre ONGs nacionais e internacionais
- exemplo utilizado para “networked governance” é a de proteção de direitos humanos, que difere muito da área de regulação de telecomunicações, por exemplo
- o paper ignora problemas reais de incapacidade de sancionamento ou inefetividade de tipos específicos de sanção (exemplo brasileiro: multas da Anatel que são constantemente judicializadas e não pagas)

DOS PRINCÍPIOS

Art. 7º. A Gestão da Qualidade é regida pelos princípios e regras contidos na Constituição Federal, na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 - Lei Geral de Telecomunicações - LGT), na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, na regulamentação da Anatel e em especial, pelos seguintes princípios:

I - Função social das redes de telecomunicações;

II - Livre concorrência;

III - Proteção e Defesa do consumidor;

IV - Atuação de forma responsiva;

V - Incentivo ao comportamento responsivo dos entes regulados;

VI - Avaliação da qualidade por meio da percepção dos consumidores em complemento às medições técnicas;

VII - Estímulo à melhoria contínua da prestação dos serviços de telecomunicações;

VIII - Promoção da transparência e da disseminação de dados e informações à sociedade;

IX - Interação com os entes regulados;

X - Diversificação na oferta dos serviços de telecomunicações; e,

XI - Máxima granularidade e precisão dos indicadores, nos limites das capacidades técnica e estatística.

/ regulação responsiva na Anatel

- claramente, a “regulação responsiva” está sendo utilizada como base para redefinição da atuação regulatória da Anatel com relação à qualidade dos serviços
- mas seria ela facilmente adaptável no setor de telecomunicações?
- quais os sinais e incentivos enviados ao setor regulado quando o próprio TCU inviabiliza instrumentos regulatórios desenvolvidos na agência de forma dialogada?
- não há um problema fundamental de escalonamento das sanções que modifica o próprio jogo racional de compliance?

/ regulação responsiva na Anatel

- o princípio de “interação com os entes regulados” não se mostra míope ao diálogo com toda a sociedade civil defendido por Braithwaite?
- a visão de “regulação responsiva” da Anatel não estaria presa ao modelo de países desenvolvidos?
- não é paradoxal que a capacidade de “governança em rede” com ONGs e entidades internacionais, própria de uma regulação responsiva em países em desenvolvimento (segundo Braithwaite), seja ignorada no modelo do RGQUAL?
- além da percepção dos consumidores, não falta algo mais?