

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

RAFAEL OLIVA

***ACCOUNTABILITY* PARLAMENTAR NO PRESIDENCIALISMO
BRASILEIRO: DECIFRANDO O CASO DAS AGÊNCIAS
REGULADORAS**

SÃO PAULO
2006

RAFAEL OLIVA

***ACCOUNTABILITY* PARLAMENTAR NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO:
DECIFRANDO O CASO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção de título de Doutor em Administração Pública

Campo de conhecimento:
Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

SÃO PAULO
2006

Oliva, Rafael.

Accountability parlamentar no presidencialismo brasileiro: decifrando o caso das agências reguladoras/ Rafael Oliva. - 2006.

211 f.

Orientador: Fernando Luiz Abrucio.

Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Burocracia - Brasil. 2. Reforma do Estado. 3. Reforma administrativa - Brasil. 4. Agências reguladoras de atividades privadas. 5. Poder legislativo – Brasil. 6. Agência Nacional de Energia Elétrica (Brasil). 7. Agência Nacional do Petróleo (Brasil). 8. Agência Nacional de Telecomunicações (Brasil). I. Abrucio, Fernando Luiz. II. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(81)

Dedicatória

Dedico este trabalho à minha família. Aos meus pais, Maria Helena e Didio, e ao meu irmão, Daniel.

Agradecimentos

A produção dessa tese envolveu ajudas de vários tipos e de muitas pessoas diferentes.

Primeiramente, gostaria de agradecer ao meu orientador, Fernando Abrucio, pela orientação amiga, inteligente e sempre estimulante. Pela capacidade de lidar com as minhas aflições, por me incentivar a escrever com liberdade (apesar da minha resistência), pela leitura atenta, pela tranquilidade. Pela minha iniciação na Ciência Política.

Agradecimentos especiais também devem ser feitos:

Ao Professor Edson de Oliveira Nunes, coordenador do Instituto Data Brasil de Ensino e Pesquisa, e aos demais membros da equipe responsável pelo desenvolvimento da pesquisa “*Democracia e Regulação no Brasil: gênese e instalação da ANEEL, ANATEL e ANP*”, em particular a Leandro Molhano Ribeiro e a Helenice Vieira Andrade. O acesso ao valioso acervo documental constituído no curso da pesquisa, que me foi generosamente franqueado, teve importância decisiva no desenvolvimento deste trabalho.

A Diogo Coutinho e Marcos Paulo Veríssimo, cuja solidariedade na elaboração desta tese terei muita dificuldade para retribuir. Ainda bem que terei a vida inteira pela frente para tentar. Pelas discussões sobre o trabalho, pela revisão crítica dos textos, pela sugestão de formulações alternativas, pela força dada nos momentos mais estreitos, um obrigado especial. É claro que a responsabilidade integral pelos erros e omissões cometidos no trabalho são de minha inteira e exclusiva responsabilidade.

Aos diretores da LCA Consultores por me terem concedido o tempo necessário para a conclusão do trabalho principalmente nesses últimos quatro meses, condição sem a qual a tese não seria finalizada.

A Paulo Mattos, pela amizade fraterna, pelos debates intensos sobre política e democracia e também por ter me levado a mergulhar no mundo da regulação.

A Cecília Olivieri, pelo convívio intelectual e por ter me dado a chance de me beneficiar da sua cabeça brilhante.

Aos amigos queridos que me apoiaram com imenso carinho nesse percurso. Cada um do seu jeito, cada um a seu tempo, mas sempre com imenso carinho. Que bom tê-los por perto! Inaê, Cristian, Claudia, Gabi, Jorge, Joana, Gustavo Madi, Roberto Vermulm, Nanda, Marina, Laurinha, Erica, Ana Hutz, Fê Camargo, Carol Duprat, Paulete, Ricardo Nara, Carô, Paula,

Rê Domingos, Rita, Ana Mutran, Fabíola, Fafá, André, Bernardo Macedo, Ana Clara, Silvia Fagá, Renato Seixas, Pedro Macedo, Conrado, Fernanda Meirelles.

A Carol, pelo amor paciente e companheiro dos nossos três anos. E pela amizade dos próximos tempos.

A Olga, Wesley, Nice, Flavia, Carol Setti, Tia Lourdes, por me ajudarem a manter o equilíbrio.

Aos meus pais e meu irmão, pelo amor de sempre.

Outros agradecimentos importantes que de forma nenhuma podem ser esquecidos.

Aos colegas e amigos do projeto temático *Direito e Democracia* (CEBRAP-FAPESP). Em particular, aos coordenadores do projeto, professores Marcos Nobre e Ricardo Terra, e aos membros do grupo “Reforma do Estado e Democracia”: Paulo, Diogo, Jean Paul, Mariana Motta Prado e Vinicius.

Às professoras Maria Rita Loureiro e Regina Pacheco. Pelo estímulo, pelas disciplinas e pelas sugestões e críticas feitas no exame de qualificação.

A professora Marta Farah, pela ajuda no episódio de Austin.

Aos entrevistados que me ajudaram a elucidar questões importantes sobre o processo de instituição das agências reguladoras no Brasil: Carlos Ari Sundfeld, José Geraldo Piquet Carneiro, e os deputados Luciano Zica e Eliseu Resende.

RESUMO

A tese procura analisar a atuação do Congresso Nacional no momento de criação das agências reguladoras de primeira geração no Brasil (ANEEL, ANP e ANATEL), assim como no momento posterior à sua instalação. O estudo mostra de que forma a preocupação com a *accountability* parlamentar se fez presente na concepção e na operação dessas agências entre 1998 e 2004.

Palavras chave: Burocracia; Agências Reguladoras; Reforma do Estado; Regulação; *Accountability*

ABSTRACT

This study analyses the Legislative behaviour related to regulatory agencies in Brazil, considering two different moments: the institution moment, when the agencies were created; and the operation moment, when the agencies started to play their role. Therefore, the study considers the way legislators concerns related to *accountability* were expressed before and after (1998-2004) the building of regulatory framework in Brazil.

Keywords: Bureaucracy; Regulatory Agencies; State Reform; Regulation; *Accountability*.

SUMÁRIO

Introdução	12
1. Democracia e Regulação	28
1.1. O controle democrático dos governos: o problema das burocracias	28
1.2. O debate sobre a legitimidade democrática da atividade regulatória	34
1.3. O controle democrático das burocracias: a idéia de accountability	42
1.4. Os atores do controle democrático das burocracias – o papel do legislativo	45
1.5. Accountability das agências reguladoras: uma crítica a MAJONE	51
2. A accountability política das agências reguladoras na experiência internacional.	54
2.1. A experiência norte-americana:	55
2.1.1. <i>Agencificação e despolitização</i>	55
2.1.2. <i>O Administrative Procedure Act e o Congresso</i>	59
2.1.3. <i>A afirmação da responsabilização política</i>	63
2.1.4. Accountability do rule-making nos EUA	68
2.2. As autoridades independentes na Europa	74
3. Accountability parlamentar no Brasil?	79
3.1. Limites para o desenvolvimento da accountability parlamentar no Brasil: referências teórico-analíticas.....	82
3.1.1. <i>O problema da representação</i>	82
3.1.2. <i>Limites à accountability: a concentração de poderes constitucionais</i>	88
3.2. Considerações finais	100
4. A construção do aparato regulatório brasileiro: antecedentes da tramitação legislativa	102
4.1. A reforma do Estado brasileiro e a quebra do monopólio estatal nas telecomunicações e no petróleo	103
4.2. O PDRAE e as agências reguladoras	106
4.3. A Recomendação para a construção do marco legal dos entes reguladores	109
4.4. A elaboração dos anteprojetos de lei nos Ministérios	112
4.4.1. <i>O anteprojeto da ANEEL</i>	113
4.4.2. <i>O anteprojeto da ANP</i>	115
4.4.3. <i>O anteprojeto da ANATEL</i>	115

5. O papel do legislativo na construção do aparato regulatório brasileiro: o tema da Accountability parlamentar.....	118
5.1. O conteúdo dos anteprojetos e a tramitação legislativa: ANEEL	121
5.1.1. A accountability regulatória da ANEEL no anteprojeto de lei	122
5.1.2. A tramitação do PL 1.669/96	123
5.2. O conteúdo dos anteprojetos e a tramitação legislativa: ANP	136
5.2.1. A accountability regulatória da ANP no anteprojeto de lei	136
5.2.2. A tramitação do PL 2.142/96	137
5.3. O conteúdo dos anteprojetos e a tramitação legislativa: ANATEL	147
5.3.1. A accountability regulatória da ANATEL no anteprojeto de lei	147
5.3.2. A tramitação do PL 2.648/96	151
5.4. Síntese e considerações finais	160
6. A fiscalização da atividade regulatória pelo Congresso	164
6.1. Mecanismos de accountability parlamentar: dados disponíveis	166
6.2. Evolução das ações de accountability: panorama geral e regulação	168
6.3. Como se distribuem as ações de accountability entre os partidos?	174
6.4. O conteúdo da fiscalização da regulação: qual é objeto da ação dos parlamentares? Motivações e temas	178
6.4.1. A demanda por controle da ANEEL: análise por temas	183
6.5. Notas sobre o uso dos dispositivos constitucionais pelas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados	192
6.6. Considerações finais	197
7. Síntese e Considerações finais	199
Referências Bibliográficas	202

Introdução

Entre as principais preocupações que marcaram a agenda de reflexão e ação dos governos brasileiros nos anos 1990 aparece com particular destaque o tema da Reforma do Estado. Entretanto, se esse tema já aparecera nos primeiros anos da década, no governo de Fernando Collor de Mello, será nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso que será posta em curso uma ampla e profunda agenda reformista. De fato, é a partir de 1994 que serão os dados passos decisivos em direção à construção de um padrão de intervenção estatal distinto daquele que ao longo do século prevaleceu como reflexo da herança varguista.

Desde então, o esforço de reforma se projetou em diversas direções. Uma delas foi a tentativa de se reconfigurar a inserção internacional da economia brasileira, algo que foi perseguido por meio da consecução de um conjunto de iniciativas cujo desígnio foi ampliar o grau de abertura – comercial e financeira – da economia brasileira, movimento que já havia sido iniciado no governo Collor. Não menos importante, porém, foi o empenho devotado pelo governo Cardoso no sentido de redefinir o papel do Estado e as suas formas de intervenção sobre a sociedade e a economia, projeto que se encontra amplamente caracterizado em seus objetivos e iniciativas no *Plano Diretor de Reforma do Estado* (PDRE) de novembro de 1995.

As principais proposições presentes nesse documento são conhecidas. Com base na avaliação de que o modelo de intervenção do Estado prevalecente até os anos finais da década de 80 havia se esgotado, o projeto de reforma sugeria uma profunda “reconstrução do Estado brasileiro” (PDRE), que deveria se pautar por cinco princípios básicos: a reorganização financeira-patrimonial do Estado brasileiro, de maneira a que se alcançasse um ajuste fiscal duradouro que permitisse um melhor manejo da gestão macroeconômica; a reforma de previdência social, por razões semelhantes; a inovação dos instrumentos de política social de maneira a lhes conferir maior abrangência e incrementar os seus resultados; a implementação de reformas econômicas orientadas para o mercado, dentre as quais a própria abertura econômica ; e a reforma do próprio *aparelho* de Estado, segundo a expectativa de fortalecer a sua capacidade de implementar políticas públicas de forma eficiente.

Esse último aspecto seria de particular importância dentro da estratégia de reforma. Com base no diagnóstico de que o padrão de intervenção estatal precedente havia dado origem a um aparato

burocrático cada vez menos capaz de atender de forma satisfatória às demandas por políticas públicas, o Plano Diretor estabelece como diretriz central da agenda reformista o objetivo de conferir à ação estatal um caráter eminentemente *coordenador-regulador*, em substituição à uma atuação marcada pela centralização das funções de execução e prestação dos serviços públicos, traço próprio do paradigma da “Administração Pública Burocrática” (PDRE) típico do período anterior. Vale dizer, com vistas a que fossem conferidos graus crescentes de eficiência à intervenção estatal tratar-se-ia de restringir os espaços em que o Estado atuaria diretamente, devendo-se buscar a partir de então não apenas a criação de estruturas administrativas mais autônomas para a gestão e implementação de determinadas políticas públicas como também a transferência de funções que poderiam ser atendidas “via mercado” à iniciativa privada.

No que se refere à última dessas intenções, a privatização de serviços públicos antes ofertados por empresas estatais, já no primeiro semestre do seu governo, no início de 1995, Fernando Henrique Cardoso dá os primeiros passos ao encaminhar ao Congresso Nacional Projetos de Emenda Constitucional (PECs) com o objetivo de quebrar o monopólio do Estado nos setores de telecomunicações e de gás e petróleo. Em paralelo iniciam-se os estudos dentro do poder Executivo para que fosse encaminhada também a privatização das empresas estatais de energia elétrica.

Ainda que tenha havido alguma resistência dentro do Congresso Nacional com relação às PECs preparadas pelo poder Executivo, em particular dos partidos que à época se encontravam na oposição, a aprovação das Emendas Constitucionais acabou por se concretizar com relativa facilidade. Diante desse resultado, foi posto em andamento o processo de preparação do programa de privatização e liberalização nos três setores. Assim, já entre 1995 e 1996, inicia-se a elaboração da legislação específica necessária à estruturação desses setores sob condições de mercado.

É nesse momento então que é conformado um dos principais resultados do projeto de reforma, a saber, a concepção de um tipo de burocracia até então inédito no panorama administrativo brasileiro, as agências reguladoras.

As agências brasileiras foram concebidas como órgãos dotados de competências amplas para o disciplinamento dos setores a serem privatizados e também para outros setores. Em suas leis de criação, lhes foram reservadas atribuições numerosas e diversificadas, dentre as quais: funções

normativas, relativas ao estabelecimento das regras de operação do mercado sob regulação; funções executivas, referentes às ações de fiscalização do cumprimento das normas editadas pelos entes regulados (concessionários e autorizatários); e funções quase-jurisdicionais (ou adjudicativas), com o que lhe foram concedidas competências para arbitrar eventuais litígios entre as empresas prestadoras dos serviços regulados. Assim definidos, esses órgãos tornaram-se a instância principal de coordenação das atividades econômicas que se encontram sob sua autoridade.

A criação de burocracias dotadas de extensas responsabilidades setoriais não é propriamente uma novidade na história administrativa brasileira. No período desenvolvimentista também se assistiu à formação de um conjunto numeroso de órgãos que também integrados à Administração Indireta respondiam por funções regulatórias, entendendo-se por regulação a definição dos parâmetros e limites que condicionam as decisões de agentes públicos ou privados. Essa semelhança, entretanto, não impede que se reconheça na constituição das agências reguladoras uma autêntica inovação institucional na paisagem político-administrativa brasileira, em face de duas características que, na comparação com outras burocracias, lhe conferem especificidade.

Por um lado, a circunstância de que a estrutura decisória das agências acolhe condições pouco contraditórias em outros organismos que integram a administração direta e indireta do Estado brasileiro, notadamente processos deliberativos em regime colegiado e, em alguns casos, a previsão de procedimentos rotineiros de consultas e audiências públicas que permitem a participação direta de potenciais interessados na formulação de normas administrativas, por meio de contribuições.

Por outro, a previsão de que, para a execução de suas funções, essas burocracias devam contar com atributos de autonomia e independências ausentes em outras organizações do aparelho estatal, inclusive burocracias setoriais criadas no passado. Aqui, destaca-se, em primeiro lugar, o mandato fixo de seus dirigentes. Diferentemente do que ocorre com outras posições da estrutura administrativa brasileira, nas quais o seu titular está sujeito à possibilidade de demissão *ad nutum* por determinação do chefe do poder Executivo, os dirigentes das agências não podem ser removidos a qualquer tempo, devendo ser substituídos apenas à conclusão de seus respectivos mandatos. E, em segundo lugar, a circunstância de que as decisões regulatórias não estão sujeitas à revisão do presidente da república e de seus ministros. É com base nessa condição que se

afirma que em matéria regulatória os dirigentes das agências respondem por decisões “em última instância”, ressalvada a possibilidade de revisão judicial (controle de legalidade do ato administrativo pelo poder judiciário). Trata-se, claramente, de uma condição inexistente em outros organismos do aparelho estatal que, diferentemente, encontram-se subordinados hierarquicamente ao chefe do poder Executivo.

Há que se notar, todavia, que a criação no Brasil de burocracias com esses contornos não constitui um episódio isolado, conforme observa MELO (2002:247). Ao contrário, reproduz movimento recente observado no plano internacional, sobretudo nos países europeus do continente e nas novas democracias da América Latina e do leste europeu, pelo qual se observa a redefinição das formas da intervenção estatal em favor de formatos mais descentralizados, movimento particularmente acentuado nas últimas duas décadas em razão da consecução, também nesses países, das reformas orientadas para o mercado, dentro as quais as iniciativas orientadas para a liberalização de mercados e privatização de companhias estatais.

Nos termos de MAJONE (1997), a instituição de órgãos dotados de maior autonomia em relação ao poder Executivo, como as agências reguladoras, integraria uma autêntica mudança estrutural nos contornos da intervenção estatal. Tratar-se-ia, segundo esse autor, de uma transição do “Estado Positivo” para o chamado “Estado Regulador” pela qual se estaria assistindo a uma progressiva convergência das iniciativas de reforma do Estado no sentido da adoção do que o autor qualifica como “estilo americano de regulação” (1996:10).

Nesse processo, que se originaria do questionamento das modalidades de intervenção típicas do período keynesiano – a exemplo das políticas de sustentação da demanda agregada e das ações de planejamento baseadas na propriedade pública de atividades econômicas –, o recurso a um padrão de ação estatal em que se combinam delegação administrativa e autonomia decisória, traços característicos do modelo administrativo norte-americano, espelharia uma inflexão simbólica em duas direções. De um lado, revelando uma maior confiança na operação dos mecanismos de mercado como instância primordial de coordenação da economia e o entendimento de que a intervenção estatal se justificaria apenas se ocorresse de forma seletiva, concentrando-se nas atividades em que reconhecidamente se fizessem presentes “falhas de mercado”, como situações de monopólio natural e informação assimétrica, entre outras. De

outro, traduzindo uma estratégia de desconcentração do poder estatal orientada para a proteção da qualidade e da continuidade das políticas públicas.

Desde os seus momentos iniciais, a criação das agências reguladoras no Brasil tem sido saudada com considerável entusiasmo por bom número de analistas. Em especial, dois aspectos associados a essas burocracias têm sido particularmente celebrados. Em primeiro lugar, a possibilidade inscrita no seu desenho institucional, e já indicada acima, de que o processo de produção normativa se desenvolva contando com a contribuição de potenciais interessados em consultas e audiências públicas. Para alguns autores, ter-se-ia criado um espaço de “mediação” que seria mais afeito à expressão e articulação da multiplicidade de interesses, traço característico das sociedades contemporâneas (AZEVEDO, 1999:81) e, que, supostamente, seria mais dificilmente contemplado nos processos de tomada de decisão típicos da burocracia tradicional. Para outros, seguindo em linha semelhante, ter-se-ia introduzido um “potencial democrático”, antes desconhecido na elaboração de políticas, ampliando-se as oportunidades de participação direta da sociedade nesses processos. (MATTOS: 2004)

Mais enfática, porém, tem sido a avaliação de que a criação das agências reguladoras deveria ser percebida como expressão de uma mudança qualitativa nos contornos da intervenção estatal. De acordo com essa visão, o atributo diferenciador desses novos entes administrativos consistiria na centralidade conferida à *expertise* como critério principal de recrutamento de seus quadros, circunstância que tornaria possível que a elaboração e a implementação da atividade regulatória fossem dirigidas por requisitos mais elevados de excelência técnica, qualidade nem sempre percebida nas burocracias submetidas a um regime de subordinação direta aos órgãos centrais da administração.

A percepção positiva dos potenciais benefícios decorrentes do desenho institucional das agências reguladoras brasileiras não tem sido, porém, incontroversa. Pelo contrário, ao lado da identificação das possibilidades de avanço, acima mencionadas, a criação dessas novas burocracias tem sido submetida a questionamentos de natureza diversa, revelando que a acomodação desses órgãos à nossa paisagem institucional está longe de se completar e dando lugar a um turbulento processo de assimilação que tem assumido expressão no debate político e, também, em diversas áreas da produção acadêmica.

No campo da reflexão jurídica, por exemplo, há grande polêmica quanto à compatibilidade entre as funções atribuídas às agências e o respeito ao princípio da separação de poderes. Sobre essa questão, alguns autores entendem que ao atribuir funções normativas às agências, suas leis de criação lhes teriam transferido competências indelegáveis, pois privativas do poder Legislativo. Ter-se-ia, assim, uma subversão do texto constitucional e, por consequência, um vício legal insanável.

É nos campos da administração pública e da ciência política, contudo, que o debate tem se mostrado ainda mais controvertido. Nesse domínio tem se observado um acirrado embate entre interpretações distintas acerca do significado e dos efeitos da institucionalização das agências reguladoras no que concerne a outro dos objetivos enunciados da reforma do estado no Brasil, a saber, a expectativa de se ampliar a *accountability* das instituições que integram o aparelho de estado.¹

As principais perguntas que têm orientado essas discussões são conhecidas. A primeira delas corresponde a saber se a autonomia decisória conferida às agências nos termos acima assinalados (fixação de mandatos e impossibilidade de revisão) não amplificaria o risco, percebido por Max Weber ainda no final do século XIX, de que a atividade desenvolvida pelas burocracias produzisse decisões que contrariassem os objetivos de política cuja implementação lhes foi delegada. Em poucas palavras, a questão a que nos referimos aqui diz respeito ao tema do controle democrático das burocracias, isto é, à preocupação com tornar possível a responsabilização desses órgãos frente aos políticos eleitos a quem, nos marcos da democracia representativa, cabe traduzir as preferências e interesses e eleitores em políticas públicas.

Não é o momento aqui para que nos aprofundemos nesse tema o qual, conforme se verá adiante, será mais detidamente apreciado no primeiro capítulo deste trabalho. Por ora, entretanto, cabe reter dois pontos: inicialmente, que a instituição das chamadas agências “independentes” tem

¹ Conforme adverte Kaare Strøm (2003:62), a expressão *accountability* pode assumir duas acepções: como uma *propriedade* de determinados procedimentos ou como um *resultado*. No primeiro caso, se estaria fazendo referência ao conjunto de mecanismos por meio dos quais, numa relação de tipo principal-agente, o agente se vê forçado a prestar contas ao principal e pode ser por ele responsabilizado. Trata-se, portanto, do conjunto de procedimentos que permitem a fiscalização, supervisão ou controle, pelo principal, das ações do agente e que lhe reservam a capacidade de impor sanções ao agente. Já no segundo caso, e ainda tomando por referência o arcabouço analítico principal-agente, a *accountability* corresponderia ao efetivo cumprimento, pelo agente, dos objetivos implícitos na delegação de responsabilidades pelo principal. Na relação estabelecida entre eleitores e representantes, por exemplo, a “*accountability* como resultado” se expressaria na concretização das preferências e interesses dos eleitores em decisões político-administrativas. Como ficará claro ao longo do trabalho, porém, é a primeira acepção que nos será mais relevante.

suscitado indagações semelhantes também em outros países, inclusive na trajetória de evolução do aparato regulatório dos EUA, país que, como vimos, responde pela “invenção” desse tipo de órgão administrativo no cenário internacional.

E, além disso, que as respostas dadas à questão da responsabilização política dessas burocracias têm contraposto duas visões antagônicas. De um lado, a interpretação segundo a qual a atividade empreendida pelas agências reguladoras se revestiria de um caráter eminentemente técnico, neutro, condição que não apenas tornaria desnecessário o seu controle pelos políticos eleitos como, mais que isso, desaconselharia a introdução de mecanismos que, de alguma forma, viabilizassem a influência das autoridades constituídas eleitoralmente, as quais, dessa perspectiva, são percebidas como fontes potenciais de subversão da “boa regulação”. De outro, a interpretação segundo a qual a ação regulatória, como qualquer outra atividade administrativa, não está livre dos riscos apontados por Max Weber, devendo, por isso, estar sujeita a controles políticos.

É essa última perspectiva, a propósito, que informa o desenvolvimento do presente trabalho. De fato, não consideramos que seja possível conceber a atividade regulatória como um campo no qual não escolhas políticas estejam ausentes, inclusive no momento de implementação das opções regulatórias disponíveis quando já se encontram estabelecidas as diretrizes de política pública, ponto que também será aprofundado adiante.

Estabelecida essa premissa, contudo, emergem outras duas perguntas, essas também presentes no debate brasileiro recente. Primeiro, se é necessário que as agências reguladoras estejam sujeitas à responsabilização política, quais devem ser os agentes da responsabilização? Deve ser o presidente da república? O Congresso Nacional? Ambos? E, segundo, sob que condições essa responsabilização deve ser desenvolvida? Qual é o leque de mecanismos de controle de que se devem servir esses atores em face do desafio da responsabilização da atividade regulatória?

É evidente que as questões acima propostas não admitem uma única resposta. No caso norte-americano, por exemplo, a defesa de que o chefe do poder Executivo disponha de mecanismos de controle sobre a atividade regulatória tem sido desenvolvida desde os anos 1980 sob o argumento de que a coordenação do conjunto de políticas governamentais requer que a presidência goze de recursos de responsabilização também em âmbito regulatório. Essa avaliação, porém, tem sido contestada pelo entendimento de que a atribuição de competências dessa natureza ao presidente

pode degenerar, sobretudo se envolver a possibilidade de veto de decisões, na “politização” da regulação, situação na qual a qualidade da gestão regulatória seria ameaçada.

No Brasil, esse aspecto específico do debate sobre a responsabilização das agências ganhou particular proeminência a partir de 2003, quando o governo recém-empossado de Luis Inácio Lula da Silva indicou a intenção de proceder à revisão do arcabouço legal-regulatório herdado do período anterior – o que mais à frente resultou no envio de Projeto de Lei (PL) 3.337/2004 ao Congresso Nacional versando sobre a “gestão, organização e controle social” das agências, PL ainda não apreciado pelo parlamento brasileiro.

Como é conhecido, um dos principais aspectos do PL foi a proposição de que as agências deveriam ser submetidas a “Contratos de Gestão” a serem pactuados (com) e supervisionados pelos ministérios aos quais elas se encontram formalmente vinculadas. Sob o diagnóstico de que o modelo brasileiro de agências reguladoras se deixaria caracterizar por um “déficit” no que se refere aos instrumentos de *accountability* ou, como sugerido pela EM, por um leque insuficiente de “mecanismos de prestação de contas”, o poder Executivo propôs, como medida de aperfeiçoamento do sistema de responsabilização desses órgãos, a introdução dos referidos Contratos.

Essa não foi a única proposição apresentada pelo PL com esse intuito. Nem propriamente se pode dizer que tenha constituído uma novidade, dado que algumas das agências existentes já previam, nos seus respectivos desenhos, esse mecanismo de controle. Não obstante, foi esse o aspecto do projeto que acabou por ganhar maior relevo no debate público, originando grande controvérsia na discussão sobre o significado e méritos do projeto.

Nessa discussão, contrapuseram-se duas visões. Na primeira, representada, por exemplo, em intervenções públicas como a de MENDONÇA DE BARROS (2003), a generalização do uso dos CGs foi avaliada como uma medida positiva que, ao lado de outras formas de controle, poderia redundar na redução do grau de insulamento dessas novas burocracias, percebido, por esses analistas, como elevado.

Um outro conjunto de autores, porém, expressou grande preocupação com relação aos CGs. Conforme esses autores, diferentemente de aprimorar o sistema de prestação de contas aos quais as agências estariam submetidas, os contratos de gestão encerrariam o risco de subversão do modelo concebido durante o governo anterior, revelando, em verdade, a intenção do poder

Executivo de introduzir uma lógica hierárquica na sua relação com as agências. Dessa perspectiva, a iniciativa do Executivo estaria a ameaçar uma das conquistas do modelo vigente, a saber, permitir que a ação dessas burocracias fosse dirigida por requisitos mais elevados de excelência técnica, algo que teria sido viabilizado justamente pela proteção da atividade regulatória de interesses políticos de conjuntura. (MARQUES Neto,2004; ABAR,2004)

Mas fechemos esse breve parêntese ilustrativo. A despeito da sua importância, não pretendemos nos deter na discussão sobre o tema do controle das agências pelo poder Executivo. Diferentemente, nos parece mais relevante atender para um outro aspecto da agenda de reflexão aberta pelo PL 3.337/04, e que também se relaciona com as perguntas que enunciamos alguns parágrafos acima. Referimo-nos à questão da *responsabilização parlamentar* da atividade regulatória. Vejamos.

Devem caber papéis ao poder Legislativo no controle da atividade regulatória? Se concordarmos com os pressupostos subjacentes à operação das democracias representativas, dificilmente se poderia oferecer uma resposta negativa a essa questão. De fato, segundo essa perspectiva os legisladores encontram-se incumbidos, como representantes da vontade popular legitimados eleitoralmente, da responsabilidade de zelar pelo conteúdo e resultados das políticas públicas.

É de se notar, porém, que até 2004 a reflexão sobre regulação no Brasil pouco havia explorado esse aspecto. De fato, se excluirmos episódios localizados e de pouco alcance, a exemplo de seminário organizado pelo Instituto Hélio Beltrão em 2001,² não seria exagerado afirmar que a *accountability* parlamentar não fez parte da agenda de discussões sobre o modelo regulatório brasileiro, algo que também fica evidenciado pela quase completa ausência de opiniões a esse respeito tanto na produção acadêmica pertinente, quanto no debate registrado pela imprensa escrita, especializada ou não, no período.

É com o PL 3.337 que o tema ganhará relevância. Embora não tenha introduzido nenhuma disposição específica sobre o controle parlamentar, na sua Exposição de Motivos o projeto recomenda que emenda constitucional venha a regulamentar mecanismos de prestação de contas das agências ao Congresso Nacional, revelando, também aqui, a avaliação de que as leis de criação das agências teriam sido insuficientes para assegurar a adequada responsabilização política da atividade regulatória. E, diferentemente do que ocorreu com a proposição que previa a

² Cf. INSTITUTO HELIO BELTRÃO (2003).

instituição de Contratos de Gestão, essa recomendação tornou-se, repentinamente, objeto de grande convergência entre os analistas da regulação, inclusive críticos importantes do Projeto. A esse respeito, vale mencionar o conjunto de pareceres produzidos sob solicitação da Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR). Embora tenham rechaçado enfaticamente a adoção de CGs como instrumento de responsabilização das agências, esses documentos admitiam, de forma explícita, que a ampliação das competências de *accountability* do parlamento brasileiro seria um encaminhamento apropriado para que fosse aperfeiçoado o controle da atividade regulatória. (ABAR,2004)

A súbita importância concedida ao tema, embora auspiciosa, traz ao menos duas interrogações.

A primeira delas diz respeito ao próprio diagnóstico que informa a recomendação de fortalecer a *accountability* parlamentar, o qual não é explicitado em qualquer momento, seja pelo poder Executivo, proponente do PL, seja pelos críticos do PL. O que, mais precisamente, seria necessário fortalecer? A que se prestaria a emenda constitucional propugnada pela Exposição de Motivos? Quais mecanismos de controle deveriam ser introduzidos com essa finalidade?

A pergunta se justifica pelo fato de que, no contexto da redemocratização, a Constituição Federal (CF) de 1988 restabeleceu dispositivos de fiscalização parlamentar que no período autoritário haviam sido removidos. Com a nova carta constitucional, foram dados ao poder Legislativo recursos importantes para a supervisão dos órgãos do poder Executivo, sejam eles da administração direta ou indireta. É verdade que a CF não permitiu que fossem convocados membros da burocracia estatal, a não ser ministros de Estado.³ Outras possibilidades importantes foram, porém, estabelecidas. Por exemplo, depois de 1988 o Congresso Nacional passou a dispor do poder de solicitar informações e, mais importante, de instaurar Propostas de Fiscalização e Controle (PFCs), isto é, ações investigativas sobre fatos previamente determinados envolvendo qualquer desses órgãos. Isso sem falar, evidentemente, da possibilidade extrema de instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito, também aplicável às agências reguladoras, caso julgado conveniente pelos parlamentares,

Vale dizer, em 2004 não se poderia dizer que o Congresso Nacional não detinha capacidades institucionais para realizar o monitoramento e a fiscalização da atividade regulatória, o que reforça a nossa indagação sobre o que poderia consumir um fortalecimento dos mecanismos de

³ Cf. Art. 50 da CF de 1998.

responsabilização parlamentar. Estariam o PL e os demais proponentes da *accountability* parlamentar pensando unicamente no recurso da convocação de dirigentes da agência reguladora como instrumento de aperfeiçoamento do modelo de responsabilização? Não é possível saber das manifestações públicas disponíveis.

Em verdade, o que essas indefinições sugerem são interpretações menos generosas. Poder-se-ia cogitar, por exemplo, que o Executivo, ao antecipar as críticas à introdução de outros mecanismos de responsabilização, como os CGs, tenha buscado mitigar uma eventual recepção negativa ao PL, estendendo o seu escopo por meio da inclusão/menção de outros dispositivos de controle. Da mesma forma, poder-se-ia cogitar que os críticos do projeto tenham encontrado na defesa da *accountability* parlamentar um expediente “estratégico”, normativamente sustentável, para neutralizar as supostas intenções do poder Executivo de subordinar as agências a uma relação hierárquica, entre outras hipóteses.

Mas deixemos de lado essas cogitações, para as quais não se tem resposta neste momento, para propor uma segunda interrogação. Apontamos acima que, já em 2004, o Congresso dispunha de mecanismos de fiscalização. Observamos também que àquele momento se desenhou a avaliação de que seria preciso fortalecer a *accountability* parlamentar da atividade regulatória. Teria, então, essa proposição se originado não do entendimento de que não haveria instrumentos de fiscalização mas, sim, da percepção de que os instrumentos disponíveis seriam insuficientes e de que, portanto, seria necessário ampliá-los?

Vale dizer, a questão colocada agora se refere a saber se a proposição em favor do fortalecimento dos controles legislativos se baseou em algum diagnóstico sobre o uso dos dispositivos existentes, diagnóstico com base no qual se teria concluído que esses instrumentos seriam limitados como mecanismo de controle. Nessa hipótese, tal proposição se ancoraria em uma análise da utilização, pelos parlamentares, dos recursos de fiscalização; e em um juízo quanto à sua inefetividade. Se tiver sido esse o caso, porém, é importante observar que não foi apresentada à época qualquer avaliação fundamentada sobre a utilização feita pelo Congresso desses recursos. Com isso queremos apontar que não se sabe ao certo: (i) se o parlamento brasileiro utiliza ou não os dispositivos constitucionais de controle; (ii) se, em caso positivo, com que finalidade esses mecanismos são mobilizados; (iii) e, finalmente, quais são os impactos da sua utilização sobre as

decisões tomadas em âmbito regulatório. Tem-se, assim, uma lacuna a ser preenchida pela análise empírica da regulação.

Mas essa não é a única lacuna. Em verdade, também pouco se conhece sobre a participação do parlamento brasileiro na construção da institucionalidade regulatória no Brasil. Precisamente, nos referimos aqui à ausência de estudos que tenham se dedicado a examinar o envolvimento do Congresso Nacional na gênese desses novos entes administrativos. Não fossem algumas contribuições localizadas, como por exemplo os trabalhos de FARIAS & RIBEIRO (2002) e ALMEIDA (2001), não causaria estranheza se um observador externo ao processo supusesse que a instituição dessas burocracias no Brasil deu-se sem que o poder Legislativo tivesse dele participado e não, como de fato aconteceu, por meio da edição, em cada um dos casos, de leis específicas que estatuíssem a sua existência e posterior operação.

Não são claras as razões que explicam tal lacuna, mas o fato é que se está diante de uma omissão surpreendente. No período que se segue à aprovação da Constituição Federal de 1988, a criação de agências reguladoras é provavelmente o evento mais importante em termos de alocação de poder dentro do sistema político brasileiro. De fato, com a instituição dessas burocracias, o governo de Fernando Henrique Cardoso promoveu uma profunda alteração nos parâmetros que historicamente cercaram o processo de produção de políticas públicas nos setores de infraestrutura. Por um lado, e conforme já anotamos anteriormente, decisões-chave com relação à operação desses setores deixaram de estar sujeitas ao controle hierárquico dos quadros ministeriais, como sempre ocorreu. Por outro, a fixação dos mandatos dos dirigentes dessas novas autoridades administrativas, significou retirar do circuito de negociação que é típico do presidencialismo de brasileiro, recursos relevantes para a barganha política.

Na condição de partícipe do processo de construção do que alguns autores têm caracterizado como um novo padrão de intervenção estatal em face da experiência histórica brasileira, como o Legislativo terá reagido à proposta de criação de autoridades dotadas de maior autonomia? Quando da tramitação das leis de criação das agências, teria o Congresso Nacional manifestado alguma preocupação com o tema da *accountability*? Teriam sido feitas tentativas de somar ao leque de dispositivos constitucionais existentes outros mecanismos? Em caso positivo, que alternativas foram consideradas e quais delas acabaram por ser incorporadas em cada um dos diplomas legais? São perguntas para as quais ainda não foram oferecidas respostas pelos estudos

já realizados e que mostram, mais uma vez, que ainda pouco se avançou na compreensão das relações entre o parlamento brasileiro e as agências reguladoras.

Feito esse breve panorama da discussão que vem sendo travada no período recente sobre a institucionalidade regulatória no Brasil, passemos então à apresentação dos objetivos e estrutura deste trabalho.

Duas preocupações centrais originaram o interesse por discutir o tema da *accountability* parlamentar em âmbito regulatório.

A primeira delas se derivou da percepção de que a introdução das agências reguladoras no Brasil, assim como em outros espaços nacionais no quais essa experiência é recente, se tem feito acompanhar freqüentemente de uma retórica que acaba por resultar na negação da política. Já comentamos acima que a questão da responsabilização política das agências reguladoras tem sido pensada por alguns autores como um tema destituído de sentido. Desde o início da nossa pesquisa, porém, essa afirmação nos soava curiosa. Parecia-nos estranha a sentença de que a ação regulatória deveria ser concebida como uma esfera da atividade governativa infensa ao controle político. Com base em que justificativas, afinal, se poderia sustentar a exclusão da influência dos representantes eleitos no processo de produção e implementação de políticas públicas? Não haveria aí uma contradição com os cânones da democracia representativa? A nossa primeira questão, portanto, passou a ser compreender a fundamentação teórica do modelo de agências reguladoras, tal como ele vem sendo apresentado pelos seus principais divulgadores. Esse é o principal propósito do capítulo 1, no qual nos reportamos ao conjunto de contribuições elaboradas por Giandomenico Majone na tentativa de caracterizar a referida fundamentação.

Porém, para além da análise do modelo no plano teórico, e ainda no âmbito dessa primeira preocupação, pareceu-nos conveniente também examinar a experiência norte-americana com as agências reguladoras. Por duas razões: primeiro, porque, conforme já apontado, foram os EUA o país criador desse formato administrativo. E, segundo, porque os defensores de um modelo sem controles políticos, como Majone, via de regra se referem à experiência norte-americana como paradigmática na tentativa de legitimar retoricamente essa opção. Dedicamos o capítulo 2, assim, a uma breve reconstrução da trajetória de evolução das agências reguladoras nos EUA, procurando avaliar se de fato prevaleceu naquele país um modelo institucional do tipo proposto por Majone. E vimos que não. Diferentemente, o que se mostrará é que se nos seus primeiros

momentos pode ter predominado uma concepção que chamaremos de “tecnocrática” da regulação, ao longo do tempo o modelo foi profundamente reconfigurado de modo a permitir que os atores políticos, entre os quais o Congresso, pudessem exercer controle sobre a atividade regulatória.

Abriu-se com essa constatação, então, uma segunda preocupação, na verdade quase uma curiosidade. Embora a nossa convivência com o “estilo americano de regulação” ainda seja curta, o que se poderia dizer do comportamento do Legislativo brasileiro diante dessa inovação institucional?

Foi nesse momento que nos deparamos com a ausência quase completa de estudos sobre o tema. E foi essa ausência que nos levou a definir como principal objetivo do trabalho a realização de uma pesquisa empírica que permitisse construir uma primeira idéia sobre a postura do Legislativo brasileiro em matéria de *accountability* da atividade regulatória, focalizando dois momentos distintos: a gênese do modelo regulatório brasileiro, com o que nos referimos ao momento de produção das leis que dariam origem às agências reguladoras brasileiras; e o momento de “operação” das agências, isto é, o período posterior à sua instalação.

A princípio avaliamos duas possibilidades opostas para o desenvolvimento da pesquisa. Primeiro, cogitamos desenvolver uma pesquisa que recobrisse a atuação do Legislativo frente às nove agências reguladoras brasileiras. Rapidamente, porém, essa intenção se mostrou irrealizável dada a grande quantidade de informações que seria necessário sistematizar e analisar. Alternativamente, consideramos trabalhar com uma única agência, um “estudo de caso” que fosse “representativo” das relações entre o Congresso e os órgãos reguladores. Mas aí a pergunta que se apresentou foi: qual agência escolher? Porque devemos supor que o comportamento do Legislativo com relação, por exemplo, à Agência Nacional de Telecomunicações será semelhante àquele que se estabelecerá com a Agência Nacional de Transportes Aquaviários? Não seria razoável supor que a sensibilidade dos legisladores frente aos diferentes setores regulados fosse também diferenciada na medida em que os interesses envolvidos em cada caso são distintos?

A dificuldade de escolher um caso representativo se agravou ainda mais quando nos apercebemos que a produção das leis que deram origem a cada uma das agências não obedeceu a um caráter planejado. Com efeito, o que constatamos é que as leis de criação dos diversos órgãos reguladores não obedeceram a uma referência comum. Embora todos os projetos de lei (ou

Medidas Provisórias, em alguns casos) tenham se originado no poder Executivo, encontramos um significativo heteromorfismo no desenho dos sistemas de responsabilização concebidos em cada caso, inclusive no que se refere aos papéis que de saída eram reservados ao Congresso Nacional.

Optamos, então, por focalizar a análise empírica na ANEEL, ANP e ANATEL. São duas as razões que justificam essa escolha.

A primeira e mais óbvia delas se refere ao fato, já apontado acima, de que essas agências foram as primeiras burocracias reguladoras instituídas no Brasil formando, na designação proposta por (SANTANA:2002), o conjunto de agências de “primeira geração”. Essa circunstância torna a análise do momento de produção das suas leis de criação particularmente rica, revelando as percepções iniciais do Congresso com relação à introdução de um novo tipo de ente administrativo no panorama institucional brasileiro.

Já a segunda razão corresponde à demarcação do intervalo de análise. Ao focalizarmos essas três agências é possível recobrir um período mais longo e, portanto, cotejar uma quantidade maior de dados empíricos, sob circunstâncias diversas. Dessa perspectiva, a análise do momento de “operação” das agências se beneficia da possibilidade de que sejam identificadas características mais permanentes, por um lado, e inflexões, por outro, no comportamento do Congresso como agente de responsabilização dos órgãos reguladores.

Os capítulos 3 e 4 foram definidos como etapas preparatórias para a análise empírica.

O capítulo 3 é, basicamente, uma justificativa para a escolha do objeto do trabalho, a qual nos pareceu necessária diante da percepção de que na literatura especializada predomina o entendimento de que a *accountability* parlamentar no Brasil é quase que uma impossibilidade teórica. Com isso nos referimos, principalmente a dois tipos de estudos. De um lado, aqueles, como o de O'DONNEL (1991), que pressupõem que as instituições legislativas brasileiras não teriam alcançado o patamar mínimo necessário para que a responsabilização parlamentar pudesse aflorar, em função do suposto aniquilamento da idéia de representação diante da prevalência de uma “gramática” clientelista nas relações entre Executivo e Legislativo. De outro, aqueles, como o de FIGUEIREDO (2001), que avaliam que, a efetividade dos dispositivos de fiscalização definidos pela CF de 1988 acabaria, na prática, por ser neutralizada por outros mecanismos institucionais, os quais determinariam um regime de cooperação forçada entre Legislativo e Executivo no âmbito da responsabilização. O que se procurará mostrar é que embora essas

análises ofereçam referências importantes, demarcando, em ambos os casos, limitações importantes quanto às perspectivas de desenvolvimento e efetivação da *accountability* parlamentar no Brasil, não nos parece certo que se deva concordar com o seu resultado final, qual seja a de que a responsabilização horizontal deva ser aprioristicamente descartada como uma possibilidade. O que se pretende, então, é analisar os supostos que dão corpo a essas análises propondo algumas qualificações que ao menos relativizam a presunção negativa à qual nos referimos acima.

Já o capítulo 4 tem por objetivo informar o leitor sobre os desenvolvimentos que antecederam a remessa dos projetos de lei. Entre a decisão de proceder à privatização dos setores de infraestrutura e o encaminhamento dos projetos de lei elaborados pelo Executivo ao Congresso Nacional, quais foram as principais referências conceituais e agentes que concorreram para a elaboração do arcabouço regulatório dos três casos analisados? Em que medida esses elementos contribuíram para a formação das percepções do Congresso com relação a cada projeto?

Concluídas essas etapas preparatórias, os capítulos 5 e 6 apresentam, então, os resultados da pesquisa empírica. No capítulo 5, mostramos qual foi o comportamento do Congresso na tramitação dos três projetos de lei. O capítulo 6, por seu turno, analisa o uso dos instrumentos constitucionais de fiscalização pela Câmara dos Deputados na responsabilização das agências reguladoras de primeira geração depois da sua instalação, entre 1998 e 2004. O capítulo 7 reúne as conclusões do trabalho.

1. Democracia e Regulação

1.1. O controle democrático dos governos: o problema das burocracias

Entre as controvérsias que cercam a sua definição, a idéia de que a democracia é um sistema de governo no qual o governo deve emanar da vontade popular é identificada como um ponto de convergência. De fato, ainda que seja necessário reconhecer que nem sempre a expressão “vontade popular” seja interpretada de forma inequívoca (SARTORI, 1994), parece haver pouca dúvida, conforme reconhece GRUBER (1987:1), de que “a maioria das pessoas provavelmente concordaria com a idéia de que o coração de um sistema político democrático é o controle do governo pelos governados”.⁴ Aqui se entendendo por controle “uma relação entre atores de acordo com a qual preferências, desejos e intenções de um ou mais atores produzem ações, ou predisposições para agir em conformidade [com essas preferências, desejos e intenções], de um ou mais outros atores” (DAHL, 1982:17).⁵

O controle democrático dos governos não é, porém, um desafio cujo enfrentamento seja trivial. As dificuldades enraízam-se, em primeiro lugar, nas próprias limitações do método de composição dos governos típico das democracias contemporâneas, isto é, o sistema de representação. O ponto é conhecido: as democracias se caracterizam pela delegação de poderes dos cidadãos a representantes eleitos. Trata-se de um sistema, portanto, em que as preferências e interesses dos cidadãos só poderão ser atendidos de forma mediada e não pelo exercício direto do governo.

A natureza delegativa que define a operação das democracias representativas, faz com que o processo eleitoral seja o mais importante momento de expressão da vontade popular e, dessa forma, de controle sobre os governos. Como observam MANIN *et al* (1999:41), as eleições não são apenas um instrumento de delegação de mandatos. Mais que isso, ao reservar aos eleitores a tarefa de decidir a quem confiar a administração das atividades governativas, elas pressionam os governantes a assumir compromissos e responsabilidades e a prestar contas de suas ações durante

⁴ “(...) most people would probably accept the idea that the heart of a democratic political system is control of the government by the governed”.

⁵ “[control] is a relation among actors such that the preferences, desires, or intentions of one or more actors bring about conforming actions, or predispositions to act, of one or more others actors”.

cada ciclo administrativo, em conformidade com suas preferências, desejos e intenções. Governos *responsivos*⁶ à vontade popular tendem a ser recompensados em eleições posteriores, enquanto aqueles que porventura se tenham desviado das promessas reveladas e sancionadas no processo eleitoral tendem a ser punidos com a não renovação de seus mandatos.

As vantagens associadas ao sistema representativo frente a outros “métodos” de constituição dos governos têm sido sublinhadas por um grande número de autores. Em linha com o que já tinha advogado SCHUMPETER (1984) em momento anterior, Przeworski (1991), por exemplo, destaca que a democracia contribui para a “administração” dos conflitos que são intrínsecos a qualquer sociedade, na medida em que oferece a cada um dos participantes a *perspectiva* de que em algum momento as suas demandas poderão ser atendidas. Nessa medida, a hipótese de que ocorra alternância de poder, inscrita na competição eleitoral periódica entre postulantes à representação, seria a condição para que os conflitos fossem “encerrados”, isto é temporariamente suspensos, [ainda que] não definitivamente resolvidos” (PRZEWORSKI, 1991:16).

A despeito das suas virtudes como método de composição dos governos, porém, o processo eleitoral não deixa de apresentar limitações evidentes como instrumento de controle democrático dos governos. E isso porque embora torne possível que os cidadãos periodicamente expressem a aprovação ou a reprovação de seus representantes, o processo eleitoral só pode atuar como um mecanismo de controle *ex-post*, não se mostrando, assim, capaz de assegurar que, quando empossados, os governos se atenham às preferências e interesses revelados no momento de sua escolha. Vale dizer: ainda que atuem como instância reguladora da atividade administrativa, as eleições são insuficientes para garantir o controle ininterrupto do poder público durante a vigência de um determinado governo. (CLAD, 2000:19)

Ainda que seja a principal, essa, porém, é apenas uma das dificuldades derivadas da pretensão de se alcançar o controle democrático dos governos nos marcos da democracia representativa. Uma segunda dificuldade em face desse objetivo se relaciona com o fato de que a atividade governativa também assume, necessariamente, contornos delegativos.

⁶ O adjetivo “responsivo” é uma tradução informal da expressão inglesa *responsive*, que designa o atributo, dificilmente redutível a apenas uma palavra em língua portuguesa, de alguém (pessoa ou organização) capaz de fornecer respostas em princípio coerentes com uma demanda (isto é, uma pergunta, cobrança ou requisição de prestação de contas) a ela formulada. Sinteticamente, governos responsivos seriam aqueles capazes de mostrar-se sensíveis às acima mencionadas preferências, desejos ou intenções manifestados por eleitores.

Nas democracias, os governos têm por incumbência tomar decisões em nome dos cidadãos que os elegeram, formulando e implementando políticas públicas que atendam às finalidades coerentes com seus programas eleitorais. Entretanto, se a atribuição de formular políticas é prerrogativa exclusiva dos representantes eleitos – o Congresso, sobretudo, mas também o poder Executivo, dados os poderes legislativos que de forma crescente lhes têm sido reservados –, a responsabilidade pela sua implementação é reservada às burocracias que formam o aparelho estatal.

A burocratização da atividade governativa foi apontada por Weber, ainda no final do século XIX, como uma tendência inevitável do processo de racionalização das funções estatais e do direito. E, de fato, parece haver pouca dúvida quanto aos benefícios desse processo. Contemporaneamente, seria difícil imaginar outra forma de responder eficientemente à progressiva diversificação das demandas sociais que não através da distribuição das tarefas de execução de políticas a um leque variado de burocracias especializadas, as quais devem deter o conhecimento necessário para lidar com as particularidades dos assuntos que lhes são submetidos. Conforme apontam GRUBER (1987:3) e WOOD & WATERMAN (1984:15), os políticos eleitos não dispõem nem do tempo nem da *expertise* necessária para dar conta da multiplicidade de decisões exigidas para que a atividade governativa se efetive.

O que se quer destacar, entretanto, são os desafios derivados do processo de burocratização no que se refere ao objetivo de viabilizar o controle democrático dos governos. Essa questão também foi discutida por Max Weber. De acordo com esse autor, na medida em que as burocracias absorvem poderes decisórios crescentes, e uma vez que os burocratas não se encontram sujeitos à sanção do processo eleitoral, o controle da atividade governativa pela sociedade se torna mais complexo.

Para Weber, configurar-se-ia, assim, um problema de difícil resolução. De um lado, os imperativos de eficiência e racionalização exigiriam que, para a execução das tarefas delegadas, os seus responsáveis dispusessem de autonomia decisória para desempenhá-las. De outro, porém, essa mesma autonomia pode se converter em decisões que não atendam às preferências dos agentes que têm autoridade sobre a delegação, ou seja, aqueles que, na correia de transmissão da democracia representativa, delegam a terceiros tarefas confiadas pelo eleitor em caráter pessoal. Em função disso, introduz-se-ia uma questão-chave para a reflexão acerca das condições

necessárias para o controle democrático dos governos: dado que a atividade administrativa será essencialmente conduzida por um conjunto de burocracias especializadas, como assegurar a adesão das decisões tomadas pela burocracia aos objetivos que lhe foram confiados?

Como observam GRUBER (1987:8) e ABRUCIO & PÓ (2005), alguns dos primeiros analistas da administração pública não identificaram a existência de um potencial conflito entre os objetivos da democracia e a expansão das burocracias, algo que se percebe, de fato, nas análises empreendidas por Woodrow WILSON (1941), Frank GOODNOW (1900) e Frederick TAYLOR (1991), principais representantes da “Era Progressista” que marcou o pensamento administrativo norte-americano entre o final do século XIX e o começo do século XX.

A premissa básica desses autores era a de que haveria como se estabelecer uma separação clara entre as esferas da política e da administração. Isso foi formulado por WILSON de vários modos: em uma de suas proposições, esse autor – que era também um homem público, um político que chegou à presidência dos EUA – estabeleceu que “a administração é a execução detalhada e sistemática da lei pública”; em outra, observou que “a distinção [entre política e administração] se dá entre planos gerais e meios específicos”. Já numa terceira passagem, advertiu que “os planos da ação governamental não são administrativos, [ao passo que] que a execução de tais planos é que é administrativa” (WILSON,1887:18-9).

Com base nessas proposições, Wilson procurava ressaltar o que, da sua perspectiva, constituiriam, como se afirmou acima, os traços diferenciais da política e da administração. Nesses termos, a política deveria ser entendida como a atividade pela qual seriam definidas as prioridades da ação administrativa, isto é, seus objetivos e diretrizes gerais, os quais deveriam orientar a execução das políticas públicas. A administração, por seu turno, diria respeito ao momento de implementação dessas políticas, quando aquelas diretrizes haveriam de ser convertidas em decisões concretas.

O ponto central do seu raciocínio, porém, aparece na forma como é concebida a ação administrativa. A esse respeito, Wilson é enfático ao sugerir que a implementação das políticas públicas poderia ser percebida como uma atividade eminentemente neutra, ou, noutros termos, como um exercício de identificação das respostas mais eficientes ou adequadas em face dos objetivos de política propostos. Sob essa formulação, não haveria, assim, qualquer tensão entre política e burocracia, mas sim uma complementaridade harmoniosa entre as duas esferas que

dariam corpo à produção de políticas públicas. Às autoridades eleitas caberia delimitar o problema a ser enfrentado, especificando com precisão as diretrizes de política quando da sua codificação em atos normativos. Já à administração caberia identificar as melhores respostas para o problema suscitado.

No modelo wilsoniano, a complementaridade harmoniosa entre política e administração estaria a depender de que fossem estabelecidas as condições para que todo e qualquer objetivo de política pudesse ser reduzido à sua dimensão técnica. Nos seus trabalhos, Wilson, estabelece três condições como necessárias em face desse desafio.

Em primeiro lugar, o desenvolvimento de métodos e procedimentos que tornassem possível a organização mais eficiente da atividade administrativa. É nessa direção que a “ciência da administração” deveria concentrar seus maiores esforços. Em segundo lugar, o recrutamento adequado dos integrantes da burocracia, cuja seleção se deveria basear nos parâmetros de neutralidade e impessoalidade estabelecidos pelo tipo-ideal weberiano. Burocratas bem treinados segundo esses parâmetros garantiriam a expectativa de que os objetivos de política cujo cumprimento lhes foram delegados seriam “corretamente” interpretados sob uma lógica de resolução de problemas, mantendo-se, além disso, dentro dos limites definidos por suas competências administrativas.

E, em terceiro lugar, a “blindagem” da atividade administrativa a interferências “externas”. Aqui, a advertência de Wilson se refere particularmente ao risco de manipulação da administração por interesses políticos particulares, mesmo quando já se dispusesse de burocracias constituídas com base em critérios meritocráticos. O ponto é de fácil compreensão. À medida que as burocracias se encontram subordinadas hierarquicamente aos políticos, sempre haverá a possibilidade de que decisões administrativas sejam realizadas de modo a atender a interesses particulares desses primeiros. Desse modo, para que a correção das escolhas feitas pelas burocracias fosse sempre preservada, WILSON entendia que os políticos não deveriam se intrometer na sua execução, limitando-se, de fato, a apenas fixar os objetivos de *policy* em cada caso (BEHN,1998:24) e respeitando, com isso, a divisão de tarefas pressuposta na dicotomia política-administração.

Assim concebida, a separação entre administração e política oferecia uma resposta clara e linear para a problemática do controle das burocracias. Conforme aponta BEHN (1998:9):

“Como a administração pode ser separada da política, e visto que o aparato burocrático do governo encontrará e escolherá o modo mais eficiente de implementar qualquer política, o público não se precisa se preocupar com a administração. Tudo com que os cidadãos devem se preocupar é com a política. E se eles não gostarem das políticas do governo, eles têm meios diretos e eficazes de corrigir a situação: numa eleição, eles podem retirar as autoridades dos gabinetes.”

Desde a sua divulgação inicial, porém, não foram poucas as críticas dirigidas à abordagem wilsoniana. Com efeito, os seus dois principais pressupostos – a possibilidade de pensar as esferas da política e burocracia como espaços separados, de um lado, e a neutralidade das burocracias, de outro – foram frontalmente atacados, colocando-se, com isso, sob suspeição a idéia de que a tensão entre política e administração poderia ser efetivamente resolvida nos termos propostos pela doutrina progressista.

A expectativa wilsoniana de que seria possível separar com nitidez os campos da política e da administração foi questionada sobretudo pelo entendimento de que não seria razoável imaginar que a definição das políticas públicas como atos normativos seria suficiente para dar conta de todas as circunstâncias que poderiam surgir no momento da sua implementação. Conforme aponta BEHN (1998:16), “não importa o quanto tentem os líderes políticos do Executivo e do Legislativo, eles não poderão desenvolver um conjunto de políticas públicas aplicáveis em todas as situações”. Vale dizer, por maior que seja o esforço dedicado a especificar o conteúdo preciso da política a ser implementada, esse último nunca será suficientemente detalhado para eliminar a possibilidade e a necessidade de que seus executores façam escolhas. Portanto, como também observa BEHN (1998:16), sempre caberá aos funcionários que integram os diversos órgãos administrativos *interpretar* os objetivos estabelecidos, definindo, assim, as condições concretas sob as quais as políticas serão de fato implementadas.

Em conexão com essa advertência, tem-se, então, um segundo ponto de questionamentos. Se a definição de políticas públicas tende a ocorrer em um plano genérico que, ao contrário de supor uma resposta “correta”, admite interpretações distintas, como se pode pressupor que as opções realizadas pelas burocracias serão necessariamente neutras? Se não é possível conceber um receituário preciso e completo a ser aplicado em cada situação concreta, o que qualificaria uma interpretação “neutra” dos objetivos de política estabelecidos?

Suponhamos que um mesmo objetivo de política possa suscitar interpretações diversas no que se refere à melhor maneira de atingi-lo. Se a cada uma dessas interpretações corresponder uma decisão que encerre efeitos concretos diferenciados sobre os seus potenciais beneficiários,

situação que certamente reflete a maior parte das situações com as quais se defrontam as burocracias, por que se deveria presumir que a ação administrativa sempre será capaz de oferecer a resposta mais aderente, e, dessa perspectiva, neutra com relação aos objetivos de política estabelecidos?

Note-se que ao destacar as dificuldades associadas à idéia de neutralidade nos termos acima, sequer estamos fazendo referência a outras possibilidades com base nas quais a visão idealizada das burocracias, nos moldes wilsonianos, poderia ser questionada. Aqui nos referimos, por exemplo, ao ceticismo radical expresso nos trabalhos dos autores que desenvolveram a chamada “teoria da captura”, de acordo com a qual não haveria fundamento na presunção de que burocratas – e também políticos – haveriam de se comportar sempre em acordo com “razões públicas” e não, como esses teóricos advogam, motivados pelo objetivo de auferir benefícios privados.⁷

Fato é que a despeito desses questionamentos, todavia, os ecos do pensamento progressista continuam sendo ouvidos. Isso fica particularmente claro no debate sobre o controle da atividade administrativa desenvolvida pelas chamadas “agências reguladoras independentes”. É o que se procurará demonstrar no item seguinte.

1.2. O debate sobre a legitimidade democrática da atividade regulatória

Não são poucos os autores que têm desempenhado a tarefa de divulgar os benefícios da “regulação independentes” nos países que, como parte das diversas iniciativas orientadas para a reforma do Estado, passaram a fazer uso dela nos últimos 30 anos. Não há dúvida, porém, que nesse conjunto de autores, Giandomenico MAJONE tem assumido posição de maior destaque, em particular no debate europeu, em defesa da adoção do que, na sua descrição, qualificaria o “estilo americano de regulação” ou, ainda em seus termos, da “regulação por estatuto - ou por lei” (*statutory regulation*). Assim, e também se considerando que os seus argumentos têm sido de forma geral absorvidos nas discussões sobre o tema no Brasil, faremos uso das contribuições

⁷ Com essa última observação não se quer propor, evidentemente, que devamos partilhar dessa visão negativa, que leva a uma espécie de demonização de políticos e burocratas, e que, no limite, sugere um esvaziamento de qualquer noção de interesse público. De toda forma, a crítica da captura – inicialmente suscitada por um artigo de George J. Stigler denominado *The Theory of Economic Regulation* - não deixa de ser relevante na medida em que indica que a confiança cega na impessoalidade das burocracias deve ser matizada.

desse autor para caracterizar a estrutura básica da argumentação utilizada como justificativa para a incorporação dessa estratégia de intervenção estatal. O objetivo desta passagem é o de evidenciar o fato de que, em última análise, é possível dizer-se que MAJONE trouxe, em maior ou menos extensão, para o campo da regulação econômica os pressupostos wilsonianos. Vejamos.

O ponto de partida de MAJONE é o de que a “segmentação do processo democrático”, isto é, a possibilidade de alternância de poder que é típica das democracias representativas, encerraria conseqüências potencialmente negativas quando os problemas enfrentados pelas sociedades requeressem soluções de longo-prazo (MAJONE, 1997b:1). A hipótese de que a cada ciclo eleitoral fossem revistas as prioridades definidas por governos anteriores, introduziria o risco de que determinadas políticas fossem percebidas como temporalmente inconsistentes pelos agentes econômicos. Na ausência de garantias firmes quanto à continuidade dessas políticas definir-se-ia um “problema de credibilidade”, desestimulando decisões dependentes da formação de expectativas que envolvessem períodos maiores que o de um mandato, em particular nos setores em que os investimentos se caracterizam por “sunk costs” (custos irrecuperáveis) elevados, a exemplo dos setores de infra-estrutura.

MAJONE avalia que, para serem efetivas, políticas relacionadas a essas atividades devem ser conduzidas sob condições especiais. Nesses casos, considera, é preciso infundir a confiança de que “regras” uma vez definidas não serão a qualquer tempo modificadas, requerendo-se, noutras palavras, a assunção de um “compromisso regulatório” que lhes revista da previsibilidade necessária para que os agentes econômicos tomem suas decisões. Seria esse o sentido, então, da instituição de agências reguladoras independentes. Segundo o autor, a delegação de competências amplas para disciplinar os setores sob regulação a essas estruturas burocráticas seria o meio pelo qual os governos sinalizariam seu compromisso com determinadas estratégias regulatórias que não seriam críveis na ausência dessa delegação. É necessário compreender um pouco melhor, porém, o que, da perspectiva desse autor, conferiria credibilidade a essa estratégia.

O principal aspecto sublinhado por MAJONE corresponde à exigência de que as agências reguladoras disponham de autonomia decisória em face das autoridades eleitoralmente constituídas. Uma vez que alterações nas percepções dessas autoridades com relação à condução das políticas podem originar intenções de mudança, a credibilidade das regras estabelecidas

estaria de saída ameaçada. Nesse sentido, então, é que o autor propõe que nesses casos seria necessário contar-se com o que qualifica como “instituições não-majoritárias”, isto é, “instituições públicas que, por desenho, não são diretamente *accountable*⁸ ou perante os eleitores ou perante os representantes eleitos” (MAJONE: 1996b:285).⁹ Desenho esse que, da perspectiva do autor, deveria absorver ao menos duas características, a saber, o mandato fixo dos seus dirigentes e a impossibilidade de revisão, pelos políticos eleitos, das decisões realizadas em âmbito regulatório.

Nos termos acima descritos, portanto, o que MAJONE propõe é que não caberia às autoridades eleitas desempenhar qualquer papel na condução das políticas regulatórias uma vez que as agências tenham sido instituídas. O que se extrai da sua formulação, com efeito, é que o envolvimento dos políticos eleitos em âmbito regulatório deveria se limitar a dois momentos: ao estabelecimento, em lei, dos objetivos de política; e à escolha dos membros dessas burocracias, aspecto ao qual retornaremos adiante.

Desde as suas primeiras intervenções, MAJONE tem sido severamente criticado. O núcleo central dessas críticas se refere ao entendimento de que o modelo proposto por MAJONE importaria na criação de um “déficit de legitimidade”. O raciocínio segue do seguinte modo: se nos marcos da democracia representativa está suposto, conforme advogamos acima, que devem caber responsabilidades às autoridades eleitas na conformação das políticas públicas, o modelo majoneano implicaria uma clara desobediência a essa condição.

MAJONE não ignora essas críticas. Mas as considera de menor importância. Com base em dois argumentos que procuraremos reconstruir a seguir.

Em primeiro lugar, adverte, não haveria inconsistência entre manter as agências reguladoras protegidas de influências políticas e a legitimidade das políticas públicas por elas disciplinadas, caso admitíssemos que essas políticas revestem-se de uma natureza diferenciada. Quanto a isso, interessa destacar a distinção proposta por ele entre “políticas distributivas” e “políticas de eficiência”.

⁸ Os termos *accountable* e *accountability* terão seu emprego e sentido explicitados mais adiante.

⁹ “[N]on-majoritarian institutions, that is, public institutions which, by design, are not directly accountable either to voters or to elected officials”

Ao tratar da primeira categoria, MAJONE (1997b:14) se refere às políticas cujo desígnio seja “melhorar as condições de um grupo às expensas de outro”, por meio da distribuição de renda e riqueza entre esses grupos. Por outro lado, políticas de eficiência seriam aquelas que, segundo o autor, “podem ser pensadas como jogos de soma positiva onde todos podem ganhar” ou, ainda em uma outra formulação, políticas que “tentam ampliar o bem-estar agregado, isto é, [que tentam] melhorar as condições de todos, ou quase todos, ou indivíduos ou grupos na sociedade.”

Estabelecida essa distinção, MAJONE assinala que, nos marcos da democracia, políticas distributivas só podem ser decididas com base pela regra da maioria. Uma vez que a redistribuição de recursos na sociedade implica, inevitavelmente, a geração de conflitos entre grupos e indivíduos, não há como conceber soluções unânimes. Dessa maneira, será sempre necessário que nesses casos a última palavra seja dada por instituições majoritárias, isto é, aquelas que se encontram sujeitas ao controle dos políticos eleitos. Situação diferente se aplicaria, porém, às políticas de eficiência. Dado que, pela definição do autor, essas políticas seriam distributivamente neutras, e portanto passíveis de unanimidade, não haveria a “necessidade” de que fossem submetidas ao crivo de instâncias majoritárias. Diferentemente, seria possível confiar a sua execução a *experts* que detivessem o conhecimento necessário para a sua correta aplicação.

Nesta altura já deve ter ficado claro que MAJONE compreende a atividade regulatória como um dos campos de aplicação de políticas de eficiência e que, por essa razão, o suposto déficit de legitimidade associado ao seu desenho institucional não deveria suscitar preocupações. O que se deve avaliar, entretanto, é se o suposto wilsoniano, implícito na sua formulação, é suficientemente robusto. Diante disso, é inevitável que avancemos um pouco mais na noção de políticas de eficiência, proposta pelo autor.

Para MAJONE, o conteúdo básico da política regulatória corresponderia à implementação de ações que visassem a eliminar ou mitigar as chamadas “falhas de mercado”, conceito que, em termos sintéticos, se refere às imperfeições presentes na quase totalidade dos mercados que formam uma economia capitalista e que sinalizam situações de competição insuficiente. O exemplo mais conhecido de falha de mercado é o *poder de monopólio*, isto é, a capacidade de que dispõem as empresas que atuam em estruturas de mercados muito concentrados, como

monopólios ou oligopólios, de, por exemplo, impor preços bastante superiores a seus custos de produção em razão da inexistência, nesses mercados, de pressões competitivas significativas.¹⁰

Assim caracterizada, portanto, a política regulatória para MAJONE poderia ser concebida, por exemplo, como um conjunto de iniciativas orientado para o fortalecimento da competição nos mercados regulados, isto é, falhos do ponto de vista de sua eficiência operativa. E aqui se torna possível compreender a idéia de neutralidade distributiva indicada acima.

A principal referência normativa da teoria econômica é o ideal da “concorrência perfeita”, formulação abstrata do pensamento econômico neoclássico que busca captar a situação em que todos os mercados operam sem fricções. Nessa construção ideal, tudo se passaria como se em cada mercado houvesse uma multiplicidade de concorrentes, sendo que nenhum deles disporia de atributos competitivos que permitissem a imposição de preços diferenciados. Na concorrência perfeita, e fazendo uso do jargão econômico, todos os produtores seriam “tomadores de preços”, os quais resultariam da operação da lei da oferta e da demanda. Além disso, em mercados perfeitamente competitivos não haveria “barreiras à entrada”, o que significa dizer que não seria possível acumular lucros extraordinários mas apenas lucros “normais”, uma vez que a qualquer momento os produtores já estabelecidos poderiam ser “contestados” pelo ingresso de novos competidores. Como resultado, a concorrência perfeita seria um tipo de estrutura de mercado em que seriam gerados resultados socialmente ótimos; a competição, em sua versão mais pura, tenderia a incentivar, ao mesmo tempo, níveis de produção compatíveis com as necessidades sociais e preços de “equilíbrio”, isto é, preços que retratassem fielmente a confrontação entre essas necessidades e a utilização eficiente dos fatores de produção.

Da perspectiva da teoria econômica, a presença de falhas de mercado desse tipo importaria perdas aos consumidores que, na aquisição dos bens e serviços ofertados por agentes monopolistas, incorreriam em despesas superiores àquelas que seriam exigidas na hipótese de que os mercados operassem em bases mais concorrenciais.

A concorrência perfeita é talvez a principal referência teórico-normativa da economia. E, como já deve ter ficado claro, é ela que informa a missão confiada às agências reguladoras na abordagem majoneana. Se a política regulatória se deve orientar pela eliminação de falhas de mercado; se a

¹⁰ Outras falhas de mercado comumente mencionadas pelos economistas: externalidades positivas e negativas, a existência de bens públicos, o problema da assimetria de informações e a questão da mobilidade dos fatores.

eliminação de falhas de mercado tem como ponto de chegada a conversão de mercados imperfeitos em mercados perfeitos; e se a concorrência perfeita corresponde, como apontamos acima, a uma configuração de mercado na qual todos ganham; então, a aplicação de políticas de competição, quando executada corretamente por especialistas, não poderia ser qualificada de outra forma senão como uma política neutra. Esse parece ser o raciocínio de Giandomenico MAJONE.

Há, entretanto, duas questões que devem ser problematizadas nesse encadeamento. Em primeiro lugar, a possibilidade de que “todos ganhem” está condicionada a que se alcance *de fato* uma situação mais concorrencial. No limite, assim, poder-se-ia dizer que a neutralidade das políticas de competição depende dos seus resultados, e não apenas da sua implementação, donde decorre que políticas de competição que não logrem produzir concorrência efetiva não atendem ao ideal de neutralidade pretendido por MAJONE. Ou seja: parece haver nessa passagem, portanto, uma certa confusão entre o atributo dos resultados desejados por políticas de competição e os atributos dessa própria política. Políticas de eficiência, em síntese, não são neutras *a priori*, mas apenas *a posteriori*.

De toda maneira, esse não é o principal aspecto problemático da argumentação do autor. Fala-se, afinal, que a tarefa da regulação é justamente o de procurar *mimetizar* os resultados que seriam alcançados caso os setores regulados operassem segundo as condições ideais da concorrência perfeita. A crítica que apontamos acima poderia ser então desconsiderada caso admitíssemos que o desenho da estrutura regulatória é capaz de impor os resultados obteníveis em regime de perfeita competição. Por exemplo estabelecendo mecanismos que induzissem que as empresas reguladas fixassem tarifas não em níveis de monopólio, mas em níveis compatíveis com a existência de pressões competitivas.

Essa, de fato, é a lógica que supostamente deve presidir a ação reguladora. Mas aqui, então, chegamos à segunda questão a ser problematizada. Ainda que a *rationale* subjacente à política regulatória seja de tipo pró-competitivo, a sua execução nunca deixará de ser: primeiro, *algo a ser perseguido*, e, portanto, uma ação que depende do empenho dos que são por ela responsáveis; segundo, e como comentamos acima, uma *tentativa*; e, terceiro, uma tentativa que envolverá *escolhas* dos agentes.

Nesse ponto, portanto, ficam evidenciadas as dificuldades associadas a um modelo de agências reguladoras no qual não se disponha de mecanismos de *accountability* mais robustos. Dito de outro modo, ficam expostas as fragilidades do argumento segundo o qual a ação reguladora é uma ação inteiramente neutra, capaz de operar automaticamente bastando que haja uma burocracia capacitada para tanto, o que, em última análise, a dispensaria de estar conectada à cadeia de controle e legitimidade da democracia representativa.

Assim, fica claro que, de um lado, é preciso que haja controles que tornem possível exercer cobranças sobre o regulador. Na ausência desses controles, abre-se a possibilidade de que a agência não se empenhe na direção desejada. Pior que isso, a inexistência de controles amplia o espaço para que essas burocracias sejam “capturadas”, isto é, sejam na verdade controladas pelas empresas reguladas o que, muito provavelmente, acabará por afastar a regulação de seu desígnio original. Tem-se aqui, assim, uma primeira expressão dos riscos acima apontados pelos críticos do wilsonianismo. Qual é a garantia de que os reguladores serão sempre homens probos, comprometidos com a implementação das políticas?

De outro lado, há uma segunda dificuldade. Ainda que os reguladores sejam incorruptíveis, observamos que a tentativa de implementação das políticas regulatórias envolve escolhas. Não se quer, evidentemente, cansar o leitor com excessivas tecnicidades. Mas não nos parece ocioso adentrar em alguns detalhes úteis para aclarar o argumento.

Retomemos o exemplo da regulação tarifária. Na medida em que a concorrência perfeita ainda não se encontra configurada – em um setor como o de distribuição de energia elétrica, por exemplo – como determinar os níveis de preços que seriam compatíveis com a sua existência? Na teoria regulatória, o mecanismo consagrado para perseguir esse objetivo é a chamada regulação por “teto de preços”. Nesse caso, o regulador determina que o reajuste das tarifas deve seguir a fórmula abaixo, onde P_0 corresponde à tarifa atual, I representa o índice de inflação a ser aplicado, X corresponde ao chamado “fator de produtividade” o qual se configura como um fator redutor do valor real da tarifa, e P é o preço reajustado. A expectativa implícita nesse mecanismo é a de que as empresas reguladas sempre procurarão lograr ganhos de produtividade superiores ao valor estabelecido pelo componente X . Caso isso aconteça, elas “repassarão” parte dos ganhos de produtividade para os consumidores, na magnitude definida pelo fator X estabelecido por meio da regulação, e poderão ainda se apropriar dos excessos. A lógica desse mecanismo, portanto, é

de beneficiar duplamente o consumidor: primeiro ao induzir a um rebaixamento paulatino dos valores reais das tarifas; segundo, ao pressionar as empresas a envidar esforços permanentes para incrementar a sua eficiência, resultados, ambos, que se supõe devam ocorrer em regimes competitivos.

$$P = P_0 + I - X$$

O ponto a ser notado é que esse mecanismo de reajuste de tarifas se compõe de, pelo menos, três coeficientes que devem ser definidos pelo regulador. Primeiro, o “preço de saída”, isto é, a tarifa inicial (P_0) escolhida no momento em que, pela primeira vez, a regra passará a ser utilizada. Segundo, o indexador da inflação. Terceiro, o fator de produtividade. Via de regra, esses componentes são escolhidos para vigorar por um determinado intervalo de tempo, na maior parte das vezes cinco anos, prática que reflete a preocupação com criar horizontes mínimos de planejamento para as empresas reguladas. Encerrado esse intervalo, pode-se proceder a uma “recalibragem” dos valores então estabelecidos.

Tal recalibragem costuma obedecer a “métodos” regulatórios consagrados, às chamadas *best practices* internacionais. Tais métodos, contudo, admitem espaço para escolhas políticas, no limite “distributivas”, como quer MAJONE. Não há com efeito uma “fórmula mágica” a que se possa recorrer e que produza, automaticamente, os valores ótimos, de concorrência perfeita. Primeiro, há metodologias diferentes para um mesmo fim. Pode-se determinar o valor do fator de produtividade X, por exemplo, de mais de uma maneira. Segundo, a depender da forma como é utilizada, uma mesma metodologia pode gerar resultados distintos.

Aparece no exemplo descrito acima, assim, o segundo risco apontado pela crítica ao wilsonianismo. Entre a formulação da política e a produção dos seus resultados, há uma etapa intermediária, a implementação concreta da política. E essa implementação, também em âmbito regulatório, reserva um considerável espaço de discricionariedade para os seus responsáveis. Não há escolhas inequivocadamente “corretas”. Há latitude para fazer opções mais ou menos favoráveis às empresas reguladas ou ao consumidor. Há latitude, portanto, para que sejam gerados efeitos distributivos, diferentemente do que supunha MAJONE.

Não se quer dizer com isso que deva caber aos atores políticos a responsabilidade por formular as normas regulatórias. Conforme se viu, há uma dose considerável de conhecimento técnico cuja utilização recomenda a interveniência de especialistas. Porém, a especialização da atividade

administrativa não pode servir de salvo-conduto para que não sejam desenhados controles que permitam que as escolhas feitas pelos reguladores sejam submetidas ao escrutínio dos atores políticos, a quem coube, vale a pena insistir mais uma vez, a confecção original das políticas. É certo que se apresenta um desafio para esses atores. O controle da atividade regulatória passa a requerer, obviamente, o desenvolvimento de uma capacitação específica, intensiva em *expertise*.

É de se notar, todavia, que embora rejeite a introdução de mecanismos que visem possibilitar o controle político das agências, MAJONE considera que o desenho institucional das agências deve prever outras formas de responsabilização. Mais precisamente, o autor advoga que essas burocracias estejam sujeitas a dois tipos de mecanismos: o controle de legalidade de suas decisões, a ser exercido pelo Poder Judicial; e o controle social derivado da publicização de seus processos deliberativos, o que deveria envolver a divulgação das informações utilizadas para a tomada de decisão, a promoção de audiências e consultas públicas, e a justificação fundamentada das escolhas realizadas. Dificilmente se poderia negar os potenciais benefícios derivados dessas possibilidades. O que talvez seja preciso perguntar, porém, é se tais alternativas *substituem* o controle político.

1.3. O controle democrático das burocracias: a idéia de *accountability*

A noção de *accountability* tem sido usada em muitos contextos, incluindo-se as teorias da organização, os debates sobre educação e administração pública. Em quase todos esses campos, porém, há pouco consenso com relação ao conteúdo específico do conceito, fazendo-se uso de definições nem sempre coincidentes. Na ciência política, esse quadro não é diferente, também se observando, conforme o autor consultado, uma considerável variabilidade no uso da expressão. Dois aspectos, entretanto, nos parecem centrais para a sua definição. (MAINWARING:2003)

O primeiro deles captura a dimensão “não controvertida” do conceito. Ele se refere à idéia de que a *accountability* corresponde à propriedade presente em determinados procedimentos pela qual os governos (e burocratas) se vêem diante da obrigação de informar as razões de suas decisões e de assumir responsabilidades.¹¹

¹¹ A definição geral utilizada por SCOTT (2000), por exemplo, apreende justamente esse significado: de acordo com o autor, “a *accountability* [governamental] é o dever de prestar contas de suas ações a outras pessoas ou organismos”. [“(...) *accountability* is the duty to give account for one's actions to some other person or body”.]

Alguns autores distinguem, entre as práticas e procedimentos que instalam deveres de responsabilização, mecanismos informais e formais. Ao se referir aos primeiros, esses autores argumentam que a *accountability* pode se originar da ativação de dispositivos “não institucionalizados” de responsabilização, como por exemplo denúncias feitas por órgãos de imprensa e organizações da sociedade civil. Nessas situações, ainda que não haja exigência legal que imponha explicações e justificativas sobre uma determinada decisão, o governo pode se ver constrangido a apresentá-las, submetendo, assim, suas ações à fiscalização pública.

Porém, embora seja necessário reconhecer a existência e efetividade dessas práticas como forma de levar a que os governos prestem contas de suas ações, a sua inclusão dentro do conceito de *accountability* não nos parece apropriada, já que retira o caráter “intencional” (DAHL: 1989) que deve estar associado a essa noção. Daí porque optaremos por restringir os mecanismos de *accountability* aos procedimentos formais, sistemáticos, de prestação de contas, dentre os quais se encontram: (i) aqueles que definem os limites da atuação que devem ser obedecidos por determinados atores, a exemplo dos dispositivos legais que estabelecem as competências das burocracias em suas leis de criação; (ii) os mecanismos que conferem a outros atores a capacidade de realizar a fiscalização das decisões governamentais, seja por meio da determinação de que sejam divulgadas informações relevantes sobre o seu conteúdo, em bases sistemáticas ou não, seja prevendo a possibilidade de investigações por iniciativa daqueles atores; (iii) e as disposições legais que especificam os procedimentos a serem seguidos em processos decisórios relevantes, entre outras possibilidades. Por mecanismos de *accountability*, portanto, faremos referência unicamente aos mecanismos “institucionais” de responsabilização.

Já o segundo componente do conceito diz respeito à vinculação entre a responsabilização e a possibilidade de que sejam impostas sanções ao ator sobre o qual recaem essas obrigações. A esse respeito, é de se notar que há um relativo dissenso. Por um lado, há autores que avaliam que a *accountability*, definida como a exigência formal de prestação de contas, por si só seria suficiente para estabelecer uma relação de controle entre atores.¹² De forma predominante, porém, a literatura disponível avalia que essa relação só se estabelece na hipótese de que os atores sob responsabilização estejam sujeitos a mecanismos de sanção que não fariam, assim, parte indissociável do conceito.

¹² Cf. Schedler (1999), por exemplo.

Esse último entendimento nos parece mais adequado. Nas democracias contemporâneas as burocracias governamentais encontram-se submetidas a um leque variado de obrigações formais que as forçam a apresentar informações sobre o conteúdo e resultado de suas decisões. Cada vez mais, os órgãos da administração se vêem diante de “deveres de transparência”, com base nos quais a sociedade pode realizar o acompanhamento da atividade governativa. Neste quadro, desempenham papel relevante a publicação compulsória de atos administrativos na imprensa oficial, a divulgação pública e em bases regulares da execução da dotação orçamentária de cada um dos entes de governo assim como, em alguns casos, a realização de consultas e audiências públicas que tornam possível o conhecimento e a discussão prévios dos objetivos e disposições relativos a uma determinada decisão antes de que ela seja levada à efeito, entre outras possibilidades.

Para que a transparência se torne um instrumento de controle é preciso, porém, que a burocracia que se quer controlar esteja sujeita também à possibilidade de sanção. De fato, na ausência de mecanismos institucionalizados por meio dos quais eventuais comportamentos “desviantes” praticados pela administração possam ser corrigidos, a publicização das decisões administrativas certamente se mostrará insuficiente para assegurar a conformidade da atividade burocrática às preferências e interesses dos atores que lhe deram a delegação para agir em seu nome.

Entre os autores que se alinham a essa perspectiva, há, entretanto, duas variantes na literatura. (MAINWARING, 2003) Na primeira delas, conforme argumentam autores como J. DUNN (1999:337-8), D. DUNN (1999:299) e STRØM (2003), uma relação de *accountability* só se estabelece se o “destinatário” da prestação de contas dispuser da capacidade de aplicar sanções ao “transgressor”. Em uma segunda, porém, seria possível reconhecer uma relação de *accountability* ainda quando o agente a quem são devidas obrigações de prestar contas não dispõe da capacidade de impor sanções. Aqui, conforme assinala MAINWARING (2003), seria necessário apenas que outros agentes fossem capazes de acolher e processar os *inputs* gerados pelos diversos mecanismos de *accountability* de maneira a que cada um deles possa, mesmo que indiretamente, levar à aplicação de sanções. O trecho reproduzido abaixo ilustra essa idéia:

“Accountability cannot exist with no sanctioning power; some capacity to redress wrongdoing by referring a case to other venues is critical to systems of accountability. As defined here, however, accountability does not require direct, legally ascribed sanctioning power. Agencies of oversight are expected to refer possible wrongdoing to actors that can impose sanctions; this indirect sanctioning power suffices to characterize a relationship of accountability.” (MAINWARING 2003:13)

Neste trabalho, utilizaremos o conceito de “sistema de responsabilização” para fazer referência ao conjunto de mecanismos que origina uma relação de controle entre atores. Sob essa definição, um ator A será considerado *accountable* por um ator B quando esse último dispuser da capacidade de fiscalização das atividades do primeiro – em razão da existência de obrigações de prestação de contas formais estabelecidas pelo sistema como um todo –, e também da capacidade de lhe impor sanções. Essa última, por sua vez, deve ser compreendida em sentido amplo: com efeito, por “capacidade de impor sanções” nos referiremos não apenas a possibilidade de impor punições e penalidades aos atores sujeitos a obrigações de *accountability*, como também à capacidade de *vetar* decisões ou de introduzir *regras* que produzam impactos diretos ou indiretos sobre o comportamento do ator que se quer responsabilizar.

Há muitas classificações e tipologias a respeito das formas de *accountability*. De modo geral, a partir da sistematização de ROSEN (1998), tem-se que a *accountability* dos governos pode ter como agentes fiscalizadores genericamente definidos o Legislativo, os cidadãos e outros atores da sociedade civil, os tribunais, bem como uma plêiade de órgãos do Executivo. Interessa-nos mais de perto a *accountability* realizada pelo Legislativo, como se verá no item a seguir.

1.4. Os atores do controle democrático das burocracias – o papel do Legislativo

Estabelecidas as proposições constantes do item acima, tem-se neste o objetivo de identificar, de uma perspectiva normativa, quais devem ser os agentes da *accountability* democrática. O objetivo aqui é sustentar o importante papel que desempenha o poder Legislativo nessa tarefa. Vejamos.

Nas democracias representativas, a elaboração de políticas públicas a cada ciclo de governo se consoma na produção de normas jurídicas, em suas diferentes modalidades. De fato, um dos supostos subjacentes ao instituto da representação é o de que a vontade popular, cuja interpretação foi delegada aos representantes eleitos, seja codificada juridicamente, definindo-se, a cada lei, norma ou outro ato normativo, um conjunto de regras cuja obediência deve buscar atender aos interesses e preferências dos eleitores e que, evidentemente, deve ser compatível com as possibilidades já desenhadas pelo sistema jurídico existente, estruturado em momentos anteriores da vida democrática. Trata-se aqui de um dos princípios basilares das democracias

representativas, a saber a exigência de que a atividade governativa seja desenvolvida em acordo com o pressuposto da legalidade, atributo essencial do Estado Democrático de Direito.

Em função dessa exigência, já se tem um primeiro conjunto de atores cuja participação no sistema de responsabilização das burocracias é requerida, notadamente o conjunto de instituições que formam o Poder Judiciário, cuja função é justamente a de assegurar que toda e qualquer decisão realizada no Estado de Direito não resulte em afronta ao sistema jurídico.

O campo sobre o qual a ação do sistema judiciário pode se projetar em matéria de *accountability* das políticas públicas é amplo, e envolve facetas procedimentais e substantivas. Para serem implementados, os atos normativos que instituem políticas públicas devem recobrir aspectos diversos. Alguns desses aspectos admitem especificação detalhada, sendo a sua adesão à lei facilmente verificável. Condições referentes ao prazo e aos procedimentos que devem ser obedecidos no processo de implementação de uma decisão, por exemplo, quando não atendidas configuram de forma inequívoca uma transgressão ao princípio da legalidade¹³, devendo suscitar sanções de parte do poder Judiciário, tais como a determinação de que o circuito deliberativo que tenha incorrido em vício seja refeito, revogando-se a decisão produzida nesse contexto.

Mesmo aspectos substantivos da ação administrativa, porém, estão sujeitos ao escrutínio judicial. Uma vez que de forma cada vez mais freqüente a edição de atos normativos se caracteriza pela afirmação de “princípios programáticos”, como aponta VERÍSSIMO (2002), fazendo-se uso de normas cada vez mais abertas de sentido e prescrição, o controle da legalidade teve o seu âmbito de aplicação expandido. Dado o caráter muitas vezes “indeterminado” que marca, por exemplo, os conceitos utilizados quando do estabelecimento dos objetivos de uma dada política, não raro a interpretação do seu conteúdo origina controvérsias que demandam a interveniência do poder judiciário. É assim que pode ocorrer do judiciário considerar que uma decisão tomada por uma burocracia ultrapassou a delegação que lhe foi dada, alcançando, com isso, direitos individuais e/ou coletivos dos cidadãos, ou, ainda, concluir que a decisão não resultou de uma aplicação correta da disposição normativa que lhe originou, hipóteses que também justificariam a efetivação de um processo de revisão judicial. (ROSEN, 1998:119)

¹³ Em geral formulado de acordo com a máxima segundo a qual “ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer algo senão em virtude de lei”.

De toda maneira, por maior ou menor que seja a abrangência admitida para a revisão judicial de decisões administrativas no que concerne ao seu mérito¹⁴, se o poder Judiciário tem um papel indispensável dentro do sistema de responsabilização das burocracias, esse papel é, entretanto, insuficiente para assegurar o controle democrático da atividade governativa. Em primeiro lugar, porque a revisão judicial tende a se processar, conforme aponta ROSEN (1998:29), de forma não sistemática, isto é, apenas quando provocada por situações específicas, motivadas por denúncias dos cidadãos ou de outras instituições. Dessa maneira, como lida apenas com *casos*, o sistema judiciário não se apresenta como um agente de responsabilização continuada da performance global das burocracias. E, em segundo lugar, porque mesmo que não se deixasse marcar por esse caráter eventual, a revisão judicial não constitui um mecanismo de controle apto a dar conta do risco, a respeito da qual já fizemos menção anteriormente, de que a interpretação, pelas burocracias, das disposições que ordenam uma determinada política resulte em decisões que, da perspectiva dos seus formuladores, não correspondam às suas preferências.

Situações em que isso poderia ocorrer não são difíceis de encontrar. É possível supor, por exemplo, que uma decisão administrativa atenda a um dos objetivos enunciados por uma determinada política mas contrarie outras metas que também lhe estão associadas e que, em uma dada circunstância, seriam preferidas pelos seus formuladores. Mais que isso, é possível supor que para o alcance de um mesmo objetivo haja opções diferentes com implicações distintas para o conjunto de beneficiários da política, implicações essas que, como no exemplo acima, não são indiferentes para os seus formuladores. Nesses casos, se os agentes implementadores da política escolherem as alternativas menos preferidas pelos formuladores, não seria possível falar em transgressão do arcabouço legal. Não obstante, também aqui se teria uma ruptura da cadeia de delegações que relaciona representados (demandantes de políticas), representantes (formuladores de políticas) e burocracias (executores de políticas).

Em razão disso, para que a *accountability* democrática das burocracias seja viabilizada, ao lado do controle exercido pelo Poder Judiciário ou por outros órgãos de fiscalização cujo foco seja a verificação da obediência a parâmetros legais – como as Entidades de Fiscalização Superior, como os Tribunais de Contas, ou o Ministério Público –, o sistema de responsabilização da

¹⁴ Entre os teóricos do Direito existe grande controvérsia quanto aos limites da revisão judicial de decisões administrativas em particular no que se refere a seus aspectos substantivos. Por um lado, há o entendimento de que a revisão judicial nesse âmbito deveria se restringir a definir vedações a interpretações inadequadas da delegação estabelecida normativamente.

atividade governativa também requer mecanismos que permitam aos atores políticos operar como controladores, conferindo-lhes recursos de fiscalização e sanção para *modular* as políticas públicas a cada tempo. Nesta última afirmação se encontra, importante dizê-lo, o núcleo argumentativo deste trabalho, que procura ressaltar a importância da *accountability* legislativa no que diz respeito à atividade de regulação desempenhada por agências independentes.

Conforme registram WOOD & WATERMAN (1984:16), a discussão acerca de quais atores políticos devem reter competências de controle sobre a implementação de políticas públicas é também um campo repleto de controvérsias. Essas últimas se referem, mais precisamente, ao debate sobre quais devem ser os papéis a serem desempenhados pelo Congresso e, em particular, pelo chefe do poder Executivo na direção da atividade administrativa e, portanto, na *accountability* das burocracias.

Em termos sintéticos, as divergências se apresentam quando é colocada a questão a respeito da legitimidade da atuação do chefe do poder Executivo como agente de *accountability*. Para os autores que se inclinam por uma leitura mais estrita do princípio da separação de poderes, a atribuição de fiscalizar a atividade administrativa seria uma prerrogativa sobretudo do poder Legislativo, dado que, sob essa interpretação, a competência pela formulação de políticas lhe seria uma função privativa.

Contraopondo-se a essa visão, porém, há autores que avaliam que uma tal interpretação não mais refletiria a realidade dos Estados contemporâneos, sobretudo em regimes políticos presidencialistas (MOE,1989). Primeiro, porque em face da expansão desmedida do aparato burocrático, o poder Executivo ter-se-ia tornado, na prática, responsável pela produção de políticas. Segundo, porque o Congresso não disporia da capacidade de coordenação necessária para comandar o conjunto da administração, em função da sua anatomia mais fragmentada. Essas condições, somadas à avaliação de que, como o Congresso, a presidência também disporia de legitimidade democrática em função do seu caráter majoritário, justificariam que a chefia do poder Executivo concentrasse um número maior de responsabilidades e recursos no controle das burocracias.

Da nossa perspectiva, não se deve pensar o tema do controle político das burocracias em bases excludentes, tendo por referência uma dicotomia cujos termos sejam supremacia do Legislativo *versus* supremacia do Executivo. De fato, parece-nos que há motivos para que dentro do sistema

de responsabilização das burocracias sejam destinados recursos de controle tanto para o poder Legislativo quanto para o comando do poder Executivo.

No que se refere a esse último, além das razões apontadas dois parágrafos acima, uma tal avaliação se baseia no entendimento de que, contemporaneamente, a distribuição de competências entre as diversas instituições da democracia tem cada vez mais reservado competências normativas às diversas estruturas que compõem o poder Executivo. É certo que esse desenvolvimento nem sempre é percebido como um resultado desejável, principalmente por aqueles que ainda se prendem a uma interpretação mais restritiva do princípio da separação dos poderes, conforme se observou acima.

Todavia, se desejável ou não, o fato é que não mais parece apropriado conceber-se o ramo Executivo como um mero implementador de disposições cuja confecção lhe é alheia. Nos dias de hoje, como expressão da necessidade de oferecer respostas rápidas à complexificação das demandas sociais e de conferir graus mais elevados de coordenação à atividade governativa, a administração, como detentora de capacidade normativa, tem se tornado responsável de forma crescente pela função de produzir políticas públicas. Trata-se de uma constatação de fato que, se pode produzir desconfortos, introduz, por outro lado, a exigência de que sejam dadas funções relevantes na direção e fiscalização da atividade administrativa desenvolvida pelas burocracias de Estado à presidência, quem, afinal, responde pelos resultados produzidos pelo conjunto da administração.

Se a posição cada vez mais proeminente do Executivo na formulação das políticas públicas é um desdobramento quase que inevitável do processo de complexificação das funções estatais, dela não decorre, porém, que ao poder Legislativo não devam restar atribuições relevantes como instância de controle da atividade governativa, pelo contrário. Em primeiro lugar, porque a ação normativa desenvolvida pelo poder Executivo é sempre realizada mediante uma autorização do poder Legislativo, o que o mantém como responsável em última instância pelo seu cumprimento. Por essa condição, o poder Legislativo também deve dispor de recursos que o tornem apto a monitorar e influenciar a implementação das políticas cuja formulação foi por ele delegada a outros atores, assim como, evidentemente, as demais políticas cuja competência lhe cabe formular diretamente, sem o que as atribuições que lhe foram conferidas pelo instituto da representação padeceriam do risco de se ver frustradas.

Para além das motivações associadas às suas funções institucionais, contudo, há uma outra razão que acentua a relevância de que o Legislativo disponha de recursos para realizar o controle da atividade governativa. Ela se relaciona com as expectativas de que a operação das democracias não resulte nos riscos apontados por James MADISON no *Federalista*. Explicamos.

Ao propor a necessidade de que parlamento, Executivo e judiciário fossem constituídos como instituições independentes, MADISON tinha em mente o temor de que a concentração das diversas funções de Estado em uma só mão pudesse produzir comportamentos “tirânicos”. Da sua perspectiva, na ausência de controles mútuos entre os poderes, o princípio majoritário sobre o qual a democracia representativa se estrutura poderia levar a que as minorias derrotadas no processo eleitoral sofressem graves “privações em seus direitos naturais”.

Não é preciso aqui que nos detenhamos sobre o significado que Madison pretendeu atribuir às expressões “privação” e “direitos naturais”, até porque, conforme observa DAHL (1996:15) não se encontra no *Federalista* uma indicação mais precisa sobre o conteúdo desses termos. Não obstante, parece plausível que assumamos que o ponto para o qual o autor dedicava a sua atenção era o de que, nos marcos da democracia representativa, se mostrava necessário buscar uma acomodação mínima entre o poder das majorias e o poder das minorias ou, mais uma vez segundo DAHL (1996:13) uma “acomodação entre a igualdade política dos cidadãos adultos, por um lado, e o desejo de lhes limitar a soberania, pelo outro”.

Sob essa perspectiva, a previsão de mecanismos que permitissem o mútuo controle (*checks and balances*) entre os poderes se afigurava como uma estratégia destinada a preservar, sob a prevalência do princípio majoritário, espaços para a expressão e reivindicação da pluralidade de interesses que é inerente a qualquer comunidade política. No *Federalista* o principal receio de Madison radicava na perspectiva de que o Legislativo se tornasse o principal *locus* de concentração de poder, algo que teria levado a que o autor depositasse grande ênfase na atuação do Judiciário como principal instância garantidora dos direitos das minorias, mesmo porque, àquela altura, o ramo Executivo ainda não se afigurava propriamente como um poder independente do braço parlamentar.

Diferentemente do que imaginava o federalista, porém, nas democracias contemporâneas a concentração de poderes acabou por se dar não no Legislativo, mas sim no Executivo, em função dos fatores já apontados acima – notadamente, a ampliação da máquina burocrática e a absorção

de capacidades normativas crescentes. (FIGUEIREDO, 2001) Nesse contexto, o risco de que a operação das democracias resulte na situação descrita pelo federalista como uma “tirania das maiorias” passou a estar muito mais associado à ausência de controles sobre a ação do Executivo do que a qualquer outra hipótese.

Não há dúvida de que ainda vale a proposição segundo a qual cabe ao Poder Judiciário proteger direitos e interesses eventualmente ameaçados por “sobressaltos majoritários” (HUBNER,2006) vocalizados pelo poder Executivo, de maneira a que os sistemas políticos não se convertam em “democracias delegativas”, conforme propõe O’DONNEL (1991).¹⁵ Contudo, também é certo que, dadas as suas características específicas, o legislativo, na condição de agente da *accountability* das burocracias, pode ocupar posição de relevância ainda maior na arquitetura democrática como contrapeso a eventuais desbalanceamentos que se originem da expansão de poderes do Executivo e de suas burocracias. O aspecto a ser notado, é que a pluralidade é um traço inerente à forma de composição dos parlamentos, donde se conclui não apenas que a produção de decisões pelo legislativo tende a dar conta de um maior número de interesses e visões como, além disso, ponto que nos interessa mais de perto, tende a se expressar na sua atuação fiscalizadora, justificando a retenção de recursos de controle sobre a atividade administrativa.

1.5. Accountability das agências reguladoras: uma crítica a MAJONE

Como acima descrito, Giandomenico MAJONE se destaca entre os estudiosos da regulação ao sustentar a existência, com contornos definidos, de um Estado Regulador contemporâneo. Por intermédio do tipo ideal “estilo americano de regulação”, defende, em última análise, a separabilidade entre a ação reguladora (baseada em uma lógica de eficiência) e as demais atividades políticas, por ele designadas “distributivas”, do Estado. Como também visto, seu entendimento sobre o que é a regulação é representativo de uma visão predominante a respeito do modo como devem operar os mecanismos de *accountability* com base na separação ampla entre essas políticas distributivas e de eficiência.

O ponto a respeito do qual se suscita neste item uma crítica a MAJONE também já foi antes enunciado: esse autor desde logo descarta, ainda que faça algumas ressalvas quanto à importância

¹⁵ Voltaremos a discutir o conceito de “democracia delegativa” no Capítulo 3 deste trabalho.

do controle judicial e de mecanismos de participação pública – qualquer forma de *accountability* política quando se trata de regulação por agências independentes. Como se viu, MAJONE entende ser a ação reguladora um feixe de políticas presididas por considerações de eficiência, não sujeitas em princípio, assim, ao escrutínio do legislativo. Para ele, a regulação, por sua natureza própria, não requer mais do que, do ponto de vista legislativo, a ação mais ou menos ocasional de monitoramento por parte das comissões do congresso.

Disso deduz-se que MAJONE deriva a legitimidade democrática das agências independentes de duas idéias: primeiro, a de que a instituição desses órgãos não seria vista como fonte de déficit democrático caso as inseramos em uma perspectiva madsoniana de democracia (à la DAHL), de dispersão de poder e de abertura para participação de atores diversos; segundo, a de que a legitimidade da independência derivaria também dos resultados das políticas regulatórias (MAJONE utiliza explicitamente a expressão “*accountability por resultados*”), isto é, de uma avaliação *a posteriori*. E esses resultados seriam, quase que por definição e inevitavelmente, benignos a todos e, acima de tudo, capazes de assegurar os intensos investimentos de que dependem em geral os setores regulados – a já referida defesa de um compromisso regulatório (*regulatory commitment*). Dito de outro modo, a legitimidade da regulação seria preservada pela participação de diferentes atores (sem maior ênfase no que tange o legislativo) e pelo fato de, como resultado de um processo, assegurar investimentos e credibilidade no longo prazo.

Quanto a esse segundo aspecto, de fato não se pode desprezar a importância de um ambiente político-institucional que assegure a previsibilidade – ou um mínimo de clareza das “regras do jogo” – da perspectiva do investidor privado em setores regulados. Isto é, é coerente com o contexto mais amplo no qual se inserem as agências (e regras) de regulação a preocupação com as condições de longo prazo nas quais as relações entre regulador e regulado se dão. Afinal, as agências se estruturaram, pelo menos nos últimos trinta anos, a partir de embates políticos nos quais prevaleceram visões de mundo liberalizantes ou privatizantes.

Contudo, é possível dizer que o esquema concebido por MAJONE não é capaz de dar conta inteiramente dos desafios de uma regulação que conte de maneira intransigente com mecanismos democráticos de regulação. Dito de outro modo, tal como formulado, o esquema de *accountability* de MAJONE é portador de uma espécie de “vício de origem” que acarreta, na dinâmica da democracia representativa, um déficit democrático. Isso porque, como discutido ao

longo deste capítulo, os mecanismos que aponta não asseguram o imprescindível controle político da regulação.

O exemplo acima mencionado do chamado “preço teto” – a fórmula por meio do qual se dão alguns dos reajustes nas tarifas públicas reguladas - procurou mostrar ser, na prática, impossível imaginar que a regulação, mesmo a mais técnica, esteja livre de aspectos de natureza política ou, como diria MAJONE, de conteúdo distributivo.

Sendo assim, parece-nos forçoso concluir que a concepção MAJONEana, lastreada no idealismo wilsoniano, carece de consistência. Em outras palavras, não se sustenta a cisão entre políticas de distribuição e políticas de eficiência como se só as primeiras encerrassem efeitos políticos e, por conta disso, deversem estar submetidas ao controle parlamentar. Ou seja, não é coerente com a idéia de *accountability* democrática a suposição de que políticas de eficiência sejam quase ciência pura da “boa” administração pública ou, ainda, tradução inexorável da eficiência tal como apregoada pela teoria econômica neoclássica.

Ambas as possibilidades dedutíveis de MAJONE – a regulação como ciência pura da “boa” administração ou como um vetor de eficiência econômica – podem ser questionadas se adotarmos um ponto de vista menos esquemático e mais aberto à suposição – subjacente a este trabalho – de que a regulação é uma política pública em si e, como tal, não pode ser reduzida a uma mera técnica, depurada de conotação política, ou à eficiência no sentido de alocação ótima (supostamente única) de recursos escassos.

A regulação, como um mecanismo contemporâneo de ação governamental, a despeito de contar com agências independentes em princípio protegidas contra gestões políticas quotidianas e partidárias, não é uma atividade que se possa conceituar como imune à política a não ser que se adote uma visão – como pensamos fazer MAJONE – ingênua ou idealista. Observado-a deste um ponto de vista alargado, tem-se que a regulação demanda mecanismos de *accountability* parlamentar (entre outros) *justamente* porque encerra decisões de natureza distributiva intimamente associadas ao esquema de encadeamentos delegativos que marca a democracia representativa. Disso decorre a tese de que a inexistência ou a negação da relevância desses mecanismos compromete a regulação, descortinando-lhe um déficit democrático problemático, ainda que parcialmente mitigado por outras formas de *accountability* não parlamentar.

2. A *accountability* política das agências reguladoras na experiência internacional

A criação de órgãos caracterizados por atributos de “autonomia reforçada” (ARAGÃO, 2004), como as agências reguladoras brasileiras, não é um fenômeno novo no panorama administrativo dos estados contemporâneos. No caso dos EUA, em particular, o recurso à delegação de competências decisórias a autoridades dotadas de graus variáveis de “independência” com relação ao poder executivo é uma das características que tipifica o modelo de administração pública, estando as suas raízes localizadas no final do século XIX. Em menor intensidade, o Reino Unido também tem se valido desde meados do século XX de formatos institucionais com características análogas (desde a década de 50, mais precisamente), o que confere a esse tipo autoridade uma origem marcadamente anglo-saxã.

Todavia, o que certamente constitui uma novidade trazida pelas últimas duas décadas do século XX é a consecução de reformas do Estado guiadas pelo paradigma da “agencificação”, termo utilizado por GIRAUDI (2001) para descrever a progressiva reconfiguração dos sistemas administrativos até então característicos dos países europeus do continente – e também da América Latina – em moldes mais descentralizados. Com efeito, tem-se assistido nesses países a uma notável transferência de atribuições de formulação e implementação de políticas públicas para autoridades administrativas localizadas à parte da estrutura ministerial tradicional, característica que singularizaria, na formulação de MAJONE (1996:10), o “estilo americano de regulação”.

O objetivo principal desse capítulo é analisar a forma pela qual a *accountability* dessas autoridades administrativas é realizada em algumas experiências nacionais, com particular ênfase no modo pelo qual os legislativos nacionais têm tomado parte do que designaremos por “sistemas de responsabilização” dessas agências autônomas. Para tanto, será empreendida brevemente uma reconstrução do processo de evolução do debate americano sobre *accountability* nas agências independentes, passando-se, em seguida, ao tratamento do mesmo problema em outros países nos quais a introdução das agências é um fenômeno recente.

Tendo em conta os objetivos acima indicados, a discussão proposta nesta parte do trabalho não atingirá propriamente o questionamento dos graus de efetividade dos mecanismos de

responsabilização existentes em cada jurisdição, mas apenas o mapeamento do desenho institucional respectivo, de sorte a ilustrar as discussões subseqüentes, relativas à absorção ou não desses desenhos pela reforma brasileira. De toda maneira, inclui-se, neste capítulo, uma breve revisão daquilo que os autores, sobretudo norte-americanos, reportam acerca da efetividade dos mecanismos de accountability instituídos em suas jurisdições.

2.1. A experiência norte-americana:

2.1.1. Agencificação e despolitização

Se há um traço que tipifica o sistema administrativo dos EUA, esse é certamente o fato de que parte significativa do *policy-making* é conduzida por burocracias posicionadas à margem da estrutura formada pelos 14 ministérios que compõem o gabinete presidencial. Com efeito, diferentemente do que historicamente caracterizou o aparelho de estado da maior parte dos países europeus e também da América Latina, desde o século XIX o aparato estatal norte-americano assistiu a uma progressiva extroversão de competências de elaboração e implementação de políticas públicas do núcleo do poder executivo para uma variedade de agências especializadas. Em 1998, segundo MEYER (2000:22), mais de 60 órgãos não ministeriais, com portes e competências variados, compunham o governo federal norte-americano.

Na classificação utilizada pelo direito administrativo norte-americano, todas essas agências são definidas como “independentes”. O sentido atribuído ao termo, no entanto, não é o mesmo que temos adotado neste trabalho para identificar a especificidade de autoridades administrativas dotadas de atributos de “autonomia reforçada” como as agências reguladoras brasileiras. No direito norte-americano o qualificativo “independente” refere-se apenas à dimensão *estrutural* da independência, isto é, à garantia de autonomia no uso de recursos financeiros e organizacionais, mas não à sua dimensão *funcional*. Nesse sentido, a independência desses organismos, no sistema americano, remeteria apenas a um tipo de arranjo institucional que, no direito administrativo brasileiro, seria identificado com a noção de “administração indireta”, nada dizendo, portanto, acerca do grau de independência hierárquica que se concede ou não a esses órgãos em relação à estrutura da administração direta, nem da capacidade de produção autônoma de normas jurídicas que possa ter sido, ou não, outorgada a esses órgãos.

As chamadas *executive agencies*, que formam o conjunto mais numeroso dentre essas burocracias, não são funcionalmente independentes, ao menos do ponto de vista formal. Embora dotadas de orçamento e pessoal próprio, essas agências, são diretamente subordinadas à presidência, estando seus dirigentes sujeitos à possibilidade de remoção não justificada pelo chefe do poder executivo. Situação semelhante se aplica às quatro *government corporations*, como o *Postal Service* norte-americano: também definidas como agências independentes, essas burocracias também encontram-se dentro de uma linha de controle hierárquico pelo poder executivo. O *status* das dezesseis *independent regulatory commissions* (IRCs), como por exemplo a *Federal Trade Commission* (FTC) ou a *Securities Exchange Commission* (SEC), é outro. Nesse caso, combinam-se independência estrutural e independência funcional, condição que se expressa no fato de que seus dirigentes são nomeados para exercer mandatos fixos e, na maior parte dos casos, não coincidentes com o mandato presidencial.

A gênese da agencificação da atividade estatal nos EUA tem sido interpretada como resultado da combinação de fatores diversos. De um lado, como reflexo do processo de especialização do aparelho de Estado estadunidense. Sob esse ângulo, a criação de agências localizadas fora dos ministérios traduziria um esforço de racionalização do processo de formulação e implementação de políticas públicas, alegadamente não alcançável em estruturas de governo excessivamente centralizadas. De outro, porém, não há dúvida de que a agencificação nos EUA foi em larga medida impulsionada pela visão que marcou a “Era Progressista” do pensamento administrativo norte-americano no “período de formação” do modelo de regulação independente, entre o final do século XIX e o ocaso do programa reformista do *New Deal*. Nesse período, foi evidente a influência doutrinária exercida pela chamada “ciência da administração”, empresa teórica cujo principal expoente foi Woodrow Wilson e que se apoiava no pressuposto de que política e administração constituiriam campos regidos por lógicas autônomas, devendo a última ser presidida por um saber tecnicamente “neutro”.

A primeira fase da agencificação norte-americana, identificada ao intervalo compreendido pelas duas últimas décadas do século XIX e as duas primeiras décadas do século XX, é marcada pela criação de quatro IRCs em áreas ligadas a políticas de competição e testemunha o momento de emergência do que SUNSTEIN (2004) qualifica como uma “concepção tecnocrática” da atividade governativa. Naquele momento foram criadas a *Interstate Commerce Commission* (ICC) em 1889, a *Federal Trade Commission* (FTC) em 1914, a *US International Trade Commission*

(USITC) em 1917, assim como o *Federal Reserve Board* (FED) em 1913, agência criada como autoridade monetária mas também investida de funções regulatórias sobre o sistema financeiro norte-americano.

As análises disponíveis sobre o período confirmam essa avaliação. GIRAUDI (2001), por exemplo, assinala que a instituição dessas agências traduziu a convergência de duas circunstâncias: de um lado, as dificuldades de exercer controle sobre as grandes corporações que começavam a despontar na economia norte-americana; de outro, o diagnóstico, que se tornou dominante àquela altura, segundo o qual essas dificuldades espelhariam a prevalência de critérios partidários no preenchimento do aparelho estatal, algo que teria levado não apenas à formação de burocracias ministeriais pouco qualificadas tecnicamente como, além disso, sujeitas a situações de “captura”. Nesse contexto, observa o autor, o insulamento de órgãos especializados acabou por expressar duas percepções que, àquela altura, apareceram indissociadas. Em primeiro lugar, a de que a atividade governativa deveria obedecer a requisitos mais elevados de profissionalização, sobretudo nas áreas de *policy* em que o desequilíbrio entre burocracias e agentes econômicos, em termos de *expertise*, era mais manifesto. Mas, junto com ela, a percepção de que uma tal estratégia de profissionalização implicaria a rejeição à “politização” da atividade administrativa.

A concepção tecnocrática da administração será reforçada na segunda fase que compõe a etapa de formação do “Estado Regulador” norte-americano, o período de implementação do programa reformista do *New Deal*. Nesse momento, a agencificação foi particularmente impulsionada pela crítica formulada ao sistema de separação de poderes, com base na avaliação de que a criação de agências independentes jogaria em favor da pretensão de conferir maior agilidade ao processo de formulação de políticas em áreas percebidas como relevantes, justificando a retirada dessas novas burocracias do “controle direto do Congresso, da Justiça Federal e às vezes até mesmo do presidente”, conforme indica SUNSTEIN (2004:133). De acordo com o autor:

“os reformadores acreditavam que a distribuição de poderes entre os três ramos de governo criava disputas políticas que retiravam dos funcionários do ramo Executivo a capacidade de desenvolver políticas públicas livres de pressões partidárias (...) apontando a necessidade de entidades livres dos entraves da separação dos poderes”.

No período do *New Deal*, o processo de agencificação foi intensificado, assistindo-se a uma ampliação significativa na quantidade de agências independentes. Entre 1934 e 1935 são criadas três novas IRCs – o órgão regulador do setor de telecomunicações, a *Federal Communications Commission* (FCC), em 1934; a *Security and Exchange Commission* (SEC), em 1935; e o *National*

Labour Relations Board (NLBR) em 1935. Ainda mais notável, porém, foi o crescimento do número de *executive agencies*.

Ainda que sob outras justificativas e circunstâncias políticas, todavia, o fato é que o *New Deal* acabaria por celebrar, ainda uma vez, a afirmação incondicional do “governo dos técnicos”. A esse respeito, SUNSTEIN (2004:146) avalia que:

“a concepção de administração do *New Deal* via as agências insuladas em relação à política, tecnicamente sofisticadas e dotadas de capacidade de iniciativa. A expectativa era de que técnicos neutros, atuando acima dos conflitos, seriam capazes de discernir o interesse público. O presidente Roosevelt declarou que ‘[o] dia da administração esclarecida chegou’”.

Dentro dessa trajetória, a constituição inaugural das IRCs e a expansão do aparato administrativo independente no contexto do *New Deal* compõem uma linha de continuidade na qual se vai consolidando o pensamento wilsoniano.

A primeira IRC norte-americana, a *Interstate Commerce Commission* (ICC), instituída para exercer controle sobre o processo de fixação das tarifas do sistema ferroviário norte-americano, desempenharia papel paradigmático nesse processo de inovação institucional. Com efeito, é com a ICC que se estabelece o modelo que mais adiante seria estendido para as IRCs do *New Deal*.

Nesse modelo, três características são combinadas com o objetivo de promover a profissionalização da atividade regulatória: (i) o formato colegiado dos corpos diretivos dessas burocracias, pensado como mecanismo favorável à confrontação de posições antagônicas tecnicamente fundamentadas e também como expediente de desconcentração de poder e, assim, de redução dos riscos de captura; (ii) o procedimento de nomeação compartilhada de seus membros, por meio do qual o chefe do poder executivo responde pela indicação dos dirigentes e o Senado pela sua aprovação, após realização de sabatina pública – aspecto que incentivaria a seleção de dirigentes reconhecidos por sua *expertise*; (iii) e, principalmente, a estabilidade dos mandatos, conforme já indicado. Em conjunto, esses traços compõem o núcleo do projeto de insulamento burocrático levado a cabo nos 50 anos situados entre 1889 (criação da ICC) e o período de auge do pensamento reformista do *New Deal*, em meados dos anos 1930.

Entre as décadas de 1960 e 1970, completa-se a difusão desse formato administrativo nos EUA com a criação de 7 novas agências reguladoras independentes com responsabilidades diversas. Nessa nova rodada, habitualmente descrita como o momento de estruturação do aparato de

“regulação social” norte-americano, as características do modelo inaugurado com a ICC são mantidas, ampliando-se, assim, o alcance do legado institucional deixado pelo *New Deal*.

A consolidação da regulação independente nos EUA, expressa nesse movimento de expansão, não deve ser compreendida, porém, como uma vitória definitiva do projeto de “despolitização” das burocracias. Com efeito, a intenção original de manter o exercício de funções regulatórias sob condições de imunidade à influência política foi progressivamente enfraquecida. Inicialmente, pelas críticas à ausência de mecanismos que limitassem a discricionariedade administrativa das diversas agências independentes no exercício de suas competências, que culminariam com a aprovação do *Administrative Procedure Act* em 1946. Nas décadas seguintes, pelo conjunto de iniciativas empreendidas pelo Congresso e pelo poder executivo norte-americanos visando a ampliar os instrumentos de responsabilização das autoridades independentes. Os itens seguintes ocupam-se desses desenvolvimentos.

2.1.2. O Administrative Procedure Act e o Congresso

A constituição norte-americana reserva ao parlamento a prerrogativa exclusiva de editar leis e, com base nelas, estabelecer as políticas públicas que devem ser implementadas no curso de um governo. Por essa definição, que encerra uma concepção bastante estrita da separação de poderes, a elaboração de normas e regulamentos por órgãos do poder executivo é sempre caracterizada como um ato de delegação de funções legislativas do Congresso para o poder executivo. Sob essa perspectiva, o *New Deal* representa a inflexão mais significativa da história administrativa norte-americana. De fato, embora o recurso à delegação não tivesse estado ausente em momentos anteriores, a criação de um novo conjunto de IRCs e de um grupo ainda mais numeroso de agências executivas independentes ao longo da década de 1930 marca uma expansão sem precedentes da transferência de atribuições normativas a burocracias vinculadas ao executivo.

A ampliação da quantidade de agências autônomas incumbidas do disciplinamento normativo de um conjunto crescente de atividades nos anos do *New Deal* não passou, porém, incólume. De acordo com KERWIN (ano:46), é nesse período que ganha relevo a crítica segundo a qual a expansão da burocracia federal estaria dando origem a um “*headless fourth branch of government*”, algo que acabaria por converter o processo do *rule-making* em tema central da agenda política à época.

O poder Judiciário norte-americano foi personagem decisivo neste debate. Com efeito, desde o início do programa de reforma do *New Deal*, a Suprema Corte manifestou preocupação com relação ao processo de delegação de autoridades administrativa-normativas às agências independentes: de um lado, com a própria constitucionalidade da delegação, aspecto que levou a associação dos advogados nos EUA, a *American Bar Association* (ABA), a propor a eliminação das IRCs em um primeiro momento; de outro, com a forma pela qual o exercício da autoridade administrativa estaria sendo desenvolvido. (KERWIN,2003:47-48)

Quanto a esse último ponto, a inquietação do poder Judiciário radicava no entendimento de que, nos termos em que vinha ocorrendo, a delegação estava dando origem a processos decisórios marcados por comportamentos discricionários e arbitrariedades que, supostamente, estariam violando princípios legais básicos. Mais ainda, radicava na percepção de que, dada a celeridade com que as agências produziam atos normativos e a assimetria de *expertise* entre essas burocracias e o poder Judiciário, a efetividade da revisão judicial como instrumento de controle havia sido limitada. (SUNSTEIN, 2004:148).

Sob esse entendimento, ainda mais reforçado por uma perspectiva de corte conservador em defesa do “governo limitado” àquele momento prevalecente na Suprema Corte, ao longo dos anos 1930 foi decretada em mais de uma oportunidade a inconstitucionalidade de regulamentos propostos por burocracias independentes, inclusive IRCs, anulando seus efeitos, conforme mostram KERWIN (2003) e SUNSTEIN (2004). Todavia, o ponto culminante do conflito entre o Judiciário norte-americano e os *new dealers* foi certamente a proposição de que fosse desenhada uma lei que regulasse o processo administrativo das agências, estabelecendo procedimentos que fortalecessem os mecanismos de revisão judicial das decisões regulatórias. A confecção de uma lei de procedimentos administrativos passou a figurar como antídoto para a contenção da discricionariedade das agências independentes.

Em 1933, a ABA constituiu uma *Comissão* com essa finalidade, cujos trabalhos resultaram na chamada lei Walter-Logan (LWL), em 1938. No relatório que acompanha a proposta, a ABA expressa a visão de que as agências estariam decidindo sem ouvir as diversas partes interessadas, sem adequada fundamentação em evidências empíricas, com base em preconceitos e sem respeitar os limites jurisdicionais definidos em lei, entre outros vícios. Com base nesse diagnóstico, a LWL recomendava que qualquer novo regulamento deveria ser submetido a

audiências públicas por meio das quais as partes pudessem se manifestar, antes de ser efetivado. Adicionalmente, propunha a criação de uma Corte de Apelação para Decisões Administrativas, cujas incumbências seriam receber, decidir e expedir recursos referentes a decisões de *commissions* e outras autoridades administrativas. (McNOLLGAST, 1999)

Em 1939 a LWL foi encaminhada ao Congresso, o que motivou o presidente Franklin Roosevelt a solicitar ao *Attorney General* que constituísse uma comissão específica para analisar o projeto. A LWL tramitou no Congresso até 1940 quando foi aprovada pelo parlamento. No entanto, também sob a alegação de que a aprovação ocorrera antes da conclusão da análise do *Attorney General*, acabou vetada pelo chefe do executivo. Essa derrota inicial não retirou o tema do procedimento administrativo da pauta legislativa. Mas adiou a edição de uma lei para 1946, quando, nos momentos finais da hegemonia dos *new dealers* – sob o governo de Truman (que substituiu Roosevelt depois da sua morte) –, foi aprovado o *Administrative Procedure Act* (APA) que resgatava, com algumas alterações, as principais reivindicações presentes na LWL.

O APA consumaria o que seria mais adiante qualificado como um esforço de “judicialização” dos processos decisórios das as agências governamentais norte-americanas. Ao introduzir mecanismos como consultas públicas e a exigência de justificação fundamentada, o *Act* buscava mimetizar a estrutura do *devido processo legal*, incentivando o contraditório e a maior transparência das decisões administrativas para todas as autoridades independentes. E, assim, ia ao encontro da expectativa, manifestada pelo poder Judiciário cerca de dez anos antes, de criar condições mais favoráveis para o controle da discricionariedade dessas autoridades.

Em termos sintéticos, ele estabelecia como principais requisitos para o processo de elaboração de disciplinas regulatórias: (i) a notificação das partes atingidas pelos regulamentos propostos; (ii) criação de oportunidades de manifestação pública sobre o conteúdo desses regulamentos, como audiências e consultas públicas; (iii) a exigência de que, uma vez provocadas, as agências fundamentassem a pertinência das normas propostas com base em provas relevantes e confiáveis. Além disso, o APA também definia que qualquer pessoa que se visse potencialmente lesada por um regulamento poderia recorrer à revisão judicial, exceção feita às matérias em que as leis de criação das agências reservassem, de forma explícita, competências discricionárias às agências. (McNOLLGAST, 1999:25)

Com frequência, o APA é interpretado como um instrumento de controle da atividade regulatória concebido para fortalecer a revisão judicial. Entretanto, não se pode minimizar o empenho do Congresso na sua aprovação. Segundo McNOLLGAST (1999), a crítica a discricionariedade já se tinha enraizado no legislativo muito antes, sobretudo entre os membros do partido republicano e, em menor grau, na ala conservadora do partido democrata (os “southern democrats”). Os autores contam que, além da LWL, o parlamento norte-americano tentou por diversas vezes editar leis que visavam limitar a discricionariedade de agências específicas entre 1938 a 1946, sempre encontrando resistência na coalizão que dava suporte ao programa do *New Deal*. Nesse sentido, a aprovação do APA em 1946 representa uma reafirmação de preocupações anteriores do parlamento, agora consumadas em lei em função da mudança do quadro político em 1946 – marcado pelo enfraquecimento do programa reformista e da figura presidencial.

Com efeito, ainda que a aprovação do APA pelo Congresso implicasse, como seu resultado mais evidente, a imputação de competências de *accountability* da atividade regulatória ao poder Judiciário, não há dúvida de que o debate sobre a procedimentalização da atividade administrativa estava em larga medida sintonizado com as inquietações do próprio Congresso com relação ao controle das autoridades administrativas independentes.

A esse respeito, é importante lembrar que no mesmo ano de 1946 o Congresso norte-americano aprovava o *Legislative Reorganization Act* (LRC), que, entre outros objetivos, buscava fortalecer as atividades de supervisão (*oversight*) da burocracia federal, pelo legislativo. O LRC previa a reforma do sistema de comissões permanentes, na qual se incluiria a ampliação de seus corpos técnicos de apoio; e estabelecia o conceito de “vigilância contínua” (“*continuous watchfulness*”) como princípio ordenador das atividades de fiscalização. Segundo esse conceito, a supervisão da burocracia deveria ocorrer em bases permanentes e sistemáticas, requerendo, conforme aponta ABERBACH (1990:30) uma avaliação abrangente e detalhada do comportamento das agências administrativas. A consecução desse objetivo, que pressupunha o acesso a informações sobre a atividade decisória das agências, certamente seria beneficiada pelas provisões do APA, com o que se torna bastante plausível avaliar que a aprovação dada pelo Congresso à lei de procedimentos administrativos vinculava-se a seus próprios objetivos de supervisão.

O aspecto a destacar com relação ao conjunto de desenvolvimentos acima sumariados é que nos estertores do *New Deal* a concepção que havia informado a instituição de agências reguladoras,

como organismos aos quais se reservava ampla autonomia para decidir sobre o “interesse público”, era colocada em xeque pelo poder Judiciário e também pelo poder legislativo.

2.1.3. A afirmação da responsabilização política

A aprovação simultânea do APA e do LRC comporia apenas o primeiro de uma série de episódios pelos quais o modelo tecnocrático constituído pelo *New Deal* seria questionado. As décadas seguintes assistiriam a um questionamento ainda maior, cujo resultado se expressaria em um empenho crescente do Congresso, mas também do poder executivo, em tornar as agências mais sujeitas a mecanismos de controle. Nesse sentido, pode-se dizer que o período posterior ao *New Deal* acaba por reconfigurar o modelo original sob uma concepção que afirma a *political accountability* como componente indispensável para a legitimação da atividade regulatória.

Três momentos-chave retratam esse deslocamento. A década de 1960, momento a partir do qual o legislativo norte-americano passou a atuar de forma particularmente mais ativa na responsabilização das burocracias independentes; mais adiante, a década de 1980 e os anos iniciais da década de 1990, quando os governos republicanos de Bush e Reagan e o governo democrata de Clinton instituíram mecanismos voltados para viabilizar maior controle presidencial sobre a atividade regulatória; e, por fim, a segunda metade dos anos 1990, quando o Congresso volta à carga com a aprovação do *Congressional Review Act* (CRA), em 1996.

2.1.3.1. Os anos 60 e o ativismo do Congresso

Em *Keep a Watchful Eye*, ABERBACH (1990) relata que nos anos 1950 o Congresso fazia uma avaliação negativa da sua capacidade de controle das burocracias. Conforme aponta o autor, predominava a percepção de que o padrão de “vigilância contínua” estabelecido pelo LRC em 1946 ainda não havia sido alcançado. ABERBACH também observa que entre os anos 1960 e 1970 essa avaliação ainda não tinha sido completamente modificada. Em que pese o auto-entendimento do legislativo norte-americano sobre sua atuação fiscalizadora, entretanto, esse período é interpretado por bom número de autores, inclusive o próprio Auerbach, como o momento que marca a tentativa do Congresso de ampliar a *accountability* parlamentar das burocracias.

SUNSTEIN (2004:174-175) mostra que essa inflexão se expressou de formas variadas. Primeiro, através de um esforço de especificação maior das leis de criação das agências que viriam a ser

criadas dali em diante. Por esse expediente, buscou-se não apenas definir com maior clareza os limites das competências delegadas às novas autoridades como, além disso, antecipar definições que, de outra forma, seriam preenchidas no *rule-making*, reduzindo-se, sempre que possível, o espaço da produção normativa realizada fora do Congresso. Nessa mesma direção, em segundo lugar, o autor aponta a utilização de “regras auto-limitadoras” pelas quais, antecipadamente, se definia a extinção de uma dada agência após uma data específica, recurso utilizado de forma exclusiva no processo de criação de algumas agências executivas, mas não estendido às IRCs. Também restringido a determinadas agências executivas, em terceiro lugar, foi o estabelecimento de finalidades ou metas a serem alcançadas como elemento orientador da atuação dessas burocracias ao invés da fixação de “valores a serem sopesados”, estratégia que, de forma semelhante ao esmiuçamento das competências das agências, pretendia reduzir a discricionariedade de seus processos decisórios.

Para além das iniciativas associadas ao momento de instituição desses entes administrativos, o legislativo norte-americano buscou exercer maior capacidade de controle sobre a atividade regulatória de duas outras formas. Primeiro, com a introdução de procedimentos administrativos ainda mais estritos que aqueles previstos pelo APA nas leis das novas agências, principalmente, mas também em emendas às leis de instituição de agências já estabelecidas. SUNSTEIN (2004), KERWIN (2003) e MEYER (2000) oferecem alguns exemplos que ilustram essa tendência, destacando: (i) a introdução de prazos-limite para que as agências elaborassem disciplinas normativas; (ii) a previsão de *hammers*, isto é, provisões que passariam a regular matérias regulatórias quando do descumprimento dos prazos estabelecidos para as agências e que, nesses termos, atuariam temporariamente como regulação substitutiva (MEYER, 2000:215); (iii) e a fixação de critérios para a interpretação de *standards* legais na elaboração de normas específicas.

Segundo, com o uso mais freqüente de atividades de supervisão do *rule-making*. A esse respeito, o estudo desenvolvido por ABERBACH sobre o tempo dedicado pelas comissões permanentes do Congresso a algumas dessas atividades, entre 1961 e 1983, é ilustrativo. Conforme mostra a Tabela 2.1., adaptada do texto original, a partir de meados dos anos 1970 o número de dias utilizados para a realização de audiências públicas e reuniões com fins de supervisão passam a representar sempre mais de 17% do total de dias de audiências e reuniões de trabalho das comissões, contra a média de 9% observada na década anterior.

Tabela 2.1: Supervisão congressional do rule-making nos EUA (1961-1983)

Ano	Dias de trabalho das comissões dedicados a reuniões e audiências		
	Total (A)	Com fins de supervisão (B)	(B)/(A)
1961	1.789	146	8,2%
1963	1.820	159	8,7%
1965	2.055	141	6,9%
1967	1.797	171	9,5%
1969	1.804	217	12,0%
Média 1961-1969	9.265	834	9,0%
1971	2.063	187	9,1%
1973	2.513	290	11,5%
1975	2.552	459	18,0%
1977	3.053	537	17,6%
1981	2.222	434	19,5%
1983	2.331	587	25,2%

Fonte: ABERBACH (1990:35)

2.1.3.2. Controles presidenciais

Ao longo dos anos 1980 e no início da década 1990, o modelo regulatório norte-americano tornou-se objeto de uma nova rodada de questionamentos. Em paralelo ao esforço do Congresso de exercer um maior controle sobre as agências independentes, também se colocou a discussão sobre a supervisão presidencial dessas burocracias, desdobrando-se, desse debate, um conjunto de Decretos Executivos (*Executive Orders*, EOs) pelos quais foram impostas novas limitações ao exercício do *rule-making*.

Em um primeiro momento, nos dois mandatos de Ronald Reagan, a presidência se empenhou em introduzir mecanismos de controle que atingiriam de forma focalizada as agências executivas independentes, mas não as *independent commissions*. Isso foi feito com a edição das EOs 12.291, em 1981, e 12.498, em 1985, que concentraram poderes de fiscalização da atividade regulatória no *Office of Management and Budget* (OMB), órgão diretamente subordinado à presidência.¹⁶ Mais adiante, no governo democrata de Bill Clinton, os mecanismos concebidos no período anterior foram mantidos e parcialmente estendidos também às IRCs por meio da EO 12.866, de 1993, que consolida e aprofunda as disposições presentes nos decretos anteriores.

No período Reagan, a edição das EOs foi justificada com base em dois objetivos enunciados explicitamente. Em primeiro lugar, conferir ao poder executivo capacidade de coordenação da

¹⁶ Dentro da OMB, essas competências foram atribuídas ao *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA).

atividade regulatória em face da avaliação de que a proliferação de agências independentes, muitas vezes com competências sobrepostas ou complementares, estaria levando a um conjunto de normas nem sempre coerente. Em segundo lugar, ampliar a eficiência da regulação, objetivo apresentado sob a suposição de que os custos de implementação de determinadas disciplinas regulatórias estariam superando os benefícios sociais delas esperados. Esses objetivos foram reapresentados na EO 12.866, do período Clinton. Nessa última, porém, ainda seria explicitado um terceiro objetivo que, nas EOs anteriores, havia ficado apenas subentendido, qual seja, o de que o controle presidencial sobre o *rule-making* também pretendia tornar a atividade regulatória “consistente com as prioridades do presidente”, revelando, claramente, a ênfase dada à questão da responsabilização política dessas burocracias. (BLUMSTEIN, 2001)

Em conjunto, as três EOs determinam que todas as agências independentes, inclusive as IRCs, a partir de Clinton: a) elaborem um “plano regulatório anual”, a ser submetido à aprovação do OMB, a quem é dada a responsabilidade de checar a existência de eventuais duplicações de esforços entre os diferentes órgãos e, diante da constatação de redundâncias, sugerir uma distribuição de tarefas que otimize recursos; b) encaminhem todas as normas propostas para o conhecimento do OMB e comentários do órgão, com pelo menos 10 dias antes da sua promulgação.

Além disso, os decretos executivos também exigem que as agências, exceto IRCs: c) estabeleçam, para cada norma proposta, se ela constitui uma “*major rule*” – isto é, se produzirá um efeito estimado sobre a economia igual ou superior a US\$ 100 milhões ou não; e) e, para as normas definidas como “major”, submetam ao OMB análises de impacto regulatório (*Regulatory Impact Analysis*, RIA) de tipo custo-benefício pelo menos 60 dias antes da sua publicação final, tornando disponíveis todos os documentos relevantes (estudos e material de apoio) utilizados na sua confecção. Em tais casos, na hipótese de que as agências não demonstrem que os benefícios a serem produzidos justificam a sua implementação, o OMB tem poderes para vetar e exigir a revisão da norma proposta. Além disso a OMB tem o poder de designar uma norma como “major”, ainda que ela não tenha sido assim qualificada pela agência de origem. (YATAGANAS, 2001)

As EOs produziram muitas reações contrárias. No período Reagan, alguns críticos alegaram que o objetivo subjacente à sua proposição seria “desmontar” o sistema de agências independentes,

dentro da agenda desregulacionista do período (MORRISON,1986). Outros argumentaram, já na era Clinton, que a imposição de novos procedimentos administrativos oneraria o sistema regulatório americano, produzindo, contrariamente aos objetivos declarados das EOs, perda de agilidade. (Shane,1995).

Conforme lembra SUNSTEIN (2004:159), porém, a crítica mais substantiva foi a de que “o controle [do processo regulatório] pelo OMB politiza[ria] um sistema que deveria envolver primariamente a aplicação do direito a saberes técnicos”, crítica que resgatava a concepção tecnocrática do *New Deal*. Essa retomada, no entanto, foi incapaz de motivar qualquer recuo no avanço dos controles presidenciais sobre o *rule-making*. Assim é que PILDES & SUNSTEIN (1995:15) concluiriam, em 1995, “que a supervisão presidencial do processo regulatório, embora relativamente recente, tornou-se uma parte permanente do desenho institucional do governo americano”. Em direção semelhante, e conforme destaca BLUMSTEIN, KAGAN (2001) avaliaria seis anos mais tarde que os EUA viviam a era da “*presidential administration*”, algo que, de acordo com a autora, atenderia simultaneamente aos objetivos de *accountability* e efetividade da ação regulatória.

2.1.3.2. O *Congress Review Act*

A aprovação do *Congressional Review Act* (CRA) completa o que caracterizamos no início deste item como a trajetória de afirmação da responsabilização política como componente legitimador do sistema regulatório norte-americano. Com o CRA, mais uma vez é reforçado o leque de dispositivos de controle à disposição dos atores políticos, iniciativa também justificada pela avaliação de que seria necessário ampliar a *accountability* do *rule-making*, agora perante o parlamento.¹⁷ (PARKS,2003)

O CRA confere ao Congresso o poder de vetar normas produzidas por todas as agências independentes norte-americanas, exceção feita àquelas elaboradas pela *Federal Communications Comission* (FCC), constituindo, assim, um sucedâneo do Veto Legislativo, cuja utilização foi obstada pela Suprema Corte em 1983 como resultado do caso *INS vs Chadha*.

¹⁷ Em verdade, *Congressional Review Act* foi a designação que passou a ser utilizada para designar o capítulo que versa sobre a revisão de atos regulatórios do *Contract with América Advancement Act* (CWAAA).

Em suma, a lei¹⁸ estabelece que: (i) todas as normas a serem promulgadas pelas agências devem ser submetidas às duas casas do Congresso e ao *Comptroller General* (CoG), acompanhadas de um relatório contendo a descrição geral sobre seu propósito e caracterizadas como “major rules” ou não, segundo os mesmos critérios das EOs. O não envio do relatório bloqueia a efetivação da norma; (ii) além desse relatório, as agências encaminhem ao CoG uma cópia completa da análise custo-benefício relativa às *major rules*; e quaisquer outras informações relevantes relacionadas à norma conforme requerido por outras leis ou decretos executivos. (ROSEMBERG,1999)

Todas as normas (*major* e *não-major*) podem ser rejeitadas pelo parlamento, mesmo se já tiverem começado a produzir efeito. Isso se aplica principalmente às *non-major rules* que não supõem a avaliação do Congresso para serem promulgadas. No caso das *major rules*, diferentemente, a promulgação da norma exigirá no mínimo 60 dias, prazo estabelecido para a sua *revisão* pelo poder legislativo depois de enviado o relatório mencionado no parágrafo anterior. A rejeição de uma norma – que, observe-se, impede a sua reedição posterior – requer a desaprovação conjunta das duas casas do Congresso nesse período. (ROSEMBERG,1999).

2.1.4. Accountability do rule-making nos EUA

Ainda que de forma muito sucinta, os três itens anteriores (1.1.1. a 1.1.3.) tiveram como principal propósito reconstruir, de uma perspectiva histórica, a trajetória de expansão do leque de mecanismos de responsabilização política do modelo de regulação independente norte-americano, identificando-se os principais momentos que marcaram o enfraquecimento, e progressivo abandono, da concepção tecnocrática predominante no seu momento de formação. Nesse item, o objetivo é sistematizar o resultado desses desenvolvimentos, apresentando-se um quadro-síntese dos mecanismos de controle utilizados na experiência estadunidense. A utilidade dessa sistematização, além de favorecer uma compreensão mais completa do regime de *accountability* das agências independentes nos EUA, é também estabelecer um marco de referência para a análise de outras experiências nacionais, ainda neste capítulo, e da experiência brasileira, nos capítulos seguintes.

¹⁸ O texto da lei explicita que normas de “aplicação particular” (*rules of particular applicability*) também se encontram fora do escopo da revisão congressional. São normas de aplicação particular aquelas que aprovam ou reprovam valores de tarifas, salários e preços, assim como processos relacionados a estruturas corporativas ou financeiras, como reorganizações, fusões e aquisições.

Parte significativa da produção acadêmica norte-americana acerca da responsabilização política das autoridades independentes busca avaliar a efetividade dos mecanismos existentes em conferir aos poderes legislativo e executivo capacidade de influência ou controle sobre a atividade normativa das agências. Esses estudos nem sempre fazem uso de classificações uniformes dos mecanismos submetidos à análise. Verifica-se, não obstante, uma considerável convergência no critério básico a presidir a construção dessas diferentes classificações. Como regra geral, a análise é empreendida a partir da identificação das oportunidades em que a influência pode ser exercida, o que leva a que os mecanismos de responsabilização sejam relacionados aos *momentos chave* que condicionam o *rulemaking*.

A taxonomia proposta a seguir obedece a esse critério geral, adotando, com algumas adaptações, as abordagens de MEIER (1999), WOOD & WATTERMAN (1994) e KERWIN (2003). Segundo essa classificação, é possível falar em *cinco* momentos distintos nos quais a responsabilização política das agências pode ser perseguida: o momento de instituição legislativa de uma determinada burocracia; o momento de recrutamento dos seus membros; a supervisão da atividade normativa; o momento de revisão do conteúdo substantivo da regulação; e o momento de aprovação do orçamento das agências. Nos parágrafos abaixo, tratamos cada um desses momentos em separado.

2.1.4.1. Instituição legislativa das agências

A definição das competências das agências é tarefa cuja responsabilidade compete essencialmente ao parlamento e que ocorre de forma concentrada no momento de elaboração da lei de criação de uma dada agência – ainda que possa ser desenvolvida também posteriormente, por meio da introdução de emendas ao texto original. A *rationale* desse expediente como mecanismo de *accountability* está associada ao objetivo de reduzir a margem de discricionariedade do *rule-making*, por meio da maior ou menos especificação das atribuições da autoridade administrativa, já que ao explicitar os limites do *rulemaking* são definidas as referências para o controle da atividade normativa, seja pelo próprio Congresso, seja, principalmente, pelo poder Judiciário.

Conforme observamos acima, existe a avaliação de que a partir dos anos 1960 o legislativo norte-americano se dedicou a propor leis cada vez mais precisas no que concerne às competências das agências independentes. MEIER (1999: 126-127), no entanto, adverte que esse expediente de

accountability é por definição limitado. Segundo o autor, por maior que seja o esforço de especificação, a legislação sempre deverá preservar espaços para o exercício da discricionariedade pelas agências de modo a que essas burocracias estejam em condições de lidar com as contingências da atividade regulatória. Não obstante, é razoável afirmar que leis mais detalhadas tendem a revelar um interesse maior do legislativo em tornar as agências *accountable*.

A definição dos procedimentos administrativos a serem obedecidos pelas agências no *rulemaking* corresponde à segunda dimensão da *accountability* presente no momento de instituição legislativa. Aqui nos referimos ao aparato de obrigações que incluem: (i) os requisitos de transparência e publicização derivados do APA, como consultas e audiências públicas e a justificação fundamentada do *rulemaking*; (ii) a divulgação prévia da agenda regulatória e a prestação de contas, por meio de relatórios periódicos, do atingimento ou não dos objetivos previamente fixados; (iii) a definição de prazos para a elaboração de temas regulatórias específicos e a previsão de *hammers*; (iv) a fixação de critérios para a interpretação de *standards* legais na elaboração de normas específicas; (v) e a elaboração de análises custo-benefício como etapa obrigatória da atividade normativa, nos termos especificados pelas *Executive Orders* e também pelo CRA.

Os efeitos atribuídos a esses procedimentos administrativos como instrumento de *accountability* são diferenciados conforme o tipo de mecanismo analisado. Os mecanismos de participação pública e transparência, por exemplo, são percebidos como viabilizadores de três formas distintas de *accountability*: primeiro, como instrumento de controle da discricionariedade, a ser exercido no plano judicial; segundo, como instrumento de *controle social* em decorrência da possibilidade de que as partes afetadas pela regulação possam se manifestar sobre o conteúdo da regulação; e, em terceiro lugar, como instrumento de controle político, aqui sob o entendimento de que o debate público sobre as normas propostas cria a possibilidade de que seja reduzida a assimetria de informações entre as agências e os poderes eleitoralmente constituídos acerca das implicações de cada norma, favorecendo a supervisão do conteúdo substantivo do *rule-making*. (McCUBBINS,1989)

O controle por procedimentos também tem sido apresentado como a principal motivação para que o Congresso tenha buscado ampliar o leque de exigências a serem seguidas pelas agências, através do estabelecimento de prazos, *hammers* e critérios para a interpretação de *standards*

legais. Com efeito, desde os anos 1980 esses expedientes têm sido percebidos como parte de uma estratégia do legislativo de dirigir o conteúdo substantivo da produção normativa. Essa é, ao menos, a visão expressa por McNollGast. De acordo com os autores, os constrangimentos legais impostos pelos procedimentos administrativos e os incentivos criados pela ameaça de sanções, pelo legislativo, na hipótese do seu descumprimento acabariam por “organizar” as escolhas [“*stack the deck*”] das agências em favor dos interesses mais importantes para os atores políticos. (KERWIN, 2003:214)

2.1.4.2. Recrutamento

O segundo momento-chave da *accountability* das agências diz respeito ao recrutamento da burocracia e está associado ao que MEIER qualifica como “poderes organizacionais” (MEYER, 1999:144). Aqui, os mecanismos relevantes referem-se a dois aspectos: (i) ao preenchimento dos cargos de carreira das agências, que, de forma geral, admite baixa influência dos atores políticos em razão da elevada autonomia organizacional concedida às agências e da prevalência de concursos públicos como método de captação de quadros; (ii) e, principalmente, à escolha dos seus dirigentes, algo que no caso das *executive agencies* norte-americanas é prerrogativa exclusiva do chefe do poder executivo, e no caso das IRCs é compartilhada pelo executivo e pelo legislativo, cabendo ao primeiro indicar os nomes e ao segundo aprová-los ou não, mediante sabatina conduzida pelo Senado Federal.

Na literatura norte-americana em ciência política, há bom número de estudos que demonstram que a escolha dos dirigentes das agências, sobretudo de seu diretor geral, constitui um importante instrumento de responsabilização dessas burocracias. Exemplo disso é *Bureaucratic Dynamics*, de WOOD & WATERMAN (1994). Analisando a execução de programas regulatórios desenvolvidos por oito agências independentes entre as décadas de 1970 e 1980 – sendo quatro delas IRCs, e quatro *executive agencies* – os autores concluem que a produção de disciplinas regulatórias registrou inflexões significativas como decorrência da nomeação de novos dirigentes. De acordo com WOOD & WATERMAN (1994:73), em seis dos oito programas regulatórios examinados observaram-se mudanças relevantes, tanto no que se refere à quantidade de decisões editadas quanto no que se refere ao seu sentido, justamente depois de terem sido processadas substituições na liderança das agências, cinco delas no início de uma nova administração presidencial.

2.1.4.3. Supervisão

O terceiro momento no qual os atores políticos podem buscar exercer controle sobre as agências se concretiza no que é convencionalmente referido como *supervisão* regulatória, expressão que inclui todas as atividades de acompanhamento da produção normativa cujas finalidades sejam promover a prestação de contas e a fiscalização dessas burocracias. Como observado acima, a experiência norte-americana prevê oportunidades para que a supervisão do *rule-making* seja desempenhada tanto pelo poder executivo quanto pelo poder legislativo. No primeiro caso, através do OMB, a quem foram dadas as competências de compatibilizar os programas regulatórios de todas as agências e de avaliar a robustez das análises custo-benefício por elas desenvolvidas. Já no que se refere ao Congresso, mediante o uso de mecanismos informais e de um conjunto variado de prerrogativas parlamentares que incluem, entre as suas possibilidades, a abertura de investigações e a solicitação de informações e esclarecimentos, em bases regulares ou não, sobre processos específicos.

Em *Keeping a Watchful Eye*, ABERBACH (1990:130) realizou uma ampla pesquisa com parlamentares ocupantes de postos de liderança nas comissões permanentes do Congresso com o objetivo de avaliar a percepção do legislativo quanto à efetividade das diversas “técnicas” de supervisão disponíveis. Com esse fim, o autor propôs uma tipologia formada por mecanismos formais e informais de supervisão, identificando: como “técnicas informais” (i) os contatos estabelecidos por membros do *staff* das comissões permanentes (ii) e por parlamentares com representantes das agências. E, como “técnicas formais”: (iii) a convocação dos dirigentes das agências para audiências nas comissões permanentes (*oversight hearings*); (iv) a realização de audiências para discussão de emendas às leis existentes ou para a edição de legislação substitutiva; (v) a análise das normas e regulamentos propostos pelo legislativo; (vi) o requerimento de relatórios às agências; (vii) a encomenda de avaliações sobre programas regulatórios a órgãos de suporte ao Congresso,¹⁹ (viii) ao *staff* técnico das comissões, (ix) às próprias agências ou (x) a instituições não governamentais; e a (xi) realização de estudos de caso e pesquisas de campo para apuração dos efeitos de determinados programas.

¹⁹ Destacam-se, entre os órgãos de suporte ao Congresso, o *General Accounting Office* (GAO, que tem papel semelhante ao reservado, no Brasil, ao Tribunal de Contas da União), o *Congressional Budget Office* (CBO) e o *Office of Technology Assessment* (OTA).

Os resultados da pesquisa mostram que os congressistas atribuem maior efetividade aos métodos de supervisão que supõem interação com os membros das agências. No *ranking* apresentado por ABERBACH, são justamente as técnicas informais que aparecem no topo da lista como mais efetivas, seguidas da convocação dos dirigentes das agências para audiências de esclarecimentos.

Esse resultado, porém, deve ser interpretado com cuidado: ele não significa que os demais mecanismos não sejam mobilizados. Conforme também mostra a pesquisa, técnicas menos bem classificadas em termos de efetividade foram utilizