



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Renato Lima de Oliveira

**Regulação Participativa:
Interação do Parlamento e da sociedade civil no processo
decisório e normativo das agências reguladoras brasileiras**

Brasília
2015

Renato Lima de Oliveira

Regulação Participativa:

**Interação do Parlamento e da sociedade civil no processo
decisório e normativo das agências reguladoras brasileiras**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor).

Orientador: Prof. Dr. Cristiano Ferri Soares de Faria.

Área de Concentração: Poder Legislativo.

Linha de Pesquisa: Política Institucional do Poder Legislativo.

Brasília

2015

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: 09.02.2015.

Oliveira, Renato Lima de.

Regulação participativa [manuscrito] : interação do parlamento e da sociedade civil no processo decisório e normativo das agências reguladoras brasileiras / Renato Lima de Oliveira. -- 2015.

92 f.

Orientador: Cristiano Ferri Soares de Faria.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

1. Brasil. Congresso Nacional. 2. Agência reguladora, Brasil. 3. Participação social, Brasil. I. Título.

CDU 342.532:35.078.2(81)



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: "Regulação Participativa: interação do parlamento e da sociedade civil no processo decisório e normativo das agências reguladoras brasileiras."

Autor (a): Renato Lima de Oliveira

Área de concentração: Poder Legislativo

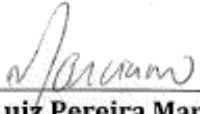
Linha de pesquisa: Política Institucional do Poder Legislativo

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.


Dissertação aprovada em: 9 de fevereiro de 2015.



Prof. Dr. Cristiano Ferri Soares de Faria
Presidente (Cefor/Câmara dos Deputados)



Prof. Dr. João Luiz Pereira Marciano
Membro (Cefor/Câmara dos Deputados)



Prof. Dr. Bernardo Mueller
Membro (UnB)

Dedico este trabalho à minha querida família (Andréa, Gustavo e Bianca), que soube me apoiar, sem restrições, durante a confecção deste trabalho acadêmico, especialmente nos momentos que mais demandaram esforço, dedicação, renúncia e sacrifício. Sem o amor e o estímulo deles, esta obra não teria sido possível.

Agradecimentos

A Deus, à minha família, aos meus colegas de trabalho da Anatel, aos companheiros mestrados, aos professores do CEFOR, aos parlamentares, aos assessores e consultores legislativos, aos profissionais que aceitaram participar das entrevistas, questionários e de outras pesquisas exploratórias, aos autores lidos e a todos que contribuíram com a elaboração desta dissertação, sem exceção.

Epígrafe

“O poder não corrompe o homem; é o homem que corrompe o poder.
O homem é o grande poluidor, da natureza, do próprio homem, do poder.
Se o poder fosse corruptor, seria maldito e proscrito, o que acarretaria a anarquia”.

Ulysses Guimarães (fundador do PMDB)

Resumo

Esta dissertação trata do relacionamento institucional das agências reguladoras brasileiras com o Congresso Nacional e a sociedade civil em geral, analisando a situação atual desta interação e buscando apontar caminhos para aprimorá-la. O texto enfoca as ferramentas de participação já existentes, como as consultas e audiências públicas, à disposição de parlamentares e cidadãos. Esses instrumentos viabilizam que a sociedade influencie o processo de tomada de decisões nas agências, auxiliando no aperfeiçoamento dos atos normativos dos órgãos reguladores. A dissertação analisa o papel da participação social e do Parlamento no cotidiano das agências, e aponta uma série de considerações e sugestões no sentido de ampliar os mecanismos de controle social da regulação brasileira.

Palavras-Chave: agências; regulação; parlamento; Congresso Nacional; mediação; participação social.

Abstract

This paper deals with the institutional relationship of Brazilian regulatory agencies with the National Congress and civil society in general, analyzing the current situation of their interaction and seeking to identify ways to improve this relationship. This study focuses on participatory tools already existent, especially digital way, available to parliamentarians and citizens, which influence the process of decision-making on agencies, assisting in the improvement of the normative acts of the regulators. This study examines the role of social participation and the Parliament in the daily regulatory agencies activities, and points out a number of considerations and suggestions to broaden these mechanisms of social control and improvement of the Brazilian regulation.

Key words: *regulatory agencies; regulation; parliament; National Congress; mediation; social participation.*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Índice de Governança Regulatória
-----------------	----------------------------------

LISTA DE TABELAS

Quadro 1	Instrumentos de participação efetiva no processo decisório
Quadro 2	Integrantes do Conselho Consultivo da Anatel
Quadro 3	Previsão legal das audiências públicas em algumas agências reguladoras
Quadro 4	Presença de parlamentares nas audiências públicas em algumas agências reguladoras
Quadro 5	Presença de reguladores nas audiências públicas das comissões temáticas na Câmara dos Deputados
Quadro 6	Contribuições encaminhadas na CP nº 08/2012 da Anatel
Quadro 7	Segmentos participantes na CP nº 08/2012 da Anatel
Quadro 8	Consultas Públicas realizadas pela Aneel em 2012
Quadro 9	Consulta Pública realizada pela ANTT em 2012
Quadro 10	Sugestões ao aprimoramento das consultas e audiências públicas das agências
Quadro 11	Sugestões de melhorias no relacionamento das agências com o Conselho de Comunicação Social

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABAR	Associação Brasileira das Agências de Regulação
Ana	Agência Nacional de Águas
Anac	Agência Nacional de Aviação Civil
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Ancine	Agência Nacional do Cinema
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Biocombustíveis e Gás Natural
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CD	Câmara dos Deputados
CME	Comissão de Minas e Energia
CDC	Comissão de Defesa do Consumidor
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
RI	Regimento Interno
SF	Senado Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 Objetivos e hipóteses.....	15
1.1 Aspectos metodológicos.....	21
2 REGULAÇÃO	24
3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	33
3.1 Conceituação	34
3.2 Análises anteriores dos instrumentos de participação nas agências	37
4 RELACIONAMENTO INSTITUCIONAL DAS AGÊNCIAS.....	41
4.1 Com a sociedade civil	41
4.2 Com o Parlamento.....	46
5 ESTUDOS DE CASO	48
5.1 Consultas e Audiências Públicas.....	49
5.2 Conselho de Comunicação Social.....	61
6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	68
7 REFERÊNCIAS	73
8 APÊNDICES	80
9 MEMORIAL	91

1 INTRODUÇÃO

As agências reguladoras, criadas no Brasil a partir da década de 1990, são produto de uma visão política majoritária de então que considerava fundamental que o Estado brasileiro fortalecesse o papel regulador, permitindo que os setores da economia se desenvolvessem com o monitoramento feito por órgãos estatais, em benefício do consumidor. Esses órgãos reguladores foram debatidos no âmbito do Congresso Nacional, que os aprovou por meio de leis específicas. E, assim, foram instituídas as agências reguladoras no arcabouço legal brasileiro.

O Congresso Nacional está na origem das agências reguladoras brasileiras, e, por meio dele, a participação legislativa no processo decisório deve ser exercida e ainda pode ser ampliada. Mas a legislação das agências prevê não só a participação do Legislativo no processo decisório delas, como também da sociedade em geral. Essa participação social se dá por vários canais, especialmente por intermédio das consultas e audiências públicas. Contudo, a aproximação das agências com a sociedade e o Parlamento não reside apenas nessas interfaces formais de relacionamento. No dia a dia, a sociedade civil e o Poder Legislativo são atores importantes nas relações de mediação e interação com as agências reguladoras.

Tratando-se primeiramente do Parlamento, torna-se relevante dizer que o Poder Legislativo tende a ser o mais aberto, plural e transparente dentre os principais agentes e atores políticos num regime democrático. Injustiçado por muitos, culpado por outros e defendido por poucos, apesar de tudo, é o lócus em que a sociedade aprimora as leis e a cidadania apresenta as demandas mais relevantes. Além disso, de acordo com o senso comum, é a instância que representa o espelho da sociedade, com suas virtudes e defeitos. Assim, faz parte das atribuições dos parlamentares fiscalizar o Poder Executivo, e desta forma, monitorar o trabalho das agências reguladoras.

À semelhança de outras instituições públicas, o Parlamento não é uma entidade perfeita, pura, imaculada. Apesar de todas as deficiências, o Legislativo cumpre com a função constitucional de fiscalizar¹ o Executivo (ABRANCHES e SOARES, 1973), a despeito das críticas recorrentes da mídia e da influência dos governantes de plantão. Para lograr a

¹ *Constituição Federal, artigo 49, inciso X: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”.*

governabilidade, os políticos que se encontram no poder utilizam-se das ferramentas e mecanismos do “presidencialismo de coalizão”, expressão cunhada em 1988 por Sérgio Abranches para explicar a relação de forças entre partidos na governabilidade brasileira (ABRANCHES, 1988).

Essa prática vem conduzindo a política e as relações de forças entre os Poderes desde a redemocratização de 1986, afetando o funcionamento das instituições e o comportamento dos parlamentares, interferindo no cotidiano do Congresso Nacional. Nesse contexto, o Poder Legislativo mostra-se bastante permeável à sociedade civil e acaba se tornando mais sensível aos pleitos de outras esferas públicas e de Estado, como as agências reguladoras federais.

Além dos legisladores, a presença da sociedade no ambiente regulatório encontra guarida nas leis de criação de cada uma dessas agências. Por meio das consultas e audiências públicas, bem como a interface via Conselhos Consultivos e Ouvidorias, os cidadãos têm a possibilidade de influenciar o processo de tomada de decisões no seio regulatório ao apresentar a visão dos consumidores neste processo. Verifica-se que os setores organizados da economia, naturalmente falando, são aqueles que melhor se relacionam com as agências reguladoras; para justamente compensar a fraca (ou quase inexistente) participação social no processo normativo das agências, as leis de criação delas trouxeram alguns institutos de controle social que poderão ajudar a reduzir esse déficit regulatório, como será visto nesta dissertação.

Diante do exposto, a dissertação em questão pretende analisar o relacionamento do Parlamento, por meio das Casas legislativas (Câmara dos Deputados, Senado Federal e Congresso Nacional) e da sociedade civil em geral, com esses órgãos reguladores. Assim, a pergunta-problema é esta: como se dá o relacionamento das agências reguladoras com a sociedade e o Parlamento, com foco no aprimoramento do processo decisório e normativo dessas autarquias?

1.1 Objetivos e hipóteses

O presente trabalho acadêmico está baseado em três pilares: regulação, participação social e Parlamento. Assim, o tema escolhido foi “Regulação participativa: interação do Parlamento e da sociedade civil no processo decisório e normativo das agências reguladoras

brasileiras”. Como se percebe, no bojo do tema já existe a pergunta-problema que vai nortear todo o texto: o envolvimento entre as partes.

Ao delimitar a abrangência da dissertação, pretende-se buscar descrever o atual relacionamento e o envolvimento entre as agências, o Congresso Nacional e a sociedade, citando as maneiras tradicionais, formais e informais, bem como as mais contemporâneas (e digitais) possibilidades dessa interação, além de estudar a ampliação desse processo.

Desta maneira, também se deve indagar outras questões intrínsecas: de que forma o Congresso Nacional e a sociedade participam e influenciam o processo de tomada de decisões nas agências reguladoras? E os cidadãos, organizados em entidades ou não, como podem participar efetivamente do cotidiano das agências e contribuir com o aprimoramento dos atos normativos em gestação? Essa influência é necessariamente positiva? A participação da sociedade civil e dos parlamentares é, de fato, algo importante para a qualidade final da regulação? Traz reais benefícios para a sociedade de tal sorte que valha a pena participar desse processo?

Como escopo da pesquisa, foi levada em conta, em linhas gerais, a atuação institucional das agências reguladoras de âmbito federal, com foco na Anatel (órgão no qual este autor exerce as atividades laborais) e no Poder Legislativo de âmbito federal (Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Congresso Nacional), descrevendo as ferramentas de participação dos consumidores e das demais partes interessadas (*stakeholders*) que se relacionam com os entes reguladores.

O trabalho avalia as formas de relacionamento hoje existentes e apresenta, ao final, algumas propostas de ampliação dessa interação, especialmente com base nas novas formas de participação popular diante do mundo digital em que a sociedade está inserida, com base em Urbinati (2005), Pitkin (2006) e Maia (2011). Tais contribuições foram colhidas a partir de entrevistas e questionários com servidores (das agências e do Parlamento) e especialistas externos, como será mais detalhado em capítulo específico deste trabalho.

Dentre os objetivos da dissertação, pode-se destacar, como geral, avaliar o grau de participação e de influência das ações do Congresso Nacional (ABRANCHES e SOARES, 1973) e da sociedade no processo de tomada de decisões no âmbito das agências reguladoras federais. Fung (2006) e Vitullo (2009) vão descrever, com muita propriedade, as relações entre representação, regulação e déficit democrático que corroboram essa influência.

Como objetivos específicos, listam-se os seguintes: a) analisar o grau de contribuição oferecida pelos congressistas e pela sociedade brasileira ao processo decisório no âmbito das agências, notadamente por meio das plataformas digitais; e b) indicar possibilidades de melhoria da participação social no ambiente regulatório, pelo efetivo engajamento dos consumidores e parlamentares nos canais de interação (notadamente os digitais) com as agências.

As agências foram criadas para regular e fiscalizar setores importantes da sociedade, cuja normatização impacta a vida de todos os cidadãos. Um dos pilares das agências é a chamada regulação participativa (como citado no título desta obra), na qual os cidadãos podem contribuir efetivamente com a produção dos atos normativos desses órgãos (MOTA e SALGADO, 2005).

Além disso, a sociedade possui outros canais de interação com as agências – muitos deles ainda pouco utilizados – e tem a possibilidade de contribuir com a redação das futuras resoluções ao participar das audiências e consultas públicas, além das reuniões do Conselho Consultivo e da Ouvidoria dos entes regulatórios (ABAR, 2003).

O próprio Congresso Nacional exerce vários controles sobre as agências (sabatina dos diretores que são indicados pela Presidência da República, Projetos de Decreto Legislativo sustando normas, propostas de fiscalização encaminhadas ao TCU etc.); porém, mostra-se tímido durante o processo de aprovação dos normativos regulatórios, limitando-se a criticar a suposta ineficiência e incapacidade dos reguladores em controlar as empresas reguladas (BRASIL, 2011; BRASIL, 2012). A presença de parlamentares nas audiências e consultas públicas das agências, como será visto, é bastante rarefeita e isso aponta que o relacionamento formal entre ambas as esferas tem espaço para crescer.

O que se percebe, analisando-se, por exemplo, as listas de presença nas consultas e audiências públicas, bem como o comparecimento de legisladores no ambiente regulatório, é que a participação social é pífia (VIANNA, 2013), e a interação do Poder Legislativo com as agências é insuficiente (diante dos grandes desafios da regulação) e reativa (surgindo apenas nos momentos em que algum tema ganha repercussão nos noticiários).

No documento elaborado pela Anvisa em 2009 intitulado “Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório”, faz-se referência a um estudo realizado pelo cientista político italiano Giandomenico Majone no qual este se mostra cético quanto à real capacidade de o Parlamento controlar agências. Majone (1996) afirma que “o

controle via Parlamento [das agências reguladoras] sempre foi mítico, pois o legislativo não tem nem tempo, nem expertise, nem informação necessária para supervisionar grandes empresas industriais”. Outra razão apontada por especialistas é que os parlamentares estão preocupados com a próxima eleição (LEONI, PEREIRA e RENNÓ, 2003), e que o tema da regulação não lhes fascinaria.

Por outro lado, em plena era digital, sob o nascimento de uma sociedade 2.0 com base na força das redes sociais, é desejável que as agências adotem uma postura mais transparente e aberta ao diálogo com a sociedade (URBINATI, 2005), de forma, inclusive, a incentivar a participação tanto do Congresso, quanto diretamente dos cidadãos. Esse ambiente virtual estimula que a regulação participativa se potencialize, amplificando a presença da sociedade no cenário regulatório.

Diante dos elementos anteriormente citados, acredita-se que a dissertação reúna as principais características para que um trabalho acadêmico seja considerado útil e relevante: atualidade do tema, ineditismo do estudo, interesse da parte do autor (que trabalha numa agência e acompanha as ações do Legislativo e da sociedade influenciando o ambiente regulatório) e pertinência do tema.

O trabalho se centra no seguinte pressuposto: atualmente, a participação da sociedade e do Legislativo no processo normativo e decisório das agências reguladoras ainda é incipiente (quase inexistente), apesar das múltiplas possibilidades de interface. Como se verá nesta dissertação, a sociedade civil e os congressistas não participam adequadamente deste processo. É fato que as ferramentas modernas de interação digitais, oriundas das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), podem ampliar a participação da sociedade – e também do Congresso Nacional – nos fóruns de discussão e deliberação das agências reguladoras (ABREU, 2010, p. 32).

A partir da revisão da literatura e da observação dos processos regulatórios no Brasil, analisando-se criticamente o fenômeno, são apresentadas duas hipóteses que tentam explicar as razões pelas quais é bastante diminuta a participação da sociedade e dos parlamentares no dia a dia das agências, mais especificamente quanto ao processo normativo e decisório:

- a) *1ª hipótese: Embora os canais de interface com as agências reguladoras existam e sejam variados, tal interação é prejudicada devido ao caráter eminentemente técnico da*

regulação (conteúdo) e aos procedimentos burocráticos dos mecanismos de participação (forma), situação esta que restringe, e até afasta, a presença do cidadão e dos congressistas no processo normativo e decisório.

- b) 2ª hipótese:** *O déficit de participação social e congressual no ambiente regulatório brasileiro é reforçado por meio de uma postura tímida das agências – por conta de limitações legais ou até orçamentárias – em ampliar esse relacionamento com base em estímulos que contribuam para que a sociedade civil e os parlamentares exerçam papel protagonista no processo normativo e decisório dos entes reguladores.*

O excessivo linguajar técnico e os procedimentos burocráticos de participação popular não despertam o interesse pelos temas em debate, não estimulam o comparecimento efetivo nas consultas e audiências públicas e, acima de tudo, dificultam o diálogo, culminando por beneficiar setores mais organizados (em geral as empresas reguladas), que, por serem mais preparados tecnicamente, têm melhores condições de influenciar o processo decisório e normativo dos órgãos reguladores. Além de tudo, não se percebe esforço significativo dos próprios entes reguladores em diminuir essa lacuna de participação.

Diante desse cenário, em que a sociedade civil participa muito pouco na construção de uma agenda normativa, e os congressistas se limitam a criticar (em discursos ou por meio da mídia) os serviços prestados pelas empresas reguladas, sem, contudo, deixar de desaprovar a atuação – supostamente fraca – das agências reguladoras, torna-se um dilema e também um desafio para os reguladores estimular, ampliar e empoderar a participação efetiva desses atores sociais e políticos no processo regulatório, de cunho eminentemente técnico. Uma pergunta ainda pode aqui ser feita: as agências reguladoras pretendem, realmente, estimular essa participação social? Ou apenas o fazem com base numa previsão legal?

Este trabalho concluirá que, no caso brasileiro, as duas hipóteses acima são verificadas e se constituem a razão pela qual a participação social e parlamentar nas agências não avança nem apresenta resultados satisfatórios. No caso da linguagem técnica, a falta de motivação em participar das consultas e audiências públicas fica clara ao se analisar a quantidade e qualidade das poucas contribuições encaminhadas às agências. Sobre a burocracia dos formatos de participação, especialmente perante os cidadãos menos

favorecidos, os formatos de interface não ajudam no aprimoramento dos atos normativos em elaboração. E quanto à postura passiva das agências em modificar esse cenário, percebe-se que há limites legais (até aonde as agências podem e devem avançar para estimular o controle social) e orçamentários que impedem que as agências adotem um estilo mais agressivo de concitar a população e os deputados e senadores ao debate. Tudo isso ficará cristalino no desenrolar desta dissertação.

Além da análise do relacionamento em si, o trabalho focará na dimensão digital dessa interação, uma vez que, num mundo 2.0², é natural que surja igualmente uma regulação 2.0, ao acompanhar as tendências de participação social na esfera deliberativa pública. Conforme Faria (2012), sociedade 2.0 é aquela advinda com a nova fase da internet na década após a virada do século (anos 2000-2010), com o surgimento de aplicativos que intensificam a interação entre o cidadão, a máquina (computador) e as instituições. A primeira fase da internet (1.0) ocorreu durante a década de 90 do século XX, com a profusão de *websites*, criação do *e-mail* e dos *chats*.

Já as redes sociais *Facebook* e *Twitter*, por exemplo, foram criadas no ambiente da internet 2.0. Assim como a sociedade virtual atingiu um novo patamar, este trabalho defende que também a regulação deva acompanhar as demandas da sociedade, e ser uma regulação à altura dos anseios, desejos e manifestações populares por mais transparência e ética na gestão pública. Em outras palavras, se existe uma sociedade 2.0 que se utiliza das ferramentas da web 2.0 para se manifestar e participar, é igualmente desejável o surgimento de um governo 2.0 e também de uma regulação 2.0.

Evidentemente, não é consenso entre os especialistas do tema de que o processo regulatório calcado nas novas plataformas digitais vá incrementar a participação dos governos, parlamentos e da sociedade em geral; contudo tem-se uma oportunidade a mais para que essa interação possa ocorrer, em benefício da formulação e avaliação das políticas públicas. “Essas ferramentas podem, sim, melhorar a participação da sociedade na elaboração

² O termo “sociedade 2.0” está diretamente relacionado ao conceito de “internet 2.0”, que foi criado por Tim O’Reilly em 2004 e que tem a ver com a transformação sofrida pela internet nos últimos anos. Na década de 90, a internet era apenas mais um meio de comunicação, em que os sites transmitiam informações ao usuário. Nos anos 2000, a internet passa a ser uma plataforma, onde diferentes usuários compartilham e interagem informação, aproveitando assim a inteligência coletiva. Em outras palavras, a “web 2.0” pode corresponder à partilha e à difusão de informação entre toda a comunidade por intermédio de blogs, fóruns, wikis, rss, podcasts e muitos outros. Estamos inseridos numa sociedade 2.0., pois os cidadãos estão cada vez mais participativos na rede, interagindo via *Twitter*, *blogs*, *Facebook* e outras mídias sociais com os políticos, cobrando resultados e exigindo um governo 2.0. mais aberto e receptivo às demandas sociais (Fonte: “What is Web 2.0?”, disponível em www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html).

de programas, leis e vários outros assuntos”, assevera Matheus (2013, p. 8). Ou ainda como afirma Carolina Fidalgo: “Os procedimentos passam a ser vistos como forma de legitimação da atuação estatal, pois preveem etapas a serem seguidas, de forma a racionalizar a decisão, bem como a conferir garantias aos administrados” (FIDALGO, 2011). E a autora vai além, afirmando que “a realização de processos participativos será muito mais eficaz, em virtude da transparência e racionalidade que esse procedimento confere à atuação administrativa” quando se trata de análise de impacto regulatório (FIDALGO, 2011).

Vale aqui, também, sintetizar a formatação desta dissertação. Além do capítulo 1 (Introdução), o trabalho acadêmico conta com o capítulo 2 (que aborda a questão dos princípios da regulação) e o capítulo 3 (sobre a representação e participação social), que sedimentarão as bases para a discussão futura. Já os capítulos 4 e 5 irão tratar das formas de relacionamento do Parlamento com as agências reguladoras, com ênfase nos casos escolhidos para estudo: consultas e audiências públicas e Conselho de Comunicação Social. No capítulo 6, das conclusões e recomendações, comparando-se com as hipóteses ventiladas, o autor elenca os principais resultados da pesquisa e indica caminhos para o aprimoramento das relações de mediação e diálogo institucional entre cidadãos, reguladores e legisladores.

1.2. Aspectos metodológicos

Com relação à metodologia adotada para a consecução deste trabalho acadêmico, que possui natureza eminentemente descritiva e qualitativa, foi dada ênfase em dois casos que envolvem diretamente o relacionamento institucional de reguladores com a sociedade civil organizada e o Parlamento. A opção por desenvolver estudos de caso decorre da necessidade de se retratar um determinado fenômeno. Além disso, o autor, como observador dos aspectos que envolvem o relacionamento das agências com os congressistas e a sociedade, teve acesso a informações colhidas em questionários e entrevistas (aplicados por ele), o que facilitou a coleta e a análise dos dados.

Ainda sobre a opção pelo estudo de caso, vale a pena citar os estudiosos portugueses Coutinho e Chaves (2002³), que fazem referência às características básicas dessa modalidade

³ COUTINHO, Clara; CHAVES, José. *O estudo de caso na investigação em tecnologia educativa em Portugal*. Revista Portuguesa de Educação (CIE), 15(1), p. 221-244. Universidade do Minho, 2002. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/492/1/ClaraCoutinho.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2014.

metodológica: a) é um sistema limitado, com fronteiras em termos de tempo, eventos ou processos; b) é um caso sobre algo, que necessita ser identificado para conferir foco e direção à investigação; c) é preciso preservar o caráter único, específico, diferente e complexo do caso; d) a investigação decorre em ambiente natural; e) o investigador recorre a fontes múltiplas de dados e a métodos de coleta diversificados (observações diretas e indiretas, entrevistas, questionários, narrativas, registros de áudio e vídeo, diários, cartas, documentos, entre outros). Os estudos de caso propostos abrangem esses requisitos e, portanto, essas foram as razões pelas quais se optou pelo uso dessa ferramenta de pesquisa na presente dissertação.

O primeiro estudo retrata as audiências e consultas públicas das agências. Foi aplicada uma entrevista aberta com servidores das agências reguladoras federais, que trabalham em áreas ligadas ao relacionamento parlamentar e institucional, a respeito da efetividade das audiências públicas como instrumento de mediação da sociedade e do Congresso Nacional com as agências, sempre com o foco da contribuição ao aprimoramento do processo normativo dos órgãos reguladores. Foram feitas cinco perguntas e, com base nas opiniões colhidas, fez-se uma lista de sugestões que poderiam ser adotadas pelas agências para aperfeiçoar esse canal de interação, especialmente diante de uma “sociedade 2.0”. As perguntas formuladas nas entrevistas encontram-se listadas no Apêndice II desta dissertação, e as respostas estão sob a guarda deste autor, disponíveis a quem desejar.

Além das entrevistas com esse público qualificado e observador da realidade do relacionamento entre Parlamento e reguladores, para reforçar o referido estudo, contabilizou-se o número de audiências públicas realizadas durante um ano inteiro (2012) por três agências reguladoras de infraestrutura: ANP, Aneel e Anatel. Além das audiências, foi feita também uma breve análise das consultas públicas realizadas por três agências reguladoras (ANTT, Anatel e Aneel), também em 2012, mostrando que a participação social e congressional foi, de fato, rarefeita (quadros 6, 7, 8 e 9).

O segundo estudo de caso tem a ver com o Conselho de Comunicação Social (CCS), órgão do Congresso Nacional que possui interface direta com duas agências reguladoras: Anatel e Ancine. Foram ouvidos 12 especialistas (pesquisa qualitativa) que acompanhavam as atividades do Conselho, além de dois servidores dos órgãos reguladores relacionados. A metodologia de análise dos dados envolveu a consolidação das opiniões colhidas, que foram mencionadas no rol de contribuições ao aprimoramento do relacionamento entre o CCS e as agências. O questionário desta pesquisa se encontra no Apêndice III da dissertação, e o

conteúdo fornecido pelos respondentes pode ser acessado por qualquer interessado, bastando solicitar a este autor.

Nas demais partes da dissertação, optou-se pela revisão da literatura referente ao relacionamento institucional entre o Parlamento, as agências reguladoras e a sociedade em geral. Aspectos relacionados aos conceitos de representação, participação e governança, que são princípios dos órgãos reguladores quando estes se orientam para a confecção de atos normativos, também foram abordados nesta dissertação. E a partir dos dois estudos de caso citados e de outros exemplos citados ao longo deste trabalho, pretendeu-se identificar as bases do atual relacionamento, e a proposição de melhorias, como poderá ser analisado nas páginas que se seguem.

Vale registrar que todas as entrevistas realizadas e questionários aplicados estão disponíveis para qualquer interessado. Em ambos os estudos empreendidos, foram preservadas as identidades dos respondentes com a finalidade de colher informações com mais liberdade, sem as pressões institucionais às quais as pessoas estão sujeitas quando se identificam em pesquisas. Ao escolher esse formato de obtenção das informações, buscou-se absorver o máximo possível dos respondentes, valorizando o conteúdo da dissertação e deixando-a mais atual e atrativa.

2 REGULAÇÃO

As agências reguladoras são consideradas um importante avanço na formatação do moderno aparato estatal (BRESSER-PEREIRA, 1997), coibindo falhas de mercado em boa parte dos setores em que a presença governamental como prestador de serviços foi delegada, com base em contratos e normas adicionais, a empreendedores privados (FIANI, 2010). Assim, a regulação está intrinsecamente relacionada à atividade estatal no controle da prestação dos serviços públicos concedidos.

Existem hoje no Brasil dez entidades reguladoras federais⁴, a saber: Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel; Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP; Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa; Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS; Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT; Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq; Agência Nacional de Aviação Civil – Anac; Agência Nacional do Cinema – Ancine; e Agência Nacional de Águas – ANA.

Os entes reguladores brasileiros⁵ foram estabelecidos dentro do contexto da reforma do Estado, nos anos 1990, sintonizados com o Programa Nacional de Desestatização (PND). Esses órgãos surgiram para controlar, regular, outorgar, mediar e fiscalizar setores cuja condução, exploração e gestão foram repassadas à iniciativa privada. Desta forma, a União poderia dar mais atenção a segmentos em que sua atuação fosse considerada primordial, como educação, saúde e segurança pública. Em outras palavras, com o surgimento das agências, o poder público poderia concentrar-se não na produção direta de bens, mas na criação de marcos regulatórios onde se daria a atuação dos agentes privados.

A busca de um Estado mais eficiente foi, de fato, o que determinou a criação das agências reguladoras. Podemos encontrar, na discussão sobre a instituição das agências, as bases do pensamento de Max Weber (THIRY-CHERQUES, 2009). Em suas obras, Weber tratou do aparelho do Estado, da burocracia profissional, da eficiência da Administração Pública, da ética da responsabilidade e do conceito de Estado racional, elementos presentes na regulação estatal. Nessa linha, podemos encontrar traços das ideias weberianas na formatação

⁴ Tramita, em regime de urgência, o PL nº 5.807, de 2013, criando a Agência Nacional de Mineração (ANM), em substituição ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

⁵ No Apêndice I deste trabalho acadêmico, foram listadas as principais atribuições das agências reguladoras federais do Brasil.

técnica e concepção das agências reguladoras como órgãos de Estado, participantes ativos do processo da elaboração e implementação das políticas públicas. Weber tratou da regulação como “tipo ideal” (p. 914), ou seja, uma ideia que se aplica a qualquer instrumento de regulação. Portanto, ao contrário do que se imagina no senso comum, a regulação estatal não é uma prática nova na gestão pública, tendo origem mais antiga e sempre relacionada à qualidade da prestação dos serviços públicos e à diminuição da burocracia.

Os textos legais instituidores dessas agências no Brasil – fruto de ampla discussão no âmbito do Congresso Nacional – tiveram como base a experiência internacional bem-sucedida (Estados Unidos e Europa), e introduziram inovações significativas, especialmente quanto às competências conferidas a esses órgãos (BRESSER-PEREIRA, 1997). Sundfeld (2014) vai além, ao afirmar que “pelo ângulo jurídico, a criação das agências foi uma conquista institucional quase surpreendente, com efeito transformador no direito público”.

A natureza das agências, concebidas como pessoa jurídica sob o regime autárquico especial, significa que elas apresentam características especiais de autonomia e independência que asseguram a estabilidade e a normalidade da atividade regulatória. Estes podem ser considerados os princípios clássicos da regulação (MEIRELLES e OLIVA, 2006).

Relacionado a isso, segundo a Lei nº 9.986/2000, que dispõe sobre as agências, os entes reguladores são instância administrativa final sobre assuntos de sua competência; seus diretores possuem mandatos fixos, estáveis e não coincidentes entre si nem com o mandato do presidente da República; os dirigentes fazem jus à quarentena remunerada de quatro meses após deixar a função; participação ativa da sociedade e dos agentes regulados no processo normativo e decisório; autonomia financeira para as agências, assegurada por receitas próprias; e autonomia de gestão, em particular quanto à administração de seus recursos humanos. Diante de todos esses elementos, resta claro que as agências reguladoras foram desenhadas para serem mais eficientes e transparentes.

Carvalho *et al.* (2013) aponta que as primeiras iniciativas voltadas para a regulação setorial no mundo começaram a ser registradas na literatura por volta de 1870, nos Estados Unidos da América, no sentido de quebrar o monopólio do setor ferroviário naquele país. Vários estados norte-americanos criaram órgãos reguladores, com destaque para Massachusetts, em 1896, e Flórida, em 1905. Além de evitar abusos, a regulação nasceu com o objetivo de estimular uma efetiva e permanente competição nos setores regulados, com vistas a propiciar, aos consumidores finais, preços e tarifas mais baixos.

Registre-se ainda que, no modelo norte-americano, são promovidas regularmente as audiências públicas (*public hearings*), quando as sessões dos órgãos reguladores e o debate sobre os futuros normativos são abertos à participação (inclusive oral) da sociedade. Essa característica da regulação estadunidense foi replicada no modelo brasileiro – como é demonstrado nesta dissertação – com pequenas adaptações.

Contudo, há diferenças fundamentais entre os modelos de governança regulatória do Brasil e dos Estados Unidos. Lá, as agências se subordinam e respondem diretamente ao Congresso Nacional, e não ao Executivo, como é o caso do Brasil. Outra diferença é que nos Estados Unidos os órgãos reguladores elaboram seus próprios orçamentos e os enviam diretamente ao Parlamento (MELO, 2001). “Essas características conferem ao processo regulatório norte-americano especificidades importantes, frequentemente não consideradas na literatura comparada” (Melo, 2001, p. 58). Se no Brasil as agências fossem vinculadas ao Legislativo, talvez a presença de parlamentares no ambiente regulatório fosse mais ampla e mais qualificada (abordagem que poderia ser tratada noutro estudo acadêmico).

Como informação adicional, há alguns projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional determinando que as agências subsidiem efetivamente a participação popular nos processos de audiência e consulta pública, por meio de entidades de defesa do consumidor; mas nenhum deles foi aprovado até agora. Esses projetos preveem o fortalecimento do instituto das audiências públicas e o empoderamento das entidades de classe no processo de debate técnico dos temas em discussão pública. Essas proposituras, por outro lado, não indicam as fontes de recursos para custear a capacitação dos atores sociais nem como essa qualificação seria feita. Contudo, é uma iniciativa que visa dar mais *empowerment* aos cidadãos (GOHN, 2004).

Como já destacado, faz parte do rol de características especiais das agências reguladoras a promoção de consultas e audiências públicas quando a futura regulamentação a ser baixada venha a afetar direitos e deveres dos concessionários, dos autorizados, do Poder Concedente e dos usuários. Em outras palavras, tais institutos compõem os pilares clássicos da regulação, conforme modelo norte-americano.

Desta forma, as agências posicionam-se na vanguarda da Administração Pública (MARQUES NETO, 2003), ao adotarem a chamada regulação participativa, colhendo subsídios da sociedade e do Poder Legislativo para aperfeiçoar os regulamentos que elaboram. É bem verdade que o Parlamento ainda não aproveitou plenamente essa janela de participação, conforme a presente dissertação vai explicitar, com base nos estudos de caso

realizados. Vale registrar que, ao adotar o processo de consultas e audiências públicas, as agências estimulam que a sociedade ofereça subsídios ao aprimoramento de seus atos normativos, conclamando os interessados a participarem desse processo com efetividade.

Segundo Di Pietro (2009, p. 33-34), as agências reguladoras, por delegação do poder normativo previsto na Constituição, de modo geral, são dotadas de funções *quase judiciais*, porque resolvem, em última instância administrativa, os conflitos que lhes são apresentados (é a chamada função judicante das agências); funções *quase executivas*, porque a elas cabe a concretização das políticas públicas formuladas para o setor; e funções *quase legislativas* (decorrente do princípio da delegação legislativa), devido à necessidade de regulamentar certas questões específicas e até complexas, próprias da regulação.

Talvez a principal controvérsia apresentada por Di Pietro, no que tange às agências reguladoras, seja a questão do poder regulador que lhes é próprio. A autora chega a afirmar que tal singularidade somente poderia ser exercida pelas agências previstas explicitamente na Constituição Federal (BRASIL, 1988): a Anatel (art. 21, XI) e a ANP (art. 177, § 2º, III) (DI PIETRO, 2009, p. 466-472). Porém, o artigo 174 da Carta Magna introduz os princípios do Estado regulador na atividade econômica⁶, e assim todas as agências – criadas ou a serem criadas – estariam cobertas pelo manto constitucional.

Uma definição bastante simples – e ao mesmo tempo completa – de regulação pode ser encontrada nas obras de Justen Filho (2006), especializado em agências reguladoras. Para ele, “a regulação é a atividade estatal de intervenção indireta sobre a conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo permanente e sistemático, para implementar políticas de governo e a realização dos direitos fundamentais” (2006, p. 7). Já Bandeira (2006) vai indicar as características dessas agências, compará-las e analisar os projetos de lei em tramitação que buscam uniformizar os procedimentos regulatórios e o arcabouço legal.

Registre-se ainda que Di Pietro (2009, p. 633) aborda, com muita propriedade, a existência do Princípio da Participação Popular, segundo o qual “estão disciplinados vários instrumentos que facilitam a participação do cidadão” no relacionamento com o Estado. Entre esses instrumentos, encontram-se, por exemplo, as consultas e audiências públicas (artigos 32 e 33 da Lei nº 9.784, de 1999, que dispõe sobre o processo administrativo), opcionais, ficando a critério da autoridade governamental. Contudo, ressalva a autora que “as leis de criação de

⁶ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

cada agência reguladora brasileira preveem a realização das audiências e consultas públicas” (DI PIETRO, 2009, p. 634) como ferramenta de efetiva participação social no processo normativo e decisório.

Vale também registrar, no tema do relacionamento institucional da sociedade com o Parlamento, que Mancuso (2004) e Santos (2011) abordam o tema do *lobby* realizado pelas agências perante os poderes constituídos. Contudo, nesta dissertação, não será dada ênfase a esta abordagem, ainda que o assunto esteja inter-relacionado. As agências possuem setores de relacionamento institucional e parlamentar bem acentuados, mas restritos departamentos de mediação com os consumidores e usuários, o que demonstra que o *lobby* exercido por elas, institucionalmente falando, está mais focado nos órgãos públicos que na sociedade de fato.

Por isso, alguns especialistas consideram fundamental o incremento da transparência e da participação popular nas atividades das agências. Pires e Piccinini (1997)⁷, que participaram de estudos promovidos pela Casa Civil em 2003 sobre o aperfeiçoamento das agências, assinalam, por exemplo, “a importância da disponibilização de instrumentos, dados e bases teóricas, por parte das agências reguladoras, que facilitem o acesso às informações necessárias pelos usuários dos serviços, durante o processo de audiência e consulta”.

Na ótica de Faria (2012), que considera as audiências públicas das agências como verdadeiros instrumentos para ampliar a presença dos cidadãos no processo de tomada de decisões na esfera pública, a regulação participativa só terá eficácia se o usuário dispuser de informações adequadas sobre o assunto que será aprimorado. “Para a viabilidade de um sistema de arrazoamento pretendido pela democracia deliberativa, é imprescindível que o nível geral de informação sobre os problemas públicos seja bem alto, com amplo acesso por parte de qualquer um”, enfatiza Faria (2012, p. 51).

Justen Filho (2008, p. 20), contudo, alerta sobre a existência de uma possível “participação externa cosmética”, que deve ser rechaçada ao se analisar o fenômeno das audiências públicas nas agências. Segundo o autor, esse comportamento vai de encontro ao conceito de participação popular, que significa “reconhecer como relevante a intervenção externa, acolhendo-a ou justificando sua rejeição”.

Outro conhecedor e estudioso da regulação brasileira, Marques Neto (2003) também se expressou sobre as audiências públicas. Segundo ele, o incremento da participação social

⁷ Grupo de Trabalho Interministerial sobre Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro, disponível em <http://www2.anac.gov.br/portal/media/agenciasReguladoras.pdf> (acesso em 27.10.2014).

no processo decisório das agências deveria acontecer não só por mecanismos procedimentais (por exemplo: abrir ao público as reuniões deliberativas das agências, como já é feito pela Aneel e Anatel), mas também pela adoção de uma postura mais ativa dos órgãos reguladores no sentido de incentivar a participação dos grupos interessados na regulação.

Tudo isso, ainda segundo Marques Neto, teria como objetivo envolver mais os cidadãos no debate, “e não apenas os operadores econômicos, que naturalmente estão mais bem capacitados para interagir com as agências nos processos de consulta e audiência públicas” (MARQUES NETO, 2003, p. 52). Esta seria uma das possíveis razões da baixa participação da sociedade civil no processo normativo e decisório das agências reguladoras.

Ao agir assim, as agências adotariam uma postura mais aberta e transparente, reduzindo a assimetria de informações – que atinge especialmente os usuários hipossuficientes, segundo Souza (2013) – e estimulando a participação de todos os setores envolvidos na regulação, direta ou indiretamente, com ênfase nas entidades de defesa do consumidor. Desta forma, as agências estariam evitando a pressão explícita do Congresso por meio dos projetos de lei que obrigam essa mudança de mentalidade, antecipando-se ao Parlamento e implantando instâncias que supririam os consumidores de informações qualificadas para que o processo de audiência pública não seja considerado “cosmético”, como ventilou Justen Filho (2008, p. 20). Uma pergunta nasce a partir desta análise: tais mecanismos de interface das agências com a sociedade e o Parlamento seriam, de fato, superficiais e artificiais, instituídos por mera formalidade, ou não?

Registre-se, ainda, que são raras (senão inexistentes) as pesquisas sobre a percepção da imagem que as agências reguladoras gozam na sociedade em geral. Observam-se, na mídia, críticas quanto à atuação das agências especialmente quanto aos direitos dos consumidores, enfatizando o suposto risco regulatório que afasta investimentos e gera incertezas no setor regulado; mas nada fora devidamente pesquisado e publicado.

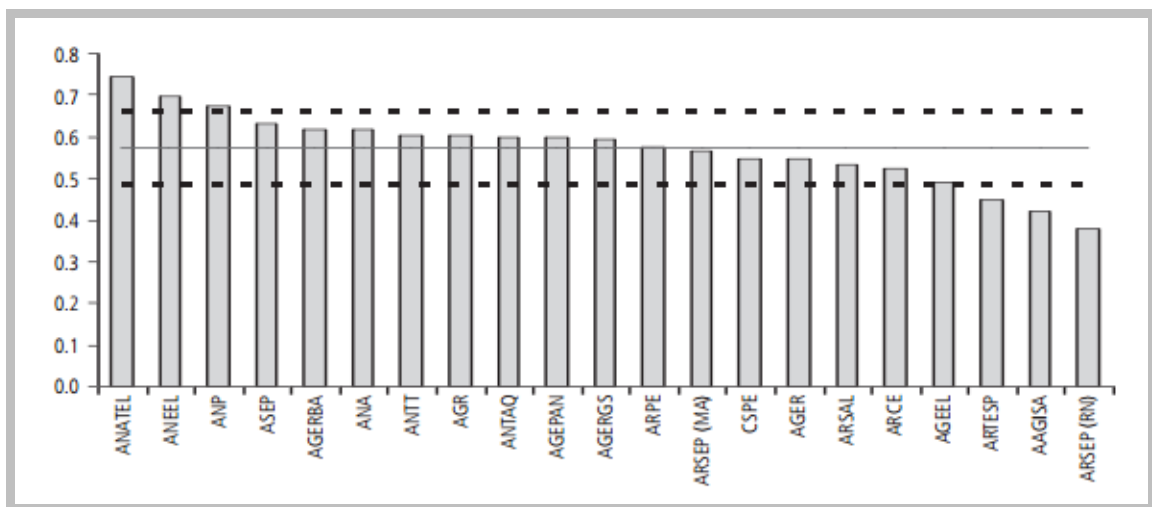
Nesta linha, vale a pena citar o estudo⁸ elaborado pelo professor Bernardo Müeller, da Universidade de Brasília (UnB), que criou o “Índice de Governança Regulatória” (IGR), no qual analisou a situação de 21 agências reguladoras brasileiras (federais, estaduais e municipais). “Boa governança não significa boa regulação”, alertou Müeller antes de anunciar os resultados da pesquisa, ao participar, em Brasília, do Seminário Internacional “Análise de

⁸ O trabalho completo, escrito em parceria com Paulo Correa e Marcus Melo, está disponível em <http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/regulacao2/correa-melo-2006.pdf>.

Impacto Regulatório”, promovido em 2007 pela Casa Civil da Presidência da República e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

O trabalho do professor Müeller analisou quatro componentes que, segundo ele, compõem a boa governança de uma agência reguladora: autonomia, processo decisório, fonte de recursos própria e *accountability* (conceito que pode ser traduzido como controle social, transparência e responsabilização). Foi aplicado um questionário de 18 páginas com 106 perguntas (sendo que 83 delas foram de fato utilizadas na definição do IGR) junto a altos dirigentes das agências, e uma das conclusões é que a Anatel, com a nota 0,726 (numa escala que vai de zero a um), ficou em primeiro lugar na lista de agências analisadas, seguida pela Aneel (0,705) e pela ANP (0,662). O comparativo com as demais agências reguladoras foi o seguinte:

Figura 1: Índice de Governança Regulatória



Fonte: Müeller, 2006.

Como se percebe, as agências reguladoras brasileiras estão longe de possuírem uma governança adequada nos quesitos de autonomia, processo decisório, fonte de recursos própria e *accountability*. Alguns autores chegam a considerar que a forma de controle mais eficiente e contínua sobre a atividade das agências é a aprovação do orçamento delas. Segundo essa linha de pensamento, a aprovação ou reprovação do desempenho das agências reguladoras pode se expressar pelo aumento ou redução de seus orçamentos pelo Congresso (ARAÚJO, 2014). Além disso, a preocupação com a governança nas agências tem obtido a

atenção de alguns veículos de comunicação nos editoriais. O jornal “O Globo”, de 11 de fevereiro de 2013, assim se expressou:

“Longe de ser uma criação maquiavélica de neoliberais preocupados em explorar o povo, agência reguladora é um instrumento moderno de administração pública existente nas grandes economias do mundo (...). No Brasil, elas foram instituídas no governo de Fernando Henrique Cardoso para atuar em atividades estatais recém-privatizadas ou recém-abertas à participação de capitais privados (...). Ao assumir, em 2003, porém, o presidente Lula logo criticou o modelo das agências: considerou-as um instrumento de terceirização do poder do governo. Não entendeu (ou não quis entender) como o sistema funciona. Os governos podem e devem planejar, investir, definir as regras do jogo. Aplicá-las, fiscalizar o cumprimento dos contratos, defender o interesse do usuário, mas sem que o negócio seja oneroso para o concessionário privado, nem o Estado, isso cabe à agência. Dentro de uma clássica visão política de centralização, era inconcebível a relativa autonomia das agências. Aos poucos, o governo as sufocou, via cortes orçamentários, e terminou vencendo: as agências acabaram, na prática, convertidas em antigas autarquias ministeriais. Retrocedeu-se na administração pública. E o governo pôde, então, colocar as agências na ciranda do aparelhamento da máquina pública, com nomeações feitas a partir de critérios ideológicos e afinidades pessoais (sem qualquer atenção com a qualificação profissional e ética do nomeado). Foi nisto que resultou a subjugação das agências a interesses privados, de partidos e de grupos, que transitam em Brasília (O GLOBO, 2013)”.

Na mesma linha condenatória aos ataques à boa governança das agências, Sundfeld (2014) aborda a questão da captura dos reguladores pelos políticos de plantão:

“As agências reguladoras autônomas disciplinam a atividade empresarial em setores sensíveis (...). O que elas têm de especial? A expertise técnica, a transparência e a ampla autonomia para deixar os políticos à distância. Agências decidem segundo as melhores regras de processo administrativo. Elaboram estudos técnicos de diversos tipos para embasar decisões. Fazem consulta pública sobre minutas de regulamento e de edital. Divulgam as críticas. Discutem publicamente razões e divergências. Motivam formalmente cada um dos seus atos. No interior das agências, os assuntos não podem ser distribuídos segundo o gosto de autoridades ou interessados, mas sempre pelas regras de competência (...). A fragilização das agências e a reversão política de suas deliberações são um caminho muito perigoso. Em primeiro lugar porque o fortalecimento do estado de direito no Brasil exige a observância, pelos próprios organismos estatais, das regras jurídicas. Além disso, porque o modelo de agências pretendia justamente imunizar a regulação frente ao jogo político. Tal imunidade foi avaliada como necessária para a tomada de decisões melhores, mais embasadas tecnicamente e ao mesmo tempo legitimadas pela ampla transparência e participação dos interessados. Mas tudo isso ficará desmoralizado e perdido se o Executivo tiver um poder de intervenção ditado pelas necessidades da política. A experiência desses longos anos já demonstrou que as agências funcionam melhor que o Executivo. De início, elas foram acusadas de capturáveis pelos agentes regulados, de significarem a terceirização do poder das autoridades eleitas ou de instrumentos do capital contra os consumidores. Mas, contrariando as suspeitas iniciais, elas têm demonstrado atuar sob um processo administrativo formal com oportunidade de participação e bom nível de transparência. O contraste com a forma de decidir do restante da administração pública fala por si. Quando as agências

reguladoras são desestabilizadas, o que se está sabotando são valores como esses. Para atrair novos investimentos, celebrar bons contratos de parceria público-privada, ter uma relação adequada entre Estado e regulados, enfim, para acelerar e manter nosso desenvolvimento, nenhum caminho pode passar ao largo do novo direito publico” (SUNDFELD, 2014).

Todos esses fatores externos podem abalar os princípios clássicos da regulação, entre eles a autonomia e a independência decisória das agências. Quanto mais técnica for a abordagem de uma agência reguladora, melhor será a qualidade da regulação, pois a sociedade poderá contribuir com o aprimoramento dos normativos sabendo que apenas critérios objetivos serão levados em consideração pelo regulador (SUNDFELD, 2014). Se não houver essa confiança na postura do regulador, seguramente as agências cairão em descrédito, e o apelo por mais controle social se tornará uma realidade.

No próximo capítulo, a presente dissertação discorrerá sobre a importância da participação social na Administração Pública, em especial no cotidiano das agências reguladoras brasileiras, demonstrando que todos os entes reguladores possuem ferramentas de participação social no processo decisório (portarias e resoluções, por exemplo) e que, desta forma, a interface com os cidadãos é condição fundamental para a boa qualidade da regulação.

3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Antes de se abordar a questão da participação social no processo decisório das agências reguladoras, e também sobre a influência que os parlamentares podem exercer no âmbito dessas autarquias federais, torna-se relevante revisitar os conceitos de participação e de representação, que são duas noções tratadas na teoria política contemporânea. Representação e participação transmitem, ao mesmo tempo, ideias de contraposição e de complementaridade, como será visto adiante.

A participação popular não é algo novo no Brasil (MATEOS, 2011), remontando à colonização portuguesa. No século passado, um exemplo bem-sucedido de participação da cidadania foi a criação do Conselho Nacional de Saúde, em 1950. Com o regime militar (1964 a 1985), houve um hiato nas manifestações, que foram retomadas no Movimento “Diretas, Já!”, em 1984.

A participação no processo decisório das políticas estatais e o exercício do controle social sobre as ações do governo também estiveram presentes na pauta dos movimentos populares. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, consagrou tanto os mecanismos representativos de controle da população sobre o Estado (as eleições) como as iniciativas de participação política popular direta e de controle social da ação do Estado. A autora Ilse Gomes Silva (2009) aponta que

em 1988, a Constituição Federal, refletindo o impulso organizativo dos cidadãos, introduziu mecanismos de participação popular no processo decisório das políticas estatais. Assim, com diferenciados níveis de poder decisório, a ‘participação da comunidade’ ou uma ‘gestão democrática’ estão previstas em políticas como a seguridade social, a saúde e a educação” (SILVA, 2009).

Há, ainda, instituições formais que enquadram a participação política cidadã nos processos decisórios, como é o caso, por exemplo, das agências reguladoras, ao conduzirem procedimentos de consultas e audiências públicas antes de baixar novos atos normativos, tema desta dissertação. Em outras palavras: agências sem a participação da sociedade não são agências reguladoras de fato, e seus atos normativos podem ser ilegítimos.

3.1. Conceituação

O conceito de representação apresenta uma complexidade que pode torná-lo de difícil compreensão diante da gramática política. Ao definir historicamente o conceito, Pitkin (2006) revela que a representação, como é vislumbrada hoje, origina-se do termo em latim *repraesentare*, sendo utilizado pelos romanos para darem significado a um “ato de trazer literalmente à presença algo previamente ausente” (PITKIN, 2006). Não significava, portanto, um conceito relevante às instituições políticas daquela época. A representação – a ação pela qual uma pessoa age por outra – passou a ter um sentido político mais recentemente (após a Revolução Industrial), aproximando o conceito ao de democracia.

Pitkin é considerada a autora basilar no que concerne à temática da representação. Para ela, a presença do representante se justifica e se valida pela ausência do representado, da mesma forma que a ausência do representado se justifica e se valida pela presença do representante (SOUZA, 2012). A “presença da ausência”, assim, torna a representação nada menos que o ato de “tornar presente algo que, no entanto, não está literalmente presente” (PITKIN, 2006). Em outras palavras, “ser representado significa ser feito presente em algum sentido, enquanto não estando presente literalmente ou plenamente de fato” (PITKIN, 2006). Nesse aspecto, o conceito de representação no sentido político é fundamentado a partir da ausência do representado. “O representante, desta forma, necessita para, enquanto tal, ausentar o representado, mas ao mesmo tempo presenciá-lo por este se encontrar ausente” (SOUZA, 2012, p.6).

Já para Manin (1998), o mecanismo da representação política está sempre associado ao estabelecimento de um princípio de distinção, sendo que o governo representativo “foi instituído com a plena consciência de que os representantes eleitos seriam e deveriam ser cidadãos proeminentes e socialmente diferenciados daqueles que os elegeram (...) a isso chamaremos de ‘princípio de distinção’” (MANIN, 1998, p. 94).

O dilema da representação, debate recorrente no campo da Ciência Política, é que ele expressa interesses variados, sendo que o representante será eleito com um mandato livre (representará o interesse geral) ou imperativo (vinculado a interesses particulares). De maneira alguma, a vinculação do mandato estabelece o protagonismo do representado. Ao contrário, trata-se de decisões emanadas da representação, logo, de um representante. Mas a que interesse deve ele perseguir? De qualquer modo, a representação adquire o sentido de

“substituição física do soberano por um representante capaz de transmitir as opiniões, interesses e perspectivas sociais do representado” (YOUNG, 2006). A democracia representativa acaba por se revelar um modelo mais expressivo do que as democracias diretas e atomizadas em indivíduos isolados na tomada de decisão (BOBBIO, 2003).

Urbinati (2006), convicta que o problema da representação política consiste no déficit de democracia, reflete tipos e aspectos de relacionamento entre cidadãos e representantes. Para ela, uma representação democrática deve

ativar uma variedade de formas de controle e supervisão dos cidadãos [...] a democracia representativa é uma forma de governo original, que não é idêntica à democracia eleitoral [...] a soberania popular, entendida como um princípio regulador “como se” guiando a ação e o juízo político dos cidadãos, é um motor central para a democratização da representação (p.191).

A autora confere ao representado a liberdade (e legitimidade) de se fazer presente durante o mandato, sendo recomendável a participação dele, ratificando o que ela vem a nomear de “poder negativo”, tendo consciência que

não é novidade dizer que embora os procedimentos possam conter a desordem social, sua eficácia é amplamente dependente de fatores éticos ou culturais. Isso é verdadeiro particularmente no caso da representação, pois o mandato que amarra o(a) representante à sua consciência é essencialmente voluntário; não é legalmente vinculativo. (p. 216).

Para Urbinati, a concepção política de representação tende à adesão, ou em outras palavras, à representatividade. Esta ideia – original do termo *representativity* – indicaria mais do que uma mera adesão do representante aos anseios dos representados. Na verdade, para a autora, a representatividade, ao lado do conceito de defesa (*advocacy*), seria um dos aspectos fundamentais que caracterizariam a representação como efetivamente democrática. Ela induziria relações políticas (e não meramente jurídicas) de controle e responsabilidade, confirmando a representação como um processo de mão dupla entre as instituições estatais e as práticas sociais, possibilitando que fosse encarada como um modo de participação política (URBINATI, 2006, p. 44-52).

A autora vai abordar a questão da *accountability* diante da representação, considerando-a como uma “problemática”. Segundo a autora, os representantes – no nosso caso, os reguladores – não sabem efetivamente o que as pessoas desejam. Além disso, “as expectativas das pessoas e as realizações de seus representantes jamais irão corresponder com exatidão” (URBINATI, 2006, p. 224). Desta forma, mesmo as agências reguladoras, eivadas

de aspectos técnicos com contornos de democracia participativa, não são imunes às falhas de representação.

No caso do Parlamento brasileiro, após a redemocratização de 1986, a participação da sociedade civil no processo decisório teve início por ocasião das audiências públicas realizadas no âmbito da Assembleia Constituinte, em que setores sociais disseram o que queriam ver no corpo do texto, acompanhando de perto a elaboração dos artigos e capítulos da futura Carta Magna, conforme aponta Rabat (2010):

Essa experiência, como outras ao longo do processo constituinte, mudaram estruturalmente a forma como a sociedade se relaciona com um importante setor do Estado, estabelecendo um novo parâmetro para a transparência esperada dos processos decisórios no Legislativo e em outras instâncias estatais. Atualmente, as audiências públicas sobre questões que afetam as decisões estatais se tornaram comuns – e quase que obrigatórias, como instrumento de legitimação do poder – nos três Poderes. Assim, por exemplo, acabam de ser realizadas, no Tribunal Superior Eleitoral, audiências públicas para discutir com a sociedade, previamente, as instruções que a Corte expedirá para as eleições. Inovações tecnológicas vieram favorecer o processo em curso de exposição da intimidade da administração pública. O processo legislativo, por exemplo, se abriu ao acompanhamento de cidadãos e cidadãs. Não apenas os debates parlamentares se tornaram públicos em tempo real, com a implantação da Rádio e da TV Câmara, como as proposições que registram cada passo do processo legislativo são hoje acessíveis, imediatamente depois de serem apresentadas, por meio da página da Câmara dos Deputados na internet. Seria simplesmente impossível que os cidadãos espalhados pelo país pudessem ter acesso imediato a todos os projetos (RABAT, 2010, p. 23)

Essa participação, a partir dos anos 90, com o advento da internet e das redes sociais, toma novas proporções. Pode-se afirmar, com base em Gomes (2008), que o surgimento da internet provocou uma “revolução na mídia, pois facilita e amplia o fluxo de informações e de conhecimento”. Assim, a participação da sociedade civil no mundo da política se fortaleceu. Alguns especialistas chegam a afirmar que a maioria das formas de ação política da esfera civil passará a ser feita pela internet⁹ (GOMES, 2008).

Na linha da modernidade contemporânea em que a sociedade está inserida e em rede, impossível não citar Castells (2013), um dos maiores especialistas contemporâneos sobre a sociedade da informação e do conhecimento. Ele, na obra mais recente (“Redes de Indignação e Esperança”), em estilo de grande reportagem, defende que a cultura da internet é feita com base na crença coletiva no progresso dos seres humanos a partir da tecnologia que, segundo

⁹ Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) referente a 2013 (documento mais recente disponível no site do IBGE), mais da metade dos brasileiros já está conectada à internet: a proporção de internautas no país passou de 49,2%, em 2012, para 50,1%, em 2013, do total da população (www.ibge.gov.br).

ele, “pretende reinventar a sociedade” (CASTELLS, 2013, p. 31). Para o autor, a nova sociedade é baseada na inovação, no conhecimento e na informação, e vem afetando não só a economia dos países como também a forma de viver em sociedade e, assim por dizer, as relações políticas e cidadãs.

Castells também observa o comportamento dos movimentos sociais. O capítulo 6 da referida obra (“Transformação do mundo na sociedade em rede”) propõe uma série de reflexões, como a existência de um “padrão emergente” dos movimentos sociais em rede (citando, por exemplo, casos como a “Primavera Árabe”), a relação entre a internet e a cultura da autonomia e, finalizando sobre os impactos dos movimentos sociais em rede na política e na regulação, assim como também analisado por Leston-Bandeira (2013). O grande desafio é verificar como as mídias modernas e as redes sociais amplificam a participação da sociedade no cotidiano das agências e, por conseguinte, no processo decisório delas.

3.2. Análises anteriores dos instrumentos de participação nas agências

Uma pergunta que vale a pena investigar é se a participação popular no processo decisório e normativo da Administração Pública em geral – no caso em questão das agências reguladoras – traria ou não reais benefícios. Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), datado de 2012, intitulado “Potencial de Efetividade das Audiências Públicas no Governo Federal”, avaliou duas iniciativas:

- **audiência pública da Aneel** sobre a licitação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (que gerará 11.000 MW de energia quando em operação, permitindo o abastecimento de energia elétrica para 26 milhões de lares brasileiros); e
- **audiência pública da ANTT** sobre licitação e contrato de permissão do serviço rodoviário de passageiros (Audiência Pública nº 120, de 2011), envolvendo praticamente 90% do sistema rodoviário nacional.

Ambas as audiências, como se percebe, trataram de temas de relevante impacto socioeconômico para a população. Nesta dissertação, contudo, será dada ênfase à audiência da ANTT, uma vez que o estudo do IPEA centraliza as conclusões nessa agência reguladora.

Sendo assim, no caso da audiência da ANTT, a participação social se deu por meio de eventos presenciais em várias capitais e intercâmbio documental (virtual). Apesar de todo o esforço da agência, “a presença de usuários do sistema aconteceu muito pontualmente e compreendeu apenas duas organizações¹⁰” (IPEA, 2012, p. 54), limitando-se a entidades organizadas, ainda que representativas de consumidores.

Por que não teria havido interesse por parte da população? Apesar de a ANTT ter feito considerável divulgação da referida audiência pública, e se esforçado para traduzir o conteúdo técnico em cartilhas explicativas, com vistas a melhorar e ampliar a inclusão e a participação dos interessados, “os aspectos técnicos significaram barreiras tanto para o governo como para a sociedade; os trabalhadores demonstraram muita dificuldade em compreender os aspectos técnicos” (IPEA, 2012, p. 55). Já os donos das empresas do setor, mais organizados, contrataram consultorias e a participação deles foi mais efetiva, segundo apontou o estudo. A dificuldade de participação popular por falta de capacidade técnica foi uma das conclusões do trabalho do Instituto.

Mais à frente, o estudo do IPEA vai ressaltar a questão da rigidez procedimental nos espaços participativos das agências reguladoras, o que vai criar uma limitação do debate e do controle social dos interessados. “Este problema pode ser lançado tanto na falta de capacidade de compreensão técnica dos participantes como também pode ser um problema da agência, que preconiza a técnica e, por isso, tem abertura limitada ao diálogo na atividade de regulação” (IPEA, 2012, p. 56).

Há ainda a postura hierárquica que certos servidores das agências adotam nos espaços públicos das audiências, demonstrando elevado conhecimento da prática regulatória (notadamente Economia e Direito) ao ponto de “às vezes isolar o burocrata em seu próprio mundo” (p. 56), valorizando excessivamente a eficiência e a tomada de decisões de cima para baixo. As regras de defesa oral (que variam de 3 a 5 minutos, dependendo da agência reguladora) não davam tempo suficiente para as manifestações serem adequadamente explicitadas, debatidas e compreendidas.

Além do mais, o material distribuído aos participantes da audiência foi considerado pelo IPEA como “essencialmente técnico” (p. 57); a limitação de lugares nos auditórios das capitais em que os eventos foram realizados foi considerada restritiva à participação (p. 61); e

¹⁰ *Confederação Nacional dos Usuários de Transportes (Conut) e Associação dos Usuários de Transportes Coletivos de Âmbito Nacional (Autcan).*

o prazo final de inscrição para as manifestações orais (24 horas do dia anterior, ou seja, não seria possível participação oral para interessados que não tivessem se inscrito previamente) foi algo tido como inadequado.

Para reduzir os problemas verificados no processo de realização das audiências públicas das agências como um todo, a partir das análises feitas nas duas audiências públicas (Aneel e ANTT), o estudo do IPEA aponta que deveriam ser adotadas outras ferramentas de participação popular, complementares às audiências e consultas públicas, como conferências setoriais, seminários e sessões públicas de debate (IPEA, 2012, p. 124).

Outro quesito indicado seria a necessidade da produção de documentos e cartilhas para os diferentes públicos envolvidos, ao contrário de distribuir material genérico para todas as partes interessadas. Esses comentários, entre outros, feitos pelo Instituto, mostram que o formato e os procedimentos das audiências, por mais que as agências se esforcem em divulgá-las, não atraem a sociedade para envolver-se no processo normativo e decisório dos órgãos reguladores. Esses dois aspectos foram também listados no capítulo 1 desta dissertação como hipóteses prováveis da baixa adesão da sociedade e do Parlamento nos eventos das agências.

Rodrigues (2011), ao avaliar detalhadamente as audiências realizadas pela Aneel entre 2005 e 2010, especialmente aquelas relacionadas a reajustes tarifários, afirma que “mesmo sendo matéria que afeta diretamente toda a comunidade e tenha despertado a participação de muitos consumidores, as contribuições são dadas, invariavelmente, por pessoas ou organismos sociais ligados aos concessionários”. E foi além: “Mesmo que haja interesse do cidadão em se envolver nas discussões que lhe afetem diretamente, isso não apresenta condições de oferecer uma contribuição que possa ser considerada no bojo dos critérios técnicos que subsidiam as decisões regulatórias”. Aqui a autora cita a questão da elevada tecnicidade presente nos temas recorrentes das agências, configurando-se “grande obstáculo ao desenvolvimento de uma participação popular efetiva nos processos de tomada de decisão desses órgãos”.

A autora procura identificar as causas da baixa participação e interesse popular. Um dos fatores, segundo ela, estaria relacionado com a “complexidade e a especialidade da matéria tratada pelo órgão regulador, que, invariavelmente, utiliza-se de termos bastante técnicos para abordá-la, dificultando sobremaneira a compreensão pelo cidadão comum, tornando-se mais acessível aos agentes do setor, bem mais familiarizados com a tecnicidade das matérias” (RODRIGUES, 2011, p. 37).

Para mudar esse cenário, Rodrigues sugere três medidas corretivas: 1) maior estímulo e fortalecimento da sociedade civil organizada (por intermédio de organismos constituídos com propósito específico de defesa de interesse dos usuários); 2) simplificação dos termos técnicos (com o objetivo de atrair e despertar para os temas debatidos nas consultas e audiências públicas); e 3) instalação de centros de formação e informação aos usuários, em parceria com as universidades, institutos e centros de pesquisa, para ofertar capacitação à população sobre os direitos, deveres e formas de participação no processo regulatório. “Capacitar os cidadãos para uma participação ativa significa não apenas prepará-los para oferecer contribuições nos processos de consulta, mas também para torná-los aptos a avaliar os efeitos das decisões tomadas pelas agências” (p. 38).

As ferramentas de participação e de interação social no ambiente regulatório, descritas no próximo capítulo, inclusive as digitais, seriam suficientes para, na atualidade, assegurar a ampla e efetiva interação com as agências reguladoras? Resta conferir na sequência.

4 RELACIONAMENTO INSTITUCIONAL DAS AGÊNCIAS

Há diversos canais de relacionamento com os órgãos reguladores brasileiros, que possuem vários instrumentos de participação dos cidadãos e dos legisladores no processo normativo; mas a relevância dessas ferramentas pode não ser efetiva. As consultas e audiências públicas, Conselhos Consultivos, ouvidorias, Contratos de Gestão, câmaras setoriais, Cartas de Serviços e reuniões públicas da diretoria colegiada, são algumas dessas possibilidades de interação entre os legisladores, a população em geral e as agências, especialmente com a capacidade de influenciar no processo decisório e normativo.

O processo decisório das agências ocorre por meio da aprovação de atos normativos e, segundo as leis de criação de cada ente regulador, a participação popular é fundamental para a legitimação desses atos, notadamente por meio de consultas e audiências públicas (mas existem outros canais de mediação que esta dissertação mencionará).

Essa interação pode ocorrer também a partir do envio de uma correspondência simples e de um *fac-símile* (ainda que essas duas modalidades estejam em franco desuso, na atualidade), passando pelos correios eletrônicos, reuniões presenciais nas sedes das agências, interface com os *sites* dos órgãos reguladores e centrais de teleatendimento. Mais recentemente, no bojo da “sociedade 2.0”, as ferramentas das redes sociais (*Facebook* e *Twitter*) também têm sido bastante utilizadas pelos reguladores para ampliar a participação e o controle social sobre os atos, normas e estudos das agências.

Contudo, as mais visíveis ferramentas de participação social no processo normativo são as consultas e audiências públicas, pois ensejam a mediação efetiva entre regulados, reguladores e atingidos pela regulação. Nelas, parlamentares e cidadãos têm a oportunidade explícita, democrática e direta de influenciar o processo decisório e, como classifica a literatura, contribuir com a regulação participativa.

4.1. Com a sociedade civil

Como já abordado, há diversos canais de interação da sociedade com as agências reguladoras. Consumidores, agentes concessionários, grupos de interesse, investidores e parlamentares podem acessar as agências de forma legal, lícita e democrática (MANCUSO,

2003; SANTOS, 2011), buscando defender pontos de vista e, ao mesmo tempo, auxiliar na normatização setorial e contribuindo com o aprimoramento do sistema regulatório.

No caso das audiências e consultas públicas, vale aqui um comentário: os participantes não podem usar da palavra nem votar nas decisões das agências, mas são estimulados a contribuir com o processo decisório, cabendo ao regulador a obrigação de responder se as questões apresentadas ou sugeridas foram acolhidas ou não. Das dez agências reguladoras hoje em funcionamento no Brasil, nem todas possuem os mesmos instrumentos de participação e de diálogo com a sociedade. No quadro 1, as diferenças e semelhanças ficam cristalinas:

Quadro 1: Instrumentos de participação efetiva no processo decisório

<i>Agência</i>	<i>Consulta Pública</i>	<i>Audiência Pública</i>	<i>Conselho Consultivo</i>	<i>Ouvidoria</i>	<i>Central de Atendimento ao Cidadão</i>
Anatel	x	x	x	x	x
Aneel	x	x		x	x
ANP	x	x			x
Anvisa	x	x	x	x	x
ANS	x	x		x	x
ANTT	x	x		x	x
Antaq	x	x		x	x
Anac	x	x	x		x
Ancine	x	x		x	x
Ana	x	x			x

Fonte: elaboração própria (com base nas informações disponíveis nos *sites* das agências).

De acordo com Aragão (2001, p. 437), é importante enfatizar que, no caso das agências reguladoras, “os mecanismos de participação popular são notáveis, uma vez que a

maior parte das leis que as instituíram fixa a necessidade de realização de consultas e/ou audiências públicas prévias à tomada de decisões, inclusive as normativas”.

Registre-se, ainda, que há alguns projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que preveem uniformizar as formas de participação social e os canais de comunicação com as agências. Neles, o conjunto dessas ferramentas tradicionalmente citadas é estendido a todos os órgãos, compartilhando tais experiências, iniciativas e melhores práticas entre as demais agências.

No caso dos Estados Unidos da América, vale registrar que as regras procedimentais em matéria regulatória efetivamente oportunizam a participação popular em temas de interesse geral. Segundo a Lei de Processo Administrativo daquela nação (*Administrative Procedural Act*, 1946), na elaboração de normas (o chamado *rulemaking*) é exigido um procedimento popular que, segundo Mastrangelo (2005), deve ser “participativo, perceptivo e lógico”, sob pena de tais atos das agências reguladoras sejam considerados ilegais pelos tribunais.

“Participativo, no sentido de se permitir aos interessados a apresentação por escrito de suas posições e justificativas; perceptivo, pois a participação deve incluir a todos cuja norma em debate, potencialmente, pode afetar; e lógico, uma vez que as agências devem demonstrar a relevância da norma produzida com os componentes captados na fase de participação popular com o propósito normativo” (MASTRANGELO, 2005, p. 100)

Vale realçar que, nos Estados Unidos, a previsão das consultas e audiências públicas teve origem na necessidade de se “especializar a atuação estatal e neutralizar, ou amenizar, a influência política na regulação de setores sensíveis” (OLIVEIRA, 2009). E mais recentemente, a partir de 1993, ampliou-se o controle parlamentar sobre as agências, com a previsão de controle prévio (*rules review*) para exame das minutas de resolução antes de se iniciar o processo regulatório, e depois, com eventuais vetos (*legislative veto*). Nesses casos, a realização de audiências e consultas públicas é condição *sine qua non* para a continuidade dos procedimentos. Há ainda a previsão dessas ferramentas de participação popular no processo normativo e decisório das agências reguladoras no ambiente da União Europeia, o que reforça a importância do tema.

Além das consultas e audiências públicas, outra maneira de participação da sociedade e dos congressistas na esfera de decisão das agências reguladoras, ainda que de forma não deliberativa, apenas opinativa, são os Conselhos Consultivos. Nas leis de criação

de algumas agências (Anatel, Anac e Anvisa), eles são definidos como o “órgão de participação institucionalizada da sociedade nas atividades e nas decisões”. Essa afirmação é bastante aderente com os modernos conceitos de participação popular no processo de construção de políticas públicas (MEIRELLES e OLIVA, 2006).

Os conselheiros consultivos, em número que varia de 12 (Anatel) a até 20 membros (Anac), são designados por decreto do presidente da República mediante indicação de representantes de várias entidades e órgãos. Os membros do Conselho Consultivo, cuja qualificação deve ser compatível com as matérias afetas ao setor regulado, não são remunerados e têm mandato de dois a três anos, sendo vedada a recondução. O Conselho é renovado em um terço a cada ano. Na Anac, o presidente da agência é também o presidente do Conselho Consultivo.

Em geral, as reuniões dos Conselhos Consultivos são abertas à população, que pode acompanhar a agenda de trabalho pelo *site* das agências. Algumas delas são, inclusive, transmitidas pela internet, ao vivo. Os cidadãos – e logicamente os parlamentares – podem apresentar temas e propor alterações na regulamentação das agências por intermédio dos Conselhos.

No caso da Anvisa, o Conselho Consultivo é também o canal de participação da sociedade, porém é presidido pelo ministro da Saúde (ou de seu representante). Esse órgão colegiado é composto por representantes de instituições da administração pública, da sociedade civil organizada, bem como da comunidade científica, e se reúne trimestralmente.

O Congresso Nacional tem assento nos Conselhos Consultivos. No caso da Anatel, por exemplo, fazem parte do Conselho dois indicados pelo Senado Federal e dois indicados pela Câmara dos Deputados, designados por decreto presidencial. A atual composição dos conselheiros indicados pelo Congresso Nacional é a mostrada no quadro 2:

Quadro 2: Integrantes do Conselho Consultivo da Anatel

<i>Casa Legislativa</i>	<i>Integrantes</i>	<i>Mandato (até)</i>
Senado Federal	João Carlos Barizon	16 de fevereiro de 2015
	Marcus Augustus Martins	16 de fevereiro de 2016

Câmara dos Deputados	Deputado Aureo (SD/RJ) ¹¹	16 de fevereiro de 2015
	Cristiano de Aguiar Lopes	16 de fevereiro de 2017

Fonte: elaboração própria.

Os Conselhos Consultivos podem ser classificados, na literatura moderna sobre democracia representativa, como efetivos instrumentos de participação social. Um formato de Conselho Consultivo que merece destaque é o Conselho Curador¹² da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), instituído pela Lei nº 11.652/2008 e regulamentado pelo Decreto nº 6.689/2008. Ele é o “instrumento de participação da sociedade na gestão” (BRASIL, 2008) na referida empresa pública de comunicação. No caso da EBC, o Conselho exerce a prerrogativa fundamental de controlar a linha editorial e a qualidade dos conteúdos veiculados¹³.

Outra forma de interação entre a sociedade civil e as agências reguladoras ocorre por meio das Ouvidorias existentes no organograma de alguns desses órgãos reguladores (das dez agências federais, sete contam com essa iniciativa, ainda que suas funções não sejam homogêneas). Dentro do rol de atribuições das Ouvidorias, podem-se encontrar não só atividades clássicas, como receber denúncias e reclamações ou elaborar relatórios de avaliação crítica de desempenho, além de arbitragem e mediação de conflitos de interesses entre os usuários, os governos, os agentes econômicos e as próprias agências reguladoras.

Segundo a “Carta Aberta” da Associação Nacional de Ouvidores Públicos (ANOP), enviada ao Congresso Nacional por ocasião do debate sobre o Projeto de Lei nº 3.337 de 2004¹⁴, as características para o exercício da Ouvidoria em agência reguladora deveriam ser:

¹¹ Único parlamentar, de fato, no rol dos componentes; os demais são assessores e consultores legislativos.

¹² Dados obtidos em www.conselhocurador.etc.com.br/conselho-curador no dia 6.11.2013.

¹³ O Conselho Curador da EBC é composto por 22 membros: 15 representantes da sociedade civil, quatro do Governo Federal (ministros da Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República), um da Câmara dos Deputados, um do Senado Federal e um funcionário da empresa. Para garantir o rodízio dos integrantes, os conselheiros da EBC têm mandatos que variam de dois a quatro anos. A legislação prevê que, em futuras próximas renovações, o Conselho faça consultas a um conjunto de entidades representativas de diferentes setores da sociedade para elaborar a lista de indicações. O Conselho Curador da EBC, embora não seja alvo desta dissertação, tem sido considerado pelas instituições sociais, como o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), como bastante eficaz, podendo servir também modelo de participação social perante as agências reguladoras.

¹⁴ Este projeto foi retirado de pauta pelo Poder Executivo em 14 de março de 2013. Duas proposições em tramitação são bastante parecidas ao conteúdo do PL nº 3.337. A primeira delas é o Projeto de Lei do Senado nº 52, de 26 de fevereiro de 2013, da lavra do senador Eunício Oliveira (PMDB/CE), ex-ministro das Comunicações. A segunda matéria é o Projeto de Lei nº 5.442, de 24 de abril de 2013, de autoria do deputado Leonardo Picciani (PMDB/RJ). Ambos os parlamentares integram a base do governo da presidente Dilma Rousseff. Esses projetos, que preveem o fortalecimento do instituto das audiências públicas e o empoderamento das entidades de classe no processo de debate técnico.

a) mandato fixo e estável, b) ausência de subordinação hierárquica dentro da agência; c) acesso irrestrito às informações por meio da participação nas reuniões com direito a voz, e d) estrutura administrativa e orçamentária compatível com as necessidades.

Por conta dessas singularidades, as Ouvidorias são uma interessante interface com os consumidores, as agentes, os Governos, o legislativo e outros *stakeholders* das agências reguladoras, e poderiam ser mais acionadas do que são na atualidade, podendo se constituir numa forma alternativa de influir nas decisões futuras do regulador.

4.2. Com o Parlamento

O primeiro contato dos órgãos reguladores com o ambiente legislativo se dá no momento da tramitação dos projetos de lei (de criação dessas instituições) e, posteriormente, na aprovação deles pelo Congresso Nacional. Pode-se dizer que aqui ocorre o primeiro crivo. Em termos ideológicos ou de visão de mundo, das dez agências, oito foram estabelecidas durante os mandatos do presidente Fernando Henrique, uma durante o governo Lula (Anac) e outra “em gestação” no mandato da presidente Dilma Rousseff (Agência Nacional de Mineração, em tramitação no Congresso Nacional em regime de urgência constitucional).

O segundo momento de contato institucional se dá com a escolha dos futuros dirigentes dos órgãos reguladores, por meio de sabatina dos indicados no Senado Federal. Segundo o inciso III do Art. 52 da Constituição Federal, “compete privativamente ao Senado Federal aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de titulares de outros cargos que a lei determinar” (alínea “f”), dispositivo este previsto nas leis de criação das agências. No caso da Anatel e de outras agências do setor da infraestrutura, a sabatina acontece na Comissão de Serviços de Infraestrutura¹⁵ (CI) do Senado Federal.

Recentemente, o Senado alterou o rito das sabinas¹⁶, permitindo que a sociedade civil possa participar ao vivo do evento, fazendo perguntas diretamente aos sabinados. Uma novidade no processo das sabinas é a questão do fim da votação secreta. A partir de novembro de 2013, com a aprovação de uma Proposta de Emenda à Constituição que acabou com as votações secretas no Congresso Nacional, a apreciação dos nomes dos futuros

¹⁵ Ato nº 4, de 2013, da CI.

¹⁶ Resolução nº 41/2013.

diretores das agências reguladoras se dará por voto aberto (assim como para a escolha de embaixadores, dirigentes do Banco Central, ministros dos tribunais superiores, na sabatina feita nas Comissões Temáticas e depois no Plenário).

Depois de criadas, constituídas e providas de lideranças, as agências iniciam os trabalhos para os quais foram idealizadas: regular, mediar, outorgar e fiscalizar os serviços públicos delegados. A partir de então, os congressistas podem também atuar, influenciando na tomada de decisões do regulador, pelos caminhos tradicionais, dispostos nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Essa interação regimental acontece por meio das Comissões Temáticas, das audiências públicas, de propostas legislativas (notadamente a Indicação, o Requerimento de Informação, o Projeto de Lei e o Projeto de Decreto Legislativo) e de ações de fiscalização demandadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Há ainda o Conselho de Comunicação Social (CCS) do Congresso Nacional que aprecia os atos normativos da Anatel e da Ancine que tenham a ver com os serviços de acesso condicionado (televisão por assinatura), não deixando de ser, também, uma forma de participação e controle congressional sobre essas duas autarquias especiais. O CCS é alvo de análise nesta dissertação, mais à frente.

Como se percebe, desde o nascimento, passando pelo cotidiano das agências reguladoras, até eventualmente o encerramento das atividades (as agências foram criadas por lei ordinária, e uma nova lei, de mesma hierarquia, poderia extinguir sua atuação), o Legislativo está presente na formatação das agências reguladoras. Contudo, nem sempre os parlamentares se dão conta de que há mecanismos bastante eficientes de participação no processo normativo, ainda pouco explorados, entre eles a efetiva presença das consultas e audiências públicas das agências reguladoras, como se verá mais à frente.

5 ESTUDOS DE CASO

Dentre todas as possibilidades de relacionamento, mediação e interação entre as agências, o Parlamento e a sociedade, para fins desta dissertação, serão apresentados, a seguir, dois estudos de caso: um sobre as consultas e audiências públicas, e o outro sobre a interface com o Conselho de Comunicação Social. Como já descrito no item 1.2 desta dissertação, optou-se pela ferramenta metodológica dos estudos de caso pelas vantagens que ela oferece ao observador do fenômeno, e por facilitar a coleta de informações, por meio de instrumentos acessíveis, como entrevistas e questionários.

O objetivo, assim, é mostrar a efetividade ou não da participação social e dos congressistas no cotidiano das agências reguladoras, demonstrando que a influência e o controle social desses ainda são limitados, e poderia ser bem maior se, em plena era digital, com as redes sociais e o surgimento de uma sociedade mais crítica e plural, houvesse mais participação no processo decisório das agências reguladoras.

No primeiro estudo de caso, focado nas consultas e audiências públicas, foram desenvolvidas duas abordagens: análise de dados sobre a participação popular em três agências, e entrevistas com especialistas a respeito dos aspectos formais e conceituais das consultas e audiências.

Foram entrevistados integrantes que atuam nas assessorias parlamentares das 10 agências reguladoras federais, auscultando-os sobre a efetividade desse instrumento de participação social e a respeito da presença de representantes do Parlamento nelas. As entrevistas demonstraram a percepção desses profissionais sobre a utilidade e efetividade das consultas e audiências públicas dos reguladores, bem como sobre a percepção deles a respeito da participação social. A lista das perguntas formuladas nas entrevistas está no Apêndice II desta dissertação. Além disso, foi feito um estudo comparativo entre as audiências públicas realizadas no Congresso Nacional e as realizadas nas agências, ao longo de 2012, buscando verificar a presença de legisladores nos eventos das agências, e de reguladores nas iniciativas dos congressistas.

Também foi analisada uma amostra de dados sobre a participação popular nas consultas públicas da Anatel, ANTT e Aneel (quadros 6, 7, 8 e 9), em 2012; percebeu-se a quase total inexistência de contribuições da sociedade, como será demonstrado mais adiante.

No segundo estudo de caso, foram aplicados questionários com especialistas que acompanham as atividades do Conselho de Comunicação Social (CCS) do Congresso Nacional, entidade que se relaciona institucional e legalmente com as agências reguladoras. Neste estudo, foram consultadas pessoas de dentro e de fora das agências, mas com conhecimento do ambiente regulatório e do próprio CCS (ver Apêndice III desta dissertação).

5.1. Consultas e Audiências Públicas

Faz parte do rol de características especiais das agências reguladoras a promoção de consultas e audiências públicas quando a futura regulamentação a ser baixada venha a afetar direitos e deveres dos concessionários, dos autorizados, do Poder Concedente e dos usuários. Desta forma, as agências adotam a chamada regulação participativa, colhendo subsídios da sociedade (aqui incluído o Poder Legislativo) para aperfeiçoar seus regulamentos.

Fora do ambiente das agências, há iniciativas isoladas de minutas de decreto ou de portarias postas em consulta pública para receber contribuições da sociedade pela internet. Essas experiências têm sido empreendidas pela Casa Civil da Presidência da República ou por alguns ministérios, mas tal procedimento não é obrigatório, segundo a legislação. Assim, quando essas esferas do governo submetem minutas de atos normativos ao processo de consulta pública, isto representa uma medida discricionária, voluntária e espontânea, ao contrário das agências, que têm essa obrigação contida em suas leis de criação, decretos e regimentos internos.

Com o advento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), o tema das consultas e audiências passou a ser previsto formalmente na esfera da Administração Pública em geral (direta e indireta) dos três Poderes, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Conforme prevê a redação do artigo 9º, o acesso a informações públicas será assegurado mediante, dentre outras iniciativas, “a realização de audiências ou consultas públicas, incentivando a participação popular”.

Contudo, a lei não estabelece as linhas gerais para a promoção de tais consultas e audiências. Também o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamentou a citada lei, não aborda os institutos, deixando um vácuo nessa temática (o instituto existe formalmente, mas não se sabe como exercê-lo nem as responsabilidades do órgão e da

sociedade ao efetivar essa ferramenta de participação popular). No Decreto, sequer a expressão “audiência pública” é mencionada.

Outra medida adotada pelo Poder Executivo para ampliar a participação social na esfera pública está contida no Decreto nº 8.243¹⁷, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O normativo estabelece que os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta – aqui incluídas as agências reguladoras – devem considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos no Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação dos programas e das políticas públicas. Pelo Decreto, as principais instâncias e mecanismos de participação social são os seguintes: conselhos políticos, conferências nacionais, ouvidorias, mesas de diálogo, fóruns, consultas e audiências públicas, além de “ambiente virtual de participação social” (art. 6º).

Ao definir e explicitar os conceitos de consulta e audiência públicas, o Decreto assim se expressou no artigo 2º:

*“VIII - audiência pública: mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais;
IX - consulta pública: mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação” (art. 2º do Decreto nº 8.243, de 23.05.2014).*

Mais adiante, nos artigos 16 e 17 do referido normativo, está prevista a promoção de consultas e audiências públicas para ampliar a participação popular nos órgãos públicos. O texto diz que as audiências devem ter ampla divulgação do documento convocatório, especificando-se o objeto, a metodologia e o momento de realização; livre acesso dos interessados; sistematização das contribuições recebidas; publicidade, com ampla divulgação de seus resultados, e a disponibilização do conteúdo dos debates; e compromisso de resposta às propostas recebidas. No caso das consultas, além das exigências previstas para as audiências, o Decreto estabelece a utilização da internet e das tecnologias de comunicação e informação (TICs), assim como prevê que as minutas de normativo sejam escritas em linguagem simples e objetiva, incluindo a análise de impacto regulatório, quando houver. O

¹⁷ Disponível em www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm.

decreto¹⁸, desta forma, obriga maior aproximação do Poder Público com a sociedade, exigindo mais transparência e a realização das audiências públicas.

A Lei de Acesso à Informação e o Decreto nº 8.243/2014 apontam, categoricamente, que o instituto das consultas e audiências públicas, já empregadas pelas agências reguladoras desde os anos 1990, é indicado para o restante da Administração Pública, o que não deixa de ser um reconhecimento sobre a importância desses instrumentos de participação cidadã no rol das ferramentas da democracia participativa. E, em outras palavras, o decreto e a lei reforçam a importância das consultas e audiências públicas no estímulo à maior participação social no processo decisório em geral, assim como no seio das agências reguladoras.

Destaque-se que as consultas e audiências são previstas nas leis de criação das 10 agências reguladoras. No caso dos três entes reguladores¹⁹ que são alvo do referido estudo de caso, foram listadas, no quadro 3, os normativos que trazem a previsão legal para a realização de consultas e audiências públicas.

Quadro 3: Previsão legal das audiências públicas em algumas agências reguladoras

<i>Agência</i>	<i>Lei</i>	<i>Decreto</i>	<i>Regimento Interno</i>
Aneel	Lei nº 9.427, de 1996 (§ 3º do art. 4º)	Decreto nº 2.325, de 1997 (art. 21)	Resolução nº 356, de 2009 (art. 28)
Anatel	Lei nº 9.472, de 1997 (art. 42)	Decreto nº 2.338, de 1997 (art. 16 e 67)	Resolução nº 612, de 2013 (art. 56 ao 60)
ANP	Lei nº 9.478, de 1997 (art. 19)	Decreto nº 2.455, de 1998 (art. 22)	Resolução nº 69, de 2011 (art. 56)

Fonte: Elaboração própria, com base nos sites das agências pesquisadas.

¹⁸ Contudo, nem todos os setores do Parlamento viram com bons olhos a publicação do Decreto que criou o Sistema Nacional de Participação Social. O Democratas (DEM), por intermédio dos deputados federais Mendonça Filho (PE) e Ronaldo Caiado (GO), apresentou o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491/2014, sustentando a iniciativa. Para o partido, o decreto presidencial contraria a Constituição Federal e as prerrogativas do Congresso Nacional. Além do mais, segundo o Democratas, a medida pode engessar as decisões no âmbito da Administração Pública. O partido entende que, por exemplo, a tentativa de criar conselhos compostos por “cidadãos, coletivos e movimentos sociais” seria um eufemismo para “aparelhamento ideológico”, ao estilo venezuelano. A Oposição se articulou e o PDC nº 1.491/2014 foi aprovado em plenário, dois dias após o segundo turno das eleições gerais; a matéria encontra-se no Senado Federal (PDS nº 147, de 3 de novembro de 2014), com tendência de também ser aprovado, derrubando por completo o teor do Decreto nº 8.243/2014. O relator, senador Pedro Taques (PDT/MT), já se manifestou contrário ao teor do Decreto, apresentando parecer favorável ao conteúdo do PDS.

¹⁹ As agências escolhidas (ANP, Aneel e Anatel) foram as primeiras a serem criadas e são todas da área de infraestrutura, e por isso foram selecionadas como escopo desta amostra.

Por meio das consultas e audiências públicas das agências reguladoras, os interessados têm a possibilidade de influenciar – e até alterar – o pensamento primitivo do órgão regulador acerca de um determinado assunto, apresentando elementos novos que a agência não tinha ainda pensado ou vislumbrado. Ou ainda, a sociedade pode apresentar opiniões que tendam a flexibilizar parte das futuras resoluções, adaptando-as às situações específicas, culturais ou regionais.

Com base nos normativos que preveem tais ferramentas na esfera das agências reguladoras (leis, decretos de constituição dessas autarquias e regimentos internos), as consultas e as audiências possuem as seguintes características gerais:

- a) **Consultas públicas** – São períodos de tempo em que um futuro regulamento da agência reguladora fica disponível na página da internet para ser analisado e receber contribuições ao aperfeiçoamento desse ato normativo. Durante esse período, que varia de 15 a 90 dias, podendo ser prorrogado, a depender da agência e da complexidade do tema, são recebidas dezenas (às vezes centenas) de sugestões. Os órgãos reguladores podem acatar tecnicamente ou não cada uma delas, respondendo aos interessados sobre os porquês da negativa (total ou parcial), se for o caso. Alguns órgãos reguladores recebem arquivos, com as contribuições, em formatos digitais, por exemplo, Microsoft Word; outros, só permitem que as sugestões de redação de uma futura resolução sejam postadas exatamente ao lado dos dispositivos (artigos, alíneas e incisos) a serem alterados. Em síntese, as consultas são virtuais e por intercâmbio documental.
- b) **Audiências públicas** – São momentos presenciais, em que consumidores, agentes, operadores, órgãos de defesa e proteção dos usuários, entidades de classe, sindicatos, autoridades governamentais, parlamentares, entre outros possíveis interessados, participam pessoalmente do processo regulatório, estando presente num evento que permite que sejam defendidas teses oralmente e apresentados argumentos diante dos reguladores. Algumas agências procuram realizar tais audiências em diferentes capitais brasileiras, ampliando a

participação da sociedade no processo regulatório. O regulador, nestes eventos, é também indagado diretamente pelos usuários, sem rodeios, sobre a qualidade dos normativos e também sobre as atribuições da agência no cumprimento de seu papel institucional.

Como já explicitado, ao adotar o processo de consultas e audiências públicas, as agências estimulam que a sociedade ofereça subsídios ao aprimoramento de seus atos normativos, conclamando os interessados a participarem desse processo com efetividade. Ou seja, após as consultas e audiências, o produto final (a regulação propriamente dita, que será convertida em norma a ser seguida por usuários e operadores) é potencialmente melhor que a versão original, pois foi submetida ao crivo da sociedade.

Por outro lado, conforme se verifica no quadro 4, nas audiências públicas (presenciais), promovidas, por exemplo, pela Aneel, Anatel e ANP, ao longo de 2012, percebe-se que não há a efetiva presença de parlamentares federais nas discussões dos temas postos em debate por entes reguladores. Já como mostra o quadro 5, a presença dos reguladores em debates congressuais foi efetiva.

Quadro 4: Presença de parlamentares nas audiências públicas em algumas agências reguladoras

<i>Agência</i>	<i>Audiências públicas realizadas</i>	<i>Presença de parlamentares</i>
Aneel	8	0
Anatel	8	0
ANP	18	0

Fonte: Elaboração própria, com base nas listas de presença nessas audiências, disponíveis nos *sites* das agências estudadas.

Quadro 5: Presença de reguladores nas audiências públicas das comissões temáticas na Câmara dos Deputados²⁰

<i>Comissão</i>	<i>Audiências públicas realizadas com a presença das agências</i>	<i>Presença de reguladores</i>
CCTCI	5	5
CDC	2	2
CME	2	2

Fonte: Elaboração própria, com dados obtidos no *site* da Câmara dos Deputados.

Como se depreende da observação dos quadros anteriores (4 e 5), há ausência física de legisladores nas audiências públicas das agências reguladoras, em contraponto à constante presença de dirigentes das agências nas audiências públicas promovidas no Parlamento. Contudo, um parlamentar que foge à regra é o deputado Eduardo da Fonte²¹ (PP/PE), que participou efetivamente das audiências públicas da Aneel sobre o reajuste tarifário da companhia de energia de Pernambuco em 2012, e por conta da atuação firme dele, o reajuste que era originalmente de 16% foi reduzido para 12%²².

O deputado vem centrando a atuação parlamentar no setor de energia elétrica e comparece regulamente às audiências públicas da reguladora de eletricidade, usando a palavra ao denunciar eventuais cálculos equivocados pelo órgão regulador, inclusive protocolando processos no Tribunal de Contas da União (TCU). Como líder do Partido Progressista (2013-2014) e presidente da Comissão de Minas e Energia (CME) da Câmara dos Deputados (2012-2013), Eduardo vem se notabilizando pelo acompanhamento dos atos da Aneel sobre o valor das contas de energia elétrica. Ele também é autor do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 10, de 2011, que pede a devolução dos valores cobrados supostamente a maior pelas concessionárias aos consumidores.

²⁰ Mais detalhes sobre essa participação encontram-se no Apêndice IV desta dissertação.

²¹ Com base no site www.eduardodafonte.com.br (link “Jornal do Deputado”).

²² A assessoria do deputado postou na rede social YouTube um vídeo sobre a defesa oral feita por Eduardo da Fonte a respeito da discussão do reajuste da Celpe (www.youtube.com/watch?v=ruSUv8eOcqQ).

Também a participação social nas consultas públicas das agências é diminuta. Para tomar um exemplo, cita-se o caso de uma nova resolução da Anatel que estabeleceria a existência de planos de serviço pré-pago e pós-pago para os usuários da área rural, além de tarifar as chamadas como locais. Em outras palavras, é um normativo que pode ser considerado de extrema importância sob a ótica do usuário, especialmente para aqueles residentes na zona rural. A Anatel colocou a minuta de normativo em consulta pública, entre 17 de fevereiro e 28 de março de 2012. Nos quadros 6 e 7, são apresentados dados e discriminadas, por segmento, as contribuições recebidas ao aprimoramento da matéria. Como se vê, a participação da sociedade civil foi pequena (2% das sugestões).

Quadro 6: Contribuições encaminhadas na CP nº 08/2012 da Anatel

<i>Consulta</i>	<i>Tema</i>	<i>Contribuições</i>		
		<i>Cidadania</i> (*)	<i>Empresas</i> (**)	<i>TOTAL</i>
CP 08/2012	Estabelece a existência de planos de serviço pré-pago e pós-pago para os usuários da área rural, além de tarifar as chamadas como locais	7	348	356

(*) usuários e órgãos de defesa do consumidor

(**) concessionárias, autorizadas e entidades que congregam as operadoras

Quadro 7: Segmentos participantes na CP nº 08/2012 da Anatel

<i>Segmentos participantes</i>	<i>Número de contribuições encaminhadas</i>	<i>Percentual</i>
Concessionárias e autorizadas	280	78,6%
Entidades das operadoras	68	19,1%
Órgãos de defesa do consumidor	6	1,7%
Sociedade civil	1	0,3%
Governo	1	0,3%
TOTAL	356	100%

Fonte: Site da Anatel (Consulta Pública nº 8, de 2012, que culminou com a publicação da Resolução nº 622/2013).

Além do caso citado anteriormente, para ampliar o escopo desta dissertação, foi feita uma pesquisa com outras agências (ANTT e Aneel), nos quadros 8 e 9, a fim de corroborar com a constatação de que a participação social é tímida – e quase nula – no processo normativo e decisório das agências por meio das consultas públicas.

Quadro 8: Consultas Públicas realizadas pela Aneel em 2012

<i>Consulta</i>	<i>Tema</i>	<i>Contribuições</i>		
		<i>Cidadania</i>	<i>Empresas (***)</i>	<i>TOTAL</i>
CP 01/2012	Novos métodos de previsão de vazão dos reservatórios	0	2	2
CP 02/2012	Modificações no Sistema de Informação Geográfica Regulatório	0	14	14
CP 03/2012	Revisão do Manual de Contabilidade do Setor Elétrico	0	8	8
CP 04/2012	Tarifas de Uso dos Sistemas de Distribuição aplicáveis a centrais geradoras	0	33	33
CP 05/2012	Novo Sistema de Contabilização e Liquidação	0	11	11
CP 06/2012	Apuração de Energia de Reserva e Liquidação Financeira de Energia de Reserva	0	5	5
CP 07/2012	Indicadores de continuidade	2(*)	11	13
CP 08/2012	Contratos do Ambiente Livre e Comercialização de Potência	0	9	9
CP 09/2012	Modelo de previsão de vazões nas bacias do Alto rio Paranaíba e do Baixo rio Grande	0	1	1
CP 10/2012	Enquadramento das Pequenas Centrais Hidrelétricas	1(**)	7	8
CP 11/2012	Uso dos modelos Newave e Decomp na contabilização do setor elétrico	0	1	1
CP 12/2012	Distrato da contratação de energia	0	5	5
CP 13/2012	Sincronismo e potência máxima de centrais geradoras termelétricas despachadas centralizadamente	0	9	9
Total		3	105	108

(*) Arnaldo Silva Neto e Frente de Defesa dos Consumidores de Energia Elétrica.

(**) Universidade Estadual de Londrina.

(***) Geradoras, distribuidoras, transmissoras, associações setoriais, concessionárias e escritórios de advocacia.

Fonte: Site da Aneel (informações compiladas pelo autor)

Quadro 9: Consulta Pública realizada pela ANTT em 2012

<i>Consulta</i>	<i>Tema</i>	<i>Contribuições</i>		
		<i>Cidadania</i>	<i>Empresas</i>	<i>TOTAL</i>
CP 01/2012	Garantias em operações financeiras realizadas pelas concessionárias de transporte ferroviário e pelas concessionárias que exploram a infraestrutura de rodovias federais	0	5	5

Fonte: *Site* da ANTT (informações compiladas pelo autor)

As condições de realização das audiências (local adequado, ampla divulgação prévia, horário que estimule a participação dos cidadãos e dos parlamentares etc.) podem ser fatores de inclusão ou exclusão social, reduzindo ou aumentando o déficit democrático desses procedimentos (DASSO JÚNIOR, 2011). Segundo estudiosos do tema, esses são alguns detalhes que as agências poderiam observar melhor ao promover as consultas e audiências. É por isso que Dasso Júnior vai se expressar com duras e contundentes ressalvas às audiências e consultas:

“Conclui-se que o mecanismo de audiência pública, embora valioso para a democracia, ainda carece de muito aperfeiçoamento quanto ao uso dado pelas agências reguladoras. Observa-se que são meramente consultivas e, portanto, não podem ser caracterizadas como mecanismos efetivos de participação cidadã. Não fazem com que o cidadão participe realmente da tomada de decisão. Os mecanismos de interface das agências reguladoras com a cidadania e o Parlamento foram elaborados para evitar que, de fato, exista uma participação real na tomada de decisões. Não se deve esquecer que o modelo de opção regulatória atual exclui, ontologicamente, a democracia, a participação e a cidadania, às quais está completamente infenso” (DASSO JÚNIOR, 2011, p. 9).

Ainda que as agências enfatizem, nos relatórios anuais, as vantagens da promoção das audiências e consultas públicas, há que se registrar alguns problemas relacionados ao tema. Entre eles, Dasso Junior (2001) elenca: a pouca e inadequada divulgação na mídia (por conta de restrições orçamentárias); reduzida *accountability* (especialmente sobre os resultados do que foi ou não incorporado ao texto final, de maneira coletiva); informação muito técnica, em linguajar não acessível à população em geral; falta de participação da comunidade acadêmica, parlamentares e organizações não governamentais (ONGs); fraca presença dos usuários e, por outro lado, forte presença dos agentes setoriais; e dificuldade de acesso às informações que são levadas em consideração no debate do ato normativo (páginas da internet não amigáveis).

Há ainda outro problema indicado por Fung (2006), e que pode se aplicar na análise desse fenômeno, quando ele afirma que, no caso das consultas e audiências públicas realizadas por órgãos governamentais nos Estados Unidos, as autoridades se limitam a receber as contribuições e testemunhos dos participantes, e raramente consideram tais colaborações nas futuras deliberações. Os dados obtidos nos estudos de caso analisados nesta dissertação, que demonstram a pouca interface da sociedade nas consultas e audiências públicas das agências brasileiras, vão ajudar a confirmar os achados de Fung e Dasso Junior. Por outro lado, os cidadãos podem se sentir desestimulados a participar desse processo tendo em vista não saberem, de fato, se as sugestões e contribuições encaminhadas às agências geraram algum tipo de mudança ou melhoria na qualidade da regulação.

Para transformar as consultas e as audiências públicas das agências reguladoras federais em um efetivo mecanismo de participação digital, alinhado com o ambiente de “web 2.0”, aprimorando o relacionamento das agências com a sociedade e o Parlamento por intermédio da internet, são listadas, na sequência, algumas sugestões, colhidas a partir das entrevistas feitas com servidores dos órgãos reguladores que atuam nas áreas de assessoria parlamentar. Serão reproduzidas as principais percepções e contribuições deles, preservando-se o nome de cada um e a agência reguladora as quais pertencem (os referidos dados encontram-se disponíveis com o autor desta dissertação):

Quadro 10: Sugestões ao aprimoramento das consultas e audiências públicas das agências reguladoras

<i>Entrevistados</i>	<i>Principais sugestões ao aprimoramento das consultas e audiências públicas das agências reguladoras, segundo os entrevistados</i>
Entrevistado 1	<p>“disponibilizar vídeos, gravados pelos próprios reguladores, com explicações técnicas a respeito das matérias em processo de consulta pública; com os vídeos, o cidadão não teria apenas o texto do normativo como fonte de conhecimento”</p> <p>“estabelecer uma etapa nova no processo da consulta pública, prevendo a realização de uma audiência pública, no âmbito da Comissão de Legislação Participativa, na Câmara e no Senado Federal, para ampliar o debate sobre os temas propostos pelas agências”</p>

Entrevistado 2	“adotar <i>softwares</i> mais modernos, em que o participante do processo de consulta pública possa construir o conhecimento, acrescentando as sugestões e indicando as razões pelas quais tais elementos foram modificados (formato <i>wiki</i>)”
Entrevistado 3	“criar uma espécie de tutoria, disponível aos interessados, para receber perguntas, dúvidas e comentários a respeito dos temas em consulta pública; o tutor responderia às demandas de tal forma que facilitasse ao máximo a compreensão do tema, a fim de que o cidadão estivesse bem informado sobre os assuntos alvo da <i>futura</i> regulação”
Entrevistado 4	“estimular a participação popular e congressional por meio das redes sociais, especialmente o Facebook e o Twitter; as áreas de comunicação social das agências reguladoras poderiam auxiliar efetivamente nesse processo, enviando os <i>links</i> das consultas e dos vídeos explicativos a elas relacionados”
Entrevistado 5	“dar especial atenção às notas informativas sobre as consultas públicas nos <i>links</i> de notícias dos <i>sites</i> das agências reguladoras, mostrando os efeitos e benefícios contidos na minuta de regulamento e anexando todas as informações técnicas existentes para que os interessados possam contribuir na redação do normativo”
Entrevistado 6	“desenvolver <i>sites</i> amigáveis nos quais os dados estejam acessíveis, em formatos abertos e completos, reduzindo a assimetria de informações entre regulador e sociedade civil em geral” “criar um <i>site</i> único, para as dez agências reguladoras, contendo todas as consultas públicas em andamento, a fim de que a sociedade pudesse, semanalmente, acompanhar as consultas e contribuir, de forma sistemática, sem a necessidade de vasculhar as <i>home pages</i> dos dez órgãos reguladores separadamente”
Entrevistado 7	“instituir visitas técnicas de servidores das áreas de relações institucionais das agências reguladoras a entidades acadêmicas e órgãos de defesa do consumidor para esclarecer como funciona a ferramenta da consulta pública digital e as formas de participação”

Entrevistado 8	“disponibilizar recursos orçamentários para que as agências possam divulgar, adequadamente, as consultas públicas em andamento e os documentos técnicos anexos que favorecerão a participação social no aprimoramento dos atos normativos”
Entrevistado 9	“produzir cartilhas, em formato PDF ou equivalente, a serem disponibilizadas nos <i>sites</i> das agências, ao lado de cada consulta pública em marcha, no estilo de “perguntas e respostas”, de fácil impressão ou simples leitura, nas telas dos computadores, <i>tablets</i> ou <i>smartphones</i> ”
Entrevistado 10	“empreender parcerias com canais de televisão públicos (NBR, TV Cultura, TV Senado, TV Câmara e TV Brasil, entre outras emissoras do campo público) para transmitir programas de debate sobre as consultas públicas em promoção, semanalmente, pelas agências reguladoras” “transmitir, ao vivo, pela internet, as audiências públicas que forem desdobramentos de processos de consultas públicas”

Fonte: elaboração própria, com base nas entrevistas realizadas.

A partir das impressões apresentadas pelos entrevistados, a percepção geral é que há bastante espaço para o aprimoramento das consultas e audiências públicas promovidas pelas agências reguladoras. Como se percebe, algumas das sugestões listadas acima são plenamente exequíveis. Outras, por depender de orçamento e soluções técnicas, precisam ser mais bem analisadas, especialmente aquelas que demandariam uma ação pró-ativa das dez agências, conjuntamente.

No entanto, nenhuma das ideias elencadas terá pleno êxito se a forma de o regulador lidar com o “ambiente 2.0” não mudar (passar a passividade para a pró-atividade). Em outras palavras, o regulador precisa estar aberto a uma maior e efetiva participação social no processo decisório, e essa nova postura exige mudança de mentalidade e de visão.

Por exemplo, nenhum entrevistado lembrou-se de dizer que há que se capacitar tecnicamente os servidores das agências reguladoras (notadamente os das áreas de comunicação, relações institucionais, tecnologia da informação e os que atuam nos setores

responsáveis pela realização das consultas) para que eles possam relacionar-se mais adequadamente com os interessados que acessam as consultas públicas. Sem essa mudança de visão, a regulação ficará descolada dos anseios da população.

Diante dessas informações e constatações, fica claro que o processo de consulta pública pode ser bastante aprimorado. A cidadania teve pouca participação e efetividade nesse processo; os congressistas, igualmente. A partir dos comentários colhidos junto aos entrevistados (quadro 10), conclui-se que, apesar da existência formal e efetiva de canais de interação, parece que falta muito para que os cidadãos possam influenciar ativamente e efetivamente o processo regulatório por meio das consultas e audiências públicas.

Segundo Matheus (2013), o dilema é saber constatar o grau de efetividade dessas consultas, “tanto em relação à sua real capacidade de influenciar as políticas públicas, quanto em termos de ampliação de espaços participativos e envolvimento de atores sociais” (MATHEUS, 2013, p. 2). De alguma maneira, os canais de interface precisam ser ampliados, reconhecidos pela população como úteis, melhorados e transformados em efetivos.

5.2. Conselho de Comunicação Social

O Conselho de Comunicação Social (CCS) é um órgão auxiliar, consultivo e de aconselhamento do Congresso Nacional, com o objetivo de oferecer subsídios e estudos técnicos sobre temas relacionados aos setores da radiodifusão, comunicação, imprensa, telecomunicações, cinema, artes e internet, a respeito de matérias em tramitação ou a pedido dos parlamentares (deputados federais e senadores).

O Conselho tem previsão nos artigos 220 a 224 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a legislação que rege o assunto é a Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991. Para se ter uma noção dos assuntos estratégicos que devem passar pelo crivo do CCS, é citada, a seguir, a íntegra do artigo 2º da lei de criação do colegiado:

“Art. 2º O Conselho de Comunicação Social terá como atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal, em especial sobre:
a) liberdade de manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação;

- b) propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias nos meios de comunicação social;*
- c) diversões e espetáculos públicos;*
- d) produção e programação das emissoras de rádio e televisão;*
- e) monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social;*
- f) finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas da programação das emissoras de rádio e televisão;*
- g) promoção da cultura nacional e regional, e estímulo à produção independente e à regionalização da produção cultural, artística e jornalística;*
- h) complementariedade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão;*
- i) defesa da pessoa e da família de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto na Constituição Federal;*
- j) propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens;*
- l) outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; e*
- m) legislação complementar quanto aos dispositivos constitucionais que se referem à comunicação social. (BRASIL, 1991)”*

O CCS possui um Regimento Interno, aprovado pela Mesa do Senado Federal (Ato da Mesa nº 1, de 2013, que deu nova redação ao Ato da Mesa nº 1, de 2004). O colegiado é formado por 13 titulares e 13 suplentes, indicados por entidades (imprensa escrita, televisão, sociedade civil, artistas, radialistas, empresas de radiodifusão, indústria do cinema etc.) e eleitos em Sessão Conjunta do Congresso Nacional para um mandato de dois anos, admitida uma recondução.

As reuniões do Conselho de Comunicação ocorrem nas primeiras segundas-feiras de cada mês, num dos plenários utilizados pelas comissões temáticas do Senado Federal. A atual composição do CCS começou os trabalhos em 8 de agosto de 2012, e terminou a gestão em agosto de 2014, não sendo escolhido novo colegiado desde então (não houve recondução).

Sobre a interface com os órgãos reguladores, segundo propugna a Lei nº 12.485/2011, ao dispor sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado (popularmente conhecida como televisão por assinatura), o Conselho deve se pronunciar sobre atos normativos das agências que tratem do tema:

“Art. 42. A Anatel e a Ancine, no âmbito de suas respectivas competências, regulamentarão as disposições desta Lei em até 180 (cento e oitenta) dias da sua publicação, ouvido o parecer do Conselho de Comunicação Social. Parágrafo único. Caso o Conselho de Comunicação Social não se manifeste no prazo de 30 (trinta) dias do recebimento das propostas de regulamento, estas serão consideradas referendadas pelo Conselho (BRASIL, 2011)”

Também a Lei nº 11.652/2008²³, que constituiu a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), envolve a esfera do Conselho de Comunicação Social, embora não seja o foco deste estudo; contudo, ao prever a articulação do CCS com a EBC, o legislador quis mostrar a importância do Conselho perante a televisão pública brasileira, que é um serviço de utilidade pública, outorgado pelo poder estatal.

Evidentemente, com base na legislação em vigor, essas seriam as interfaces formais entre o Conselho de Comunicação Social e as agências reguladoras. Porém, diante do escopo de atuação tanto do Conselho quanto das agências, há outros pontos de intersecção entre ambos, como, por exemplo, durante a apreciação de projetos de lei setoriais (telecomunicações, audiovisual e radiodifusão), em audiências públicas e eventos, bem como por ocasião de consultas técnicas especializadas e reuniões que poderiam ocorrer entre os citados órgãos.

No sentido de compreender melhor como se dá esse relacionamento, este autor consolidou informações e dados obtidos por meio de questionários, com perguntas fechadas e abertas, que tiveram o objetivo de registrar, ainda que de maneira preliminar, a percepção dos consultados sobre o relacionamento institucional entre as agências reguladoras e o Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional.

O questionário foi aplicado a 12 pessoas, e as sugestões de melhorias apresentadas pelos respondentes foram bastante relevantes. Foram ouvidos representantes das áreas parlamentares da Anatel e da Ancine, consultores legislativos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, servidores do Conselho de Comunicação Social, jornalistas que acompanham as atividades das agências e do CCS, além de consultores privados (lobistas).

A seguir, estão listadas as principais ideias e comentários feitos pelos consultados (as informações brutas, colhidas nos questionários, encontram-se com o autor desta dissertação e à disposição dos interessados):

²³ Art. 17. *Compete ao Conselho Curador: (...) Inciso V - encaminhar ao Conselho de Comunicação Social as deliberações tomadas em cada reunião.*

Quadro 11: Sugestões de melhorias no relacionamento das agências com o Conselho de Comunicação Social

<i>Respondentes</i>	<i>Principais sugestões de melhorias indicadas pelos respondentes</i>
Respondente 1	“Os representantes das agências reguladoras, ao final das sessões mensais do CCS, quando a palavra é franqueada à plateia, poderiam manifestar-se sobre os temas em debate pelo Conselho, especialmente os que tenham sido apreciados naquele dia”
Respondente 2	“Os dirigentes das agências poderiam fazer [mais] visitas aos membros do Conselho, e vice-versa, além de promover reuniões técnicas de troca de experiências e debates sobre os limites normativos nos setores de radiodifusão e telecomunicações”
Respondente 3	“Os setores de relacionamento institucional e/ou parlamentar das agências poderiam atuar mais ativamente, apresentando minutas de projeto de lei de vácuos normativos na legislação em vigor, e até buscando influenciar os relatores no momento da elaboração dos pareceres dos deputados e senadores, bem como dos membros do Conselho”
Respondente 4	“O CCS e as agências reguladoras poderiam realizar seminários, simpósios e outros eventos em conjunto com o objetivo de dar mais visibilidade a ambos, envolvendo a sociedade civil na discussão das matérias em análise nas duas esferas públicas”
Respondente 5	“Os componentes do CCS poderiam participar mais ativamente nas consultas e audiências públicas promovidas pelas agências, sendo uma oportunidade concreta de contribuir com a qualidade da regulação, deixando apenas de ser um conselho de caráter consultivo, tornando-se partícipe desse processo”
Respondente 6	“O CCS deveria ser mais ágil e pró-ativo nas manifestações, pareceres e recomendações a respeito de temas de sua competência, especialmente os relacionados às agências, mostrando-se mais útil ao Parlamento e à sociedade”

Respondente 7	“Na escolha dos membros do Conselho, poderia haver vagas para os representantes dos reguladores (titular e suplente), que poderiam ser ocupadas por indicados da Anatel e da Ancine”
Respondente 8	“As agências reguladoras poderiam articular a composição de uma espécie de <i>bancada da regulação</i> com deputados e senadores especializados nas temáticas regulatórias, o que facilitaria a mediação entre o Parlamento e os órgãos reguladores”
Respondente 9	“As agências poderiam editar, anualmente, suas <i>agendas regulatórias</i> , divulgando o posicionamento técnico sobre os projetos de lei em tramitação, atuando com mais transparência perante as instâncias legislativas e congressuais, como o Conselho de Comunicação Social”
Respondente 10	“Mais presença dos reguladores nas reuniões, eventos e iniciativas do CCS”
Respondente 11	“Realização de uma audiência pública, no início do ano, no âmbito do CCS, com representantes das agências reguladoras, e outra ao final do ano, para verificar o grau de cumprimento das ações às quais tinham planejado”
Respondente 12	“Que as duas agências pudessem indicar dois conselheiros para o CCS”

Fonte: elaboração própria, com base nos questionários aplicados.

Como se percebe, diante do forte tom contributivo das sugestões apresentadas pelos respondentes, a maioria deles aponta que há espaço para melhorar o relacionamento entre o Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional com as agências reguladoras. A partir da análise das opiniões manifestadas, as principais percepções foram as seguintes:

- a) *é adequada a previsão legal de o Conselho emitir um crivo técnico sobre as minutas de atos normativos das agências reguladoras sobre a televisão por assinatura;*
- b) *o relacionamento entre as agências e o CCS está meramente calcado nos aspectos formais e legais (ofícios e audiências*

públicas, por exemplo), existindo grandes espaços ainda não ocupados de novos canais de interação e de participação entre ambas as instituições; e

- c) há grande necessidade de maior empoderamento do CCS e das agências reguladoras, para que eles possam cumprir melhor com os papéis institucionais para os quais foram criados em lei.*

O conteúdo dos questionários indica também perspectivas futuras de novas pesquisas sobre o tema, mais profundas e com uma amostra mais representativa. Um dos possíveis focos seria consultar especialmente os dirigentes das agências reguladoras e os próprios componentes do Conselho de Comunicação Social, que seguramente contribuiriam sobremaneira com o aprimoramento das relações entre as duas esferas públicas.

Os respondentes foram unânimes ao reconhecerem a importância das agências e do Conselho, e ainda apresentaram pistas para o aprimoramento do marco legal de ambos os órgãos e novos mecanismos para estreitar o relacionamento institucional entre eles. Essa percepção está clara em cinco dos 12 respondentes. A maioria dos questionários também indica a necessidade de maior interação entre o CCS e as agências.

Outras abordagens de futuras pesquisas poderiam se centrar em estudos de análise qualitativa da produtividade do Conselho, apresentando uma síntese do trabalho técnico apreciado nas reuniões e nas Comissões Temáticas, destacando as matérias aprovadas ou rejeitadas. Também seria interessante avaliar os resultados das votações realizadas no plenário do CCS *vis-à-vis* a origem e o perfil dos conselheiros (titulares e suplentes). Uma análise possível poderia ser a respeito da imagem que o CCS goza perante os senadores e deputados federais, com base na apreciação crítica de discursos proferidos nas tribunas de ambas as Casas legislativas.

No ambiente parlamentar, uma deputada que se destaca quando o assunto é o Conselho de Comunicação Social é Luiza Erundina (PSB/SP), que já promoveu duas audiências públicas na CCTCI, em 18 de junho de 2009 e em 20 de novembro de 2013, para debater a importância, a composição, a atuação e a efetividade do Conselho. Em discurso no plenário da Câmara dos Deputados em 18 de julho de 2012, a deputada por São Paulo cobrou mais legitimidade dos membros do CCS:

“Um Conselho que deveria servir para auxiliar o Parlamento, e que reúne entre suas funções avaliar questões ligadas à liberdade de manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação, além de emitir pareceres e recomendações ligadas à produção e programação de emissoras de rádio e televisão, não deve – e não pode jamais – prescindir da participação de uma representação coerente da sociedade civil à altura de tão complexas e estratégicas responsabilidades”. (18.07.2012).

Ela também registrou, da maneira cabal, a importância do CCS para a análise dos atos normativos das autarquias Anatel, Ancine e EBC, lamentando pelo período de desativação do colegiado:

“O CCS, instrumento de participação da sociedade civil organizada, é órgão auxiliar de assessoria ao Congresso Nacional. Foi criado mediante dispositivo constitucional, em 1991, e levou 11 anos para ser instalado, ou seja, instalou-se em 2002. Após a criação, o Conselho funcionou razoavelmente bem durante os dois primeiros anos de mandato da primeira gestão; na segunda gestão já encontrou dificuldades; e, de 2006 para cá (2009), está desativado. Isso é muito grave não apenas pela falta de assessoramento ao Congresso Nacional nessa área. Também a Anatel, a EBC e a Ancine, nos termos da lei que a criou, deveriam submeter todas as resoluções ao Conselho de Comunicação Social. É claro que isso não está sendo feito porque o CCS está desativado. Lamentavelmente, essa instância de representação da sociedade não funciona há quase três anos”. (Discurso, 23.06.2009)

Como visto, o Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional interage com as agências reguladoras (Anatel e Ancine) quando da elaboração de atos normativos destas sobre tevê por assinatura. Esse relacionamento é uma obrigação legal e formal; contudo, numa interação entre órgãos da esfera pública, há outros elementos, até de certo modo informais, para que essa relação seja mais profícua e apresente melhores resultados para a sociedade brasileira. Para tanto, caberia às agências – num esforço de ampliar o diálogo com o Conselho – a tarefa de elaborar um *Plano de Gestão de Relacionamento com o Conselho de Comunicação*, onde todos esses aspectos seriam levados em consideração.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As agências foram criadas para regular, mediar, outorgar e fiscalizar setores importantes da economia, e a regulação participativa é a característica que as diferencia de outras instituições públicas, pois permite que a população e os congressistas possam, efetivamente, interagir na produção normativa e influenciar o processo normativo e decisório. No mundo digital em que a sociedade está inserida (“web 2.0”), o uso das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) é fundamental para potencializar e qualificar esse relacionamento.

O tema das agências reguladoras revela um interesse especial entre os gestores e administradores públicos, fruto do impacto jurídico desses órgãos nas relações entre o Estado, os agentes setoriais, os investidores, o Poder Legislativo e os consumidores em geral, especialmente os usuários de serviços públicos. O processo de desestatização permitiu que o Estado deixasse de cuidar de alguns segmentos para voltar-se ao cumprimento das funções essenciais (saúde, educação e segurança, por exemplo); isso mostrou-se positivo (mesmo com falhas que possam ser elencadas) e possibilitou a criação das agências.

Saber se relacionar (formal, informal e institucionalmente) com as agências, por diversos caminhos, é a chave de uma interação mais produtiva entre os entes regulados, os governos, os parlamentares e os consumidores, na defesa do interesse comum e na produção consensual dos normativos dos reguladores. Como foi apresentado nesta dissertação, há vários canais de participação da cidadania no âmbito das agências, dentre os quais as consultas e audiências públicas se sobressaem pela possibilidade concreta de alteração dos marcos legais; todas são importantes formas de mediação social, bastando os interessados participarem e influírem nessas esferas de intermediação.

O fenômeno das agências reguladoras ainda não possui a plena compreensão por parte das autoridades, dos parlamentares e da sociedade como um todo. Uns ainda desconhecem seu papel; outros insistem em confundir a questão da União com o Poder Concedente e as agências; outros, pura e simplesmente, defendem a extinção delas. Dentro do Poder Executivo, não há consenso, por exemplo, de que os servidores das agências possam ser classificados nas Carreiras Típicas de Estado, entre outros dilemas vividos pelos reguladores no cotidiano da gestão das agências, como o contingenciamento orçamentário e déficits de governança, como apontado por Müller (2006).

Apesar de todas essas possibilidades, e com o advento das mídias sociais e da ampliação da participação da cidadania na vida política brasileira, os canais de integração social dos órgãos reguladores com o Parlamento e os usuários mostram-se pouco eficazes (os dois estudos de caso apontaram essa tendência).

Contudo, não se pode negar que tais interfaces existem, formal e informalmente, são modernas e efetivas, disponíveis para que a população e os congressistas possam ocupar tais espaços e contribuir no processo decisório normativo das agências. Esse modelo de transparência e participação social poderia ser aproveitado por outras esferas governamentais, especialmente no âmbito do Poder Executivo, pois tal iniciativa ampliaria o controle social das instituições públicas. Prova disso é a introdução dos conceitos de consulta e audiência pública na Lei de Acesso à Informação (bem como no decreto regulamentador dela) e no Decreto nº 8.243/2014.

Quanto ao caráter técnico que dificulta a participação (citado na primeira hipótese deste estudo), isso fica claro ao se analisar as listas de presença ou de participação nas consultas e audiências públicas das principais agências reguladoras brasileiras, em que os setores regulados comparecem efetivamente por possuírem conhecimento dos termos e temas em deliberação. Essa situação redundava por criar uma espécie de paradoxo regulatório, em que quanto mais a regulação for técnica e isenta, menor se verifica a participação popular, tanto pelas vias presenciais quanto digitais.

Vale ainda reforçar que os problemas no mundo real também são verificados no ambiente virtual, e a participação social nas agências sofre dos mesmos problemas de déficit. Quanto à burocracia e tecnicidades das regras de participação, situação apontada no estudo do IPEA, também se pode considerar que há baixa motivação para o debate, uma vez que as interfaces nem sempre são amigáveis ou facilitadoras, exigindo certo grau de conhecimento das ferramentas digitais e melhor performance dos cidadãos nos eventos presenciais.

E quanto à segunda hipótese (suposta reatividade ou pouco pró-atividade das agências), resta claro que os órgãos reguladores têm se limitado aos aspectos formais do relacionamento institucional, conforme apontado na pesquisa sobre o Conselho de Comunicação Social, fazendo com que a participação no processo normativo e decisório fique aquém do desejado dentro dos princípios clássicos da regulação, em que a participação popular é condição imprescindível para a legitimidade dos atos normativos.

A transparência nas agências reguladoras, com o estímulo de participação social nas instâncias de deliberação, é o grande desafio dos reguladores no século XXI, onde as ferramentas das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) estão bastante avançadas e as redes sociais se constituem numa nova ágora para o debate qualificado. Estimular essa participação, num ambiente de democracia representativa e digital²⁴, “fortalece a cidadania, amplia o controle social e contribui para uma maior eficiência dos reguladores” (IPEA, 2012).

Um dos grandes desafios da atualidade é ampliar a participação popular no processo decisório em Estados democráticos, valorizando o papel da cidadania na gestão pública e no ato de fazer as leis. Envolver a sociedade civil nas deliberações dos poderes Executivo e Legislativo, ainda que haja campo para maior aproximação, é algo que já existe no Brasil, e com bons frutos (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011), mas pode ampliar-se. Neste diapasão, relacionar-se com as agências reguladoras, buscando influenciar legitimamente o processo decisório delas, tanto pelo Parlamento quanto pelos cidadãos, ainda é um campo vasto, aberto e propício para expansão.

O diálogo entre as agências reguladoras, a sociedade e o Parlamento precisa ser aprimorado para que o relacionamento institucional entre esses atores produza mais resultados positivos para a normatização brasileira (SUNDFELD, 2000). A sociedade moderna, em tempos de “web 2.0”, demanda uma nova forma de interação entre a população e as esferas governamentais, aqui inseridas as agências reguladoras. Castells (2013) reforça a ideia da inovação na participação social por intermédio das redes sociais e declara o surgimento de uma “nova sociedade”. A regulação, por isso, molda-se à nova configuração social, e mostra-se flexível às mudanças demandadas pela sociedade civil, opinião pública, gestores e parlamentares.

Após a realização das entrevistas e aplicação dos questionários para a elaboração dos estudos de caso, pôde-se perceber algumas sinalizações, entre elas: a sociedade precisa conhecer melhor os procedimentos regulatórios, diminuindo a assimetria de informação e ampliando a presença no ambiente normativo; os congressistas precisam aproveitar os canais de interação institucionais já existentes, além de criar outros, para aproximar-se cada vez mais

²⁴ Um exemplo de elaboração de legislação que teve grande participação da sociedade por meio das redes sociais foi a Lei nº 12.965/2014, chamada de “Marco Civil da Internet”. A lei regula o uso da internet no Brasil, por meio da previsão de princípios, garantias, direitos e deveres. O texto original foi enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional em 2011 (PL nº 2.126). O relator da matéria, deputado Alessandro Molon (PT/RJ), redigiu um substitutivo com base nas contribuições que a sociedade enviou por meio de consulta pública. Foram 45 mil visitas (acessos) que registraram 2.215 comentários e 374 sugestões. “Pela primeira vez na Câmara dos Deputados um relatório utilizou sugestões enviadas até mesmo via Twitter”, atesta o site do deputado Molon (www.molon1313.com.br/entenda-o-marco-civil-da-internet).

das agências, reduzindo a distância gerada pelo princípio da delegação legislativa; e o regulador deve manter-se primordialmente técnico, porém utilizando um linguajar mais claro e de fácil compreensão sob a ótica dos consumidores brasileiros e dos congressistas.

Ficou claro que os estudos de caso desta dissertação indicaram que a presença de congressistas e da sociedade em geral no processo decisório e normativo das agências reguladoras está muito aquém do que seria desejado. Percebe-se que os canais de mediação e interface existem, mas não são utilizados adequadamente, ou se restringem aos aspectos formais desse relacionamento. Os parlamentares, talvez, preferiram interagir com as agências reguladoras por outros meios (visitas pessoais, discursos, apresentação de proposições etc.) pois, de certa forma, desconhecem os princípios da regulação econômica setorial. Essa vertente poderia ser alvo de futuros estudos em complementação a esta dissertação.

Há inúmeras possibilidades de ampliar a presença da sociedade e do Parlamento no cotidiano das agências reguladoras. Em muitos casos, existem canais de relacionamento já estabelecidos legalmente, com acesso digital inclusive (consultas públicas), mas, segundo apurado nos estudos de caso desta dissertação, não se tem constatado que tais mecanismos de controle e de participação social sejam apropriados para estimular e ampliar o relacionamento entre reguladores, cidadãos e legisladores.

O que as próprias agências reguladoras, independente dos comandos legais, levando-se em consideração os clamores populares por mais transparência, eficiência e defesa do consumidor, podem fazer para dinamizar esse relacionamento? A regulação participativa está repleta de dilemas, e, portanto, a dissertação em questão pretende contribuir efetivamente com reflexões sobre o tema, cujo debate é bastante atual no Brasil. Resta claro que a mera existência dos canais de interface não garante a efetividade do relacionamento.

Por conta do relacionamento institucional incipiente entre o legislador, o cidadão e o regulador (pressuposto central da dissertação), há vários conflitos de interesses e choque de normas. Isso ocorre, pois o Parlamento termina por repetir o conteúdo da regulação das agências, ao produzir projetos de lei, ou a questionar, por meio de Projetos de Decreto Legislativo, as decisões dessas autarquias. Além do mais, a opinião da cidadania sobre as agências é não é tão positiva diante da ausência de resultados mais concretos auferidos.

Diante de todo esse cenário, percebe-se pouca interface dos parlamentares no processo regulatório. No caso das consultas e audiências, verifica-se ausência quase total. No desempenho da função legislativa que lhes é própria, a interferência dos deputados e

senadores na agenda regulatória brasileira tem se limitado a pronunciamentos nas comissões ou no plenário ou na elaboração de projetos de lei; vários projetos versam sobre temas já disciplinados pelos entes reguladores, o que desgasta a relação institucional, já fragilizada, entre as duas esferas públicas. Na ótica econômica, toda essa problemática jurídica contribui para piorar o chamado “risco Brasil” e elevar, negativamente, a instabilidade regulatória que, em última instância, constitui a base para a atração de investimentos e a expansão dos serviços aos consumidores (ARAGÃO, 2001). Como já mencionado, esse tipo de análise caberia numa outra pesquisa em complementação a esta dissertação.

Apesar de tudo, a literatura brasileira sobre as agências reguladoras aponta que estas representam um avanço na concretização da democracia participativa, mesmo que não tenham ainda conseguido alcançar um nível desejável de participação efetiva e cidadã (Rodrigues, 2011).

Para melhorar o relacionamento entre as agências, a população e o Congresso Nacional, é preciso alterar as bases dessa interação, hoje, não tão propositivas. Cabem inúmeros aprimoramentos. Com a palavra, o Parlamento, e as agências também. Quem dará o primeiro passo? Que surjam novas pesquisas no campo das Ciências Sociais analisando esse fenômeno, e que a sociedade possa definitivamente ocupar espaço de destaque no processo decisório e normativo das agências reguladoras.

7 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Aparecida de Moura. **A participação da sociedade civil no processo legislativo**: a contribuição da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Brasília, 2003. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2181>. Acesso em: 15 out. 2014.

ABAR, Documentos. **Agências Reguladoras**: Uma análise sobre a moderna regulação estatal; “Agências Reguladoras: instrumentos de fortalecimento do Estado”; “A organização e o controle social das agências reguladoras”; ABAR, 2003.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson e SOARES, Gláucio Ary Dillon. As funções do Legislativo, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 7, 1973. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/5888/4578>. Acesso em: 21 mai. 2013.

ABREU, Sheyla Kelly Marques de. **As formas e qualidade da participação popular com o governo através da internet**: um estudo de caso sobre a Câmara Legislativa do DF. Monografia de curso de pós-graduação em Democracia Participativa. UFMG, 2010. Disponível em: <http://secretariageral.gov.br/arquivos/monografias/Sheyla%20Kelly%20Marques%20de%20Abreu.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2014.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **As Agências Reguladoras Independentes e a separação de Poderes**: uma Contribuição da Teoria dos Ordenamentos Setoriais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. Ano 90, v. 786.

ARAUJO, Luiz Eduardo Diniz. **O Poder Legislativo e as agências reguladoras**. Jus Navigandi, Teresina, Ano 19, n. 4073, 26 ago. 2014. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/29350>. Acesso em: 21 nov. 2014.

BANDEIRA, Fausto de Paula Menezes. Comentários ao Projeto de Lei Geral das Agências Reguladoras. **Estudo da Consultoria Legislativa**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1045/agencias_reguladoras_fausto.pdf?sequence=1. Acesso em: 18 set. 2013.

BIANCULLI, Andrea C; FERNÁNDEZ-I-MARÍN, Xavier; JORDANA, Jacint. **Accountability and Regulatory Governance**: audiéncias, controls and responsibilities in the politics of regulation. Hardcover. Barcelona, 2015.

BOBBIO, Norberto. **O Filósofo e a Política**. Rio de Janeiro: Contraponto, p. 137-156, 2003. Disponível em: www.api.ning.com. Acesso em: 29 abr. 2014.

BRASIL. Constituição Federal, Brasília, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 21 mai. 2013.

_____. Congresso. Câmara. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, 2012, Edições Câmara, 10ª edição, Série “Texto Básicos” nº 71, disponível eletronicamente em http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1926/regimento_interno_10ed.pdf?sequence=15.

_____. Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**. Brasília, 2011, disponível eletronicamente em www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegInternoSF_Vol1.pdf.

_____. Congresso. **Regimento Comum**. Brasília, 2011. Disponível eletronicamente em www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegComum_Normas_Conexas.pdf.

_____. IPEA. **Potencial de Efetividade das Audiências Públicas no Governo Federal**: Relatório de Pesquisa, 2012. Disponível em www.ipea.gov.br. Acesso em 21 out. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle, **Cadernos Mare**. Brasília, 1997. Disponível em www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.pdf. Acesso em: 21 set. 2013.

CARVALHO, Gregory *et al.* **Relações Governamentais**: interagindo democraticamente no processo decisório brasileiro. Rio de Janeiro. Ciência Moderna, 2013.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Trad. de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro. Jorge Zahar, 2013.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **Agências Reguladoras**: autarquias na contramão da participação cidadã. *Paper* do Grupo de Trabalho em Pesquisa em Direitos Humanos da

UNIRITTER, Porto Alegre, 2011. Disponível em:

http://www.uniritter.edu.br/eventos/sepesq/vi_sepesq/arquivosPDF/28048/2524/com_identificacao/Sepesq%20-%20Extens o%20-%20Aragon%20Dasso.pdf.

Acesso em: 28 set. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed.. São Paulo: Atlas, 2009.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era digital: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** Câmara dos Deputados, Temas de Interesse do Legislativo, Brasília, 2012.

FUNG, Archon. **Varieties of participation in complex governance**. Public Administration Review, Edição especial, Dezembro, 2006.

FIANI, Ronaldo. **Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras**. Porto Alegre, 2010. Disponível em http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria_da_regulacao_economica.pdf. Acesso em: 21 mai. 2013.

FIDALGO, Carolina Barros. **As consultas e audiências públicas: contribuições para sua efetividade**. Artigo. Revista JC, nº 131, Julho de 2011.

GOHN, Maria da Glória. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais**. Revista Saúde e Sociedade, vol.13 no.2 São Paulo, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902004000200003>. Acesso em: 4 mai. 2014.

GONÇALVES, Alexandre Pereira; FREITAS, Otacílio Duarte de; DORNELES, Vicente de Paulo. **A participação popular no processo legislativo**. Monografia final do curso de Poder Legislativo, PUC Minas, Belo Horizonte, 2008.

GLOBO, O. **Nossa opinião**. Edição de 11 de fevereiro de 2013. Disponível em: <http://www.sinagencias.org.br/pub/index.cfm?CODE=01&COD=1&X=3543>. Acesso em: 16 Mai. 2014.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C.M. **Comunicação e democracia: problemas & perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Agências Reguladoras e Democracia: existe um déficit democrático na regulação independente?**, São Paulo, 2008, disponível em <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf62.pdf>. Revista FGV, Rio, 2008.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. **How Deeply are parliaments engaging on social media?**. Disponível em: <https://www.academia.edu/Download>. Acesso em: 20 nov. 2013.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. **Estratégias para sobreviver politicamente**: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. Revista Opinião Pública vol. 9, nº 1, Campinas, 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762003000100002>.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências reguladoras**: instrumentos de fortalecimento do Estado”. 1. ed. ABAR, 2003. Disponível em <http://abar.org.br/images/publicacoes/agencias-e-reguladoras.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2013.

MANCUSO, Wagner. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, nº 3, 2004, p. 505-547.

MASTANGELO, Claudio. **Agências reguladoras e participação popular**. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2005.

MATEOS, Simone Biehler. **Participação Popular**: a construção da democracia participativa. Revista Desafios do Desenvolvimento. IPEA, a. 8, ed. 65, 2011, Rio de Janeiro. Disponível em:

www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28&Itemid=23.

Acesso em: 29 set. 2013.

MATHEUS, Ricardo. **Consultas públicas do Governo Federal e agências reguladoras. 2º Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/CONSULTAS-P%3%9ABLICAS-DO-GOVERNO-FEDERAL-E-AG%3%8ANCIAS-REGULADORAS3.pdf>. Acesso em: 22 out.2014.

MAIA, Rousiley Celi Moreira (Org.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre, Sulina, 2011.

MAJONE, Giandomenico. **Regulating Europe**. London: Routledge, 1996.

MEIRELLES, Fernanda; OLIVA, Rafael. **Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil**. Rev. Adm. Pública [online]. 2006, v. 40, n.4, p. 545-565. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31595.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

MELO, Marcus André. **A política da ação regulatória**: responsabilização, credibilidade e delegação. Revista Brasileira de Ciências Sociais Vol. 16 nº 46 junho. 2001. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n46/a03v1646.pdf. Acesso em: 6 fev. 2015.

MIGUEL, Luis Felipe. **A mídia e o declínio da confiança da política**. Revista Sociologias, Porto Alegre, a. 10, nº 19, 2008, p. 250-273. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n19/a11n19.pdf>. Acesso em: 21 mai.2013.

MOTTA, Ronaldo Seroa da, SALGADO. **Marcos regulatórios no Brasil**: o que foi feito e o que falta fazer. 1. ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

MÜELLER, Bernardo. **Institutions for commitment in the Brazilian regulatory system**. The Quartely Review of Economics and Finance, v. 4, p. 621-643, 2006. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/regulacao2/correa-melo-2006.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2014.

MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do governo representativo**. Tradução: Vera Pereira. Nova York: Cambridge University Press, 1998.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **Dados Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 54, nº 3, 2011, p. 259-305.

PIRES, José Cláudio Linhares e PICCININI, Maurício Serrão. **A Regulação dos Setores de Infraestrutura no Brasil**. Revista do BNDES. Rio de Janeiro. 1997 (217-260). Disponível em: www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_07.pdf. Acesso em: 15 set. 2013.

PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação**: palavras, instituições e ideias. Lua Nova, São Paulo, 67, p. 15-47, 2006.

PÓ, Marcos Vinícius. **O jogo regulatório brasileiro**: a estabilidade contratual para além da autonomia das agências. FGV, São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **O modelo norte-americano de agências reguladoras e sua recepção pelo direito brasileiro**. Revista da EMERJ, v. 12, nº 47. Rio de Janeiro. 2009.

RABAT, Márcio Nuno. **Representação, participação política e controle social**: instituições, atores e história. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Abril, 2010. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3966>. Acesso em: 29 abr. 2014.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. **Interesses no jogo regulatório**: previsibilidade e transparência nas agências reguladoras. Trabalho apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 28 a 31 de julho de 2009, Rio de Janeiro.

RODRIGUES, Cristiana Espírito Santo. **Participação popular no âmbito das agências reguladoras brasileiras**. Fortaleza, 2011. Dissertação de mestrado na Universidade de Fortaleza (Unifor). Disponível em: <http://uol02.unifor.br/oul/conteudosite/F1066349095/Dissertacao.pdf>. Acesso em: 15 out. 2014.

ROSA, Ádima Domingues da. **Reforma do estado brasileiro e agências reguladoras no contexto de mundialização do capital**. Anais do 6º Seminário do Trabalho, Marília. 2008. Disponível em www.estudosdotrabalho.org/anais6seminariodotrabalho/adimadominguesrosa.pdf. Acesso em: 24 set. 2013.

SILVA, Ilse Gomes. **Os desafios da participação popular no contexto da reforma do Estado brasileiro**. PUC-SP. Revista Lutas Sociais, n. 5. P. 35-45, São Paulo, 2009. Disponível em: http://www.pucsp.br/neils/downloads/v5_artigo_ilse.pdf. Acesso em: 28 set. 2013.

SANTOS, Manoel. **O parlamento sob influência**: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados. Tese de doutorado. Recife, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo econômico**. Malheiros Editores, São Paulo, 2000.

_____. **A regulação capturada pelo Executivo**. Jornal O Estado de S. Paulo, 3 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.sinagencias.org.br/pub/index.cfm?CODE=01&COD=1&X=4120>. Acesso em: 16 Mai. 2014.

SOUZA, Rogério de Oliveira. **Da Hipossuficiência**. Artigo jurídico disponível no *site* do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=f397314c-6e89-4e94-b2e9-d05e06d3b6ca&groupId=10136). Acesso em: 27.04.2013.

SOUZA, Cláudio André. **Pensar a democracia**: desafios e reflexões sobre a representação política na contemporaneidade. Revista Eletrônica Multidisciplinar Pindorama. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA nº 02 – Ano 3, 2012.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. **Max Weber**: o processo de racionalização e o desencantamento do trabalho nas organizações contemporâneas. Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro nº 43, p. 897-918, julho/agosto. 2009. Disponível em www.scielo.br/pdf/rap/v43n4/v43n4a07.pdf. Acesso em: 11.11.2013.

TUROLLA, Frederico, **Agências e regras do jogo na infraestrutura**. Revista “Conjuntura da Infraestrutura”, p. 10-11, 2007.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** Trabalho apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association, setembro, 2005, Washington, EUA.

VITULLO, Gabriel. **Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis?** Revista Brasileira de Ciência Política, nº 2, Brasília, julho-dezembro de 2009, p. 271-301.

VIANNA, Selma de Moura Galdino. **O que se entende por consumidor hipossuficiente**. Disponível em: <http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1973155/o-que-se-entende-por-consumidor-hipossuficiente-selma-de-moura-galdino-vianna>. Acesso em: 27 set. 2013.

YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias**. Lua Nova, 2006, nº 67, p.139-190.

8 APÊNDICES

Apêndice I - Principais atribuições das agências reguladoras²⁵ na esfera federal, em ordem cronológica de criação:

1. Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL (criada pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997) – A Agência é uma autarquia especial, vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações. As atribuições da ANATEL são, dentre outras, as seguintes: implementar a política nacional de telecomunicações; administrar o espectro de radiofrequências e o uso das órbitas; expedir normas e padrões a serem cumpridas pelas operadoras. A missão da Agência é “promover o desenvolvimento das telecomunicações do País de modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infraestrutura de telecomunicações, capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos, em todo o território nacional”.

2. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (instituída pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996) – A ANEEL é uma autarquia especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), e tem como atribuições: regular, fiscalizar e mediar as relações no setor elétrico, além da defesa do interesse do consumidor. A ANEEL também atua como Poder Concedente de outorgas de geração. A missão da Agência é “proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade”. Na condição de fiscalizadora dos serviços de energia elétrica, a ANEEL tem como princípio básico a prevenção e educação dos agentes, em que os resultados têm se mostrado satisfatórios. Outro ponto considerado pela ANEEL é a descentralização de parte de suas atividades, por meio de convênios com agências reguladoras estaduais, baseada na crença de que é descentralizando que a ANEEL aproxima suas ações dos consumidores e agentes setoriais, adaptando-as às circunstâncias locais.

²⁵ *Papéis, competências e atribuições extraídas das páginas dessas agências reguladoras na internet no dia 20 de novembro de 2013.*

3. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP (instituída pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997) – A ANP, também vinculada ao Ministério de Minas e Energia como a ANEEL, foi criada para atuar como órgão regulador da indústria do petróleo. A missão da ANP é “buscar satisfazer a demanda atual da sociedade, mantendo com esta uma comunicação efetiva”. Juntamente com a ANCINE, possui escritório central na cidade do Rio de Janeiro, ao contrário das demais, sediadas na capital federal. A função da ANP é promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, em conformidade com os interesses do País.

4. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA (criada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999) – A Agência é uma autarquia sob o regime especial, ou seja, uma agência reguladora caracterizada pela independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes durante o período de mandato e autonomia financeira. A gestão da ANVISA é responsabilidade de uma Diretoria Colegiada, composta por cinco membros. Na estrutura da Administração Pública Federal, a Agência está vinculada ao Ministério da Saúde, sendo que este relacionamento é regulado por um contrato de gestão. O novo órgão incorporou as competências da Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde. A finalidade institucional da Agência é promover a proteção da saúde da população por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados. Além disso, a Agência exerce o controle de portos, aeroportos e fronteiras e a interlocução junto ao Ministério das Relações Exteriores e instituições estrangeiras para tratar de assuntos internacionais na área de vigilância sanitária. A missão da ANVISA é “proteger e promover a saúde, garantindo a segurança sanitária de produtos e serviços”. A visão da Agência é a de “ser agente da transformação do sistema descentralizado de vigilância sanitária em uma rede, ocupando um espaço diferenciado e legitimado pela população, como reguladora e promotora do bem-estar social”.

5. Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS (instituída pela Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000) – a Agência Nacional de Saúde Suplementar é uma autarquia sob o regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde. Contribuindo para o desenvolvimento das ações de Saúde no País, a ANS tem a missão de promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive nas suas relações

com prestadores e consumidores. Dentre as competências da ANS, destacam-se: propor políticas e diretrizes gerais ao Conselho Nacional de Saúde Suplementar (CONSU) para a regulação do setor de saúde suplementar; estabelecer parâmetros e indicadores de qualidade e de cobertura em assistência à saúde para os serviços próprios e de terceiros oferecidos pelas operadoras; estabelecer critérios de aferição e controle da qualidade dos serviços oferecidos pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde, sejam eles próprios, referenciados, contratados ou conveniados; autorizar o registro dos planos privados de assistência à saúde. Em suma, zelar pela qualidade dos serviços de assistência à saúde no âmbito da assistência à saúde suplementar.

6. Agência Nacional de Águas – ANA²⁶ (criada pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000) – A ANA, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), tem a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Atua no sentido de conceder outorgas para uso da água. Responsável pela execução da Política Nacional de Recursos Hídricos, a ANA é uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Sua principal competência é a de implementar o gerenciamento dos recursos hídricos no país. O objetivo é ambicioso: disciplinar a utilização dos rios, de forma a evitar a poluição e o desperdício, para garantir água de boa qualidade às gerações futuras. Essas ações já estavam previstas na Lei nº 9.433, de 1997, a chamada Lei das Águas, que cabe à ANA implementar. Em seus primeiros anos, a Agência focará sua atuação em dois graves problemas do país: as secas prolongadas, especialmente no Nordeste, e a poluição dos rios. Coordenado pela ANA, o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH) é um dos instrumentos da Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e possui três objetivos principais: reunir, consolidar e divulgar os dados; manter atualizadas as informações; e fornecer subsídios à elaboração dos planos de recursos hídricos. Os princípios básicos da gestão por bacia hidrográfica, descentralizada e coordenada, norteiam as diretrizes do sistema.

²⁶ A ANA é incluída no rol das agências reguladoras por uma questão de metodologia e de legislação, pois, segundo especialistas, sua configuração mais se assemelha a uma agência executiva, como o Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO).

7. Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT (instituída pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001) – A ANTT foi criada para implementar as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e pelo Ministério dos Transportes; regular ou supervisionar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros. O regime autárquico é caracterizado pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes. A Agência regulará o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação; a exploração da infraestrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes; o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; o transporte rodoviário de cargas; a exploração da infraestrutura rodoviária federal; o transporte multimodal; o transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias e ferrovias. Em resumo, cabe à ANTT regular e coordenar a atuação dos concessionários, assegurando neutralidade com relação aos interesses dos usuários, orientando e disciplinando o tráfego mútuo e o direito de passagem de trens de passageiros e cargas e arbitrando as questões não resolvidas pelas partes.

8. Agência Nacional do Cinema – ANCINE (criada por meio da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001) – A ANCINE foi criada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso dentro da Política Nacional do Cinema. É um órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica, dotado de autonomia administrativa e financeira. Entre outros, seus objetivos são estimular o desenvolvimento desta indústria; promover a integração das atividades governamentais a ela relacionadas; aumentar competitividade, promover a autossustentabilidade e articulação dos vários elos de sua cadeia produtiva, estimular a universalização do acesso às obras cinematográficas e videofonográficas, especialmente as nacionais e garantir a participação diversificada das obras estrangeiras no mercado brasileiro. Todos estes objetivos e as competências deles decorrentes implicam o desenvolvimento e aperfeiçoamento da gestão pública dos assuntos cinematográficos e videofonográficos, inclusive na sua interface com a televisão, paga ou aberta. A modernização imposta por esta proposta passa forçosamente pela criação de um sistema de informações para o monitoramento das atividades da indústria cinematográfica e videofonográfica em seus diversos meios de produção, distribuição, exibição e difusão. Integra este monitoramento a arrecadação da sua principal receita, aquela que garante a autonomia da agência.

9. **Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ** (instituída pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001) – A ANTAQ foi criada para implementar as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e pelo Ministério dos Transportes; regular ou supervisionar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros. O regime autárquico é caracterizado pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes. A Agência regulará e fiscalizará a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso; os portos organizados; os terminais portuários privativos; e o transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas. Em síntese, a ANTAQ atua no gerenciamento das operações de transporte aquaviário intermunicipal e urbano.

10. **Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC** (criada pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005) – A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), vinculada ao Ministério da Defesa, tem como finalidade regular e fiscalizar as atividades de aviação civil, bem como adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público. Além disso, tem como missão incentivar e desenvolver a aviação civil, a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do país. A ANAC é uma autarquia especial, com independência administrativa, personalidade jurídica própria, patrimônio e receitas próprias para executar atividades típicas da Administração Pública, que requerem, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. A ANAC tem sua origem nas competências do DAC, que eram estabelecidas no art. 18 do Anexo I do Decreto nº 5.196, de 26 de agosto de 2004.

11. **Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM**²⁷ (em processo de transformação em Agência Nacional de Mineração) – O Departamento é uma autarquia federal criada pela Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia patrimonial, administrativa e financeira, com sede e foro em Brasília, Distrito Federal, e circunscrição em todo o território nacional. O DNPM tem por finalidade promover o planejamento e o fomento da exploração mineral e do aproveitamento dos recursos minerais e superintender as pesquisas

²⁷ Informações colhidas em 16.05.2014 no site www.dnpm.org.br.

geológicas, minerais e de tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, na forma do que dispõem o Código de Mineração, o Código de Águas Minerais, os respectivos regulamentos e a legislação que os complementa. Sua missão é “gerir o patrimônio mineral brasileiro, de forma social, ambiental e economicamente sustentável, utilizando instrumentos de regulação em benefício da sociedade”. Sua visão de futuro é “ser reconhecido pela sociedade como uma instituição de excelência capaz de gerir o patrimônio mineral de forma sustentável no interesse da nação”.

Apêndice II - Efetividade das audiências públicas das agências reguladoras

PERGUNTAS DA ENTREVISTA FORMULADA JUNTO A SERVIDORES QUE ATUAM NAS ASSESORIAS PARLAMENTARES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PARLAMENTAR NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

1. Em sua opinião, como são as audiências públicas promovidas pelas agências reguladoras? Eficientes? Cumprem com a legislação? São meramente formais ou, de fato, cumprem com sua função?
2. Como analisa a participação de parlamentares nas consultas e audiências públicas das agências reguladoras?
3. Como avalia a presença dos reguladores nas audiências públicas promovidas nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal?
4. Como avalia a participação da sociedade nas audiências públicas das agências?
5. Que melhorias podem ser feitas no processo de audiências das agências, e como a interação entre as agências e o Parlamento pode melhorar?
6. Palavra aberta para comentários livres pelo entrevistado.

Apêndice III – Relacionamento das agências com o Conselho de Comunicação Social

QUESTIONÁRIO EMPREGADO NA PESQUISA SOBRE O RELACIONAMENTO DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL COM AS AGÊNCIAS REGULADORAS

1 – Introdução

- 1.1. Há quanto tempo o(a) Senhor (a) acompanha as atividades do CCS?
- 1.2. O que o(a) levou a acompanhar as atividades do CCS?
- 1.3. Por que é importante acompanhar as ações do CCS?

2 – O Conselho

- 2.1. Quais são as funções constitucionais e legais do CCS? Para que serve o Conselho? Para que ele foi criado?
- 2.2. Considera que a atual composição tem cumprido adequadamente o rol de atribuições conferidas pela Constituição e pela lei?
- 2.3. Há alguma crítica ou comentário a fazer sobre a atual formação do Conselho, tanto em relação aos titulares e quanto aos suplentes?
- 2.4. Como avalia a presidência do Conselho? Há aspectos que devem mudar? Podem melhorar?

3 – Agências reguladoras

- 3.1. Conhece o papel das agências reguladoras? Qual é sua opinião a respeito delas? Acha que as agências cumprem adequadamente com seu papel institucional perante a sociedade?
- 3.2. Considera importante a previsão legal de as agências remeterem ao CCS as minutas de futuros atos normativos, especialmente no quesito da televisão por assinatura? Por quê?
- 3.3. Conhece os recentes relatórios do CCS sobre a Anatel e a Ancine? O que pensa deles? Qual o grau de rigor deles? Esses relatórios são úteis para os reguladores? São úteis para o Parlamento? E para o CCS?
- 3.4. Em sua opinião, qual agência desenvolve um relacionamento institucional mais eficiente e proativo com o CCS? Por quê?

3.5. Os atuais “canais de interação” formais (ofícios e audiências públicas) entre o CCS e as agências são adequados? Suficientes? Poderia haver outros? Quais?

4 – Sugestões de melhoria e palavra aberta

4.1. O que poderia ser considerado “positivo” no relacionamento atual entre o CCS e as agências? E “negativo”? Em que aspectos essa interação poderia melhorar? Há alguma sugestão?

4.2. Ficou faltando alguma coisa a respeito de sua opinião a respeito do CCS? Sobre a produtividade do Conselho (matérias analisadas, rejeitadas e aprovadas)? E sobre as agências reguladoras, algum comentário final? E Sobre o relacionamento entre o CCS e as agências, algo a acrescentar?

4.3. Palavra aberta para algum comentário final.

Apêndice IV – Lista das audiências públicas promovidas pela Câmara dos Deputados com a presença de reguladores (2012):

Audiências públicas realizadas pela CCTCI

<i>Data</i>	<i>Autor/Requerimento</i>	<i>Tema</i>	<i>Agência participante</i>
24.04.2012	Dep. Ruy Carneiro (PSDB/PB) – Requerimento nº 115/2012	Relevância tecnológica, econômica e estratégica da computação em nuvem (<i>cloud computing</i>) para a competitividade nacional.	Anatel
15.05.2012	Dep. Duarte Nogueira (PSDB/SP) e Dep. Sandro Alex (PPS/PR) – Requerimentos nº 113/2012 e 127/2012	Deficiência dos serviços oferecidos pelas operadoras de telefonia e o não cumprimento das normas do Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC).	Anatel
29.05.2012	Dep. Augusto Coutinho (DEM/PE) – Requerimento nº 103/2011	Debate sobre o PL nº 465/2011, que trata do <i>roaming</i> de sinal de telefonia celular em estradas federais.	Anatel
07.08.2012	Dep. Francisco Floriano (PP/RJ) e Dep. Silas Câmara (PSD/AM) – Requerimento nº 106/2012	Qualidade dos serviços de telecomunicações da Nextel e recente decisão da Anatel sobre suspensão de venda de novos planos das operadoras Tim, Oi e Claro.	Anatel
11.12.2012	Dep. Eduardo Azeredo (PSDB/MG) – Requerimento nº 150/2012	Assuntos gerais vinculados ao setor de telecomunicações, especialmente sobre os planos de investimentos elaborados pelas operadoras para a melhoria da qualidade dos serviços.	Anatel

Audiências públicas realizadas pela CDC

<i>Data</i>	<i>Autor/Requerimento</i>	<i>Tema</i>	<i>Agência participante</i>
30.05.2012	Deputados Carlos Sampaio (PSDB/SP), Nelson Marchezan Junior (PSDB/RS), José Carlos Araújo (PSD/BA) e José Chaves (PTB/PE) – Requerimentos nº 52/2011, 83/2011 e 102/2012	<i>Debater as constantes queixas de consumidores, relativas à prestação de serviços das operadoras de telecomunicação.</i>	Anatel

13.06.2012	Dep. Chico Lopes (PCdoB/CE) – Requerimento nº 24/2011	Debater o Projeto de Decreto Legislativo nº 10, de 2011, que susta os efeitos do ato da diretoria da Aneel que negou o direito dos consumidores brasileiros de serem ressarcidos por erro da metodologia de cálculo nas tarifas.	Aneel
------------	---	--	-------

Audiências públicas realizadas pela CME

<i>Data</i>	<i>Autor/Requerimento</i>	<i>Tema</i>	<i>Agência participante</i>
12.04.2012	Dep. Fernando Torres (PSD/BA) e Dep. Fernando Jordão (PMDB/RJ) – Requerimentos nº 99/2012 e nº 102/2012	Esclarecimentos sobre o novo vazamento de óleo no Campo de Frade, localizado na Bacia de Campos, Estado do Rio de Janeiro.	ANP
12.12.2012	Dep. Simão Sessim (PP/RJ) – Requerimento nº 154/2012	Abastecimento nacional de combustíveis.	ANP

9 MEMORIAL

Meu nome é Renato Lima de Oliveira, tenho 44 anos, sou jornalista profissional formado pela Universidade de Brasília (UnB), em 1992. Possuo três pós-graduações: Marketing (1996), pela Fundação Getúlio Vargas; Assessoria Parlamentar (2003), pela UnB; e Regulação das Telecomunicações (2007), também pela UnB, em parceria com a Anatel e a União Internacional de Telecomunicações (UIT). Atualmente, curso Mestrado Profissional em Poder Legislativo pelo CEFOR da Câmara dos Deputados (1ª Turma – 2013).

Minha iniciação no mundo da política começou em 1999, quando fui trabalhar na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), atuando na Superintendência de Relações Institucionais (SRI). Naquela época, cursei pós-graduação em Assessoria Parlamentar e produzi meu primeiro trabalho acadêmico nesta linha de pesquisa (“O Poder Normativo das Agências Reguladoras”), tratando da temática relacional entre as agências e o Parlamento. Foi ali que comecei a acompanhar as comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Em 2005, fui aprovado em concurso público para a Anatel, e desde então tenho também exercido minhas atividades laborais nessa área de relações com o Parlamento.

Em 2013, juntamente com colegas que militam no campo das assessorias e consultorias parlamentares, publicamos o livro “Relações Governamentais: interagindo democraticamente no processo decisório brasileiro” (Editora Ciência Moderna – www.lcm.com.br).

Agora, no mestrado do CEFOR, tenho a oportunidade e o privilégio de aprofundar-me nesse assunto, analisando estudos de caso que registram percepções interessantes sobre a interação entre parlamentares, cidadãos e reguladores. Esta dissertação é produto direto de minhas observações como assessor parlamentar e estudioso do campo das Ciências Sociais.

E por que falar e retratar o relacionamento? Por várias razões. A natureza do Parlamento (casa de debate do povo) e das agências (que possuem instrumentos de participação formais) apontam que ambas essas esferas poderiam possuir uma interação mais institucional e efetiva, o que não aparenta acontecer com base na revisão da literatura e nas opiniões dos entrevistados e respondentes. A presente dissertação pretende dar um passo além nos meus estudos e, quem sabe, lançar novos olhares sobre esse fenômeno, estimulando o debate sobre o tema e a publicação de um eventual livro.

Contatos:

mestrado.renatolima@gmail.com

Telefones: (61) 3272-3593 ou 9976-7372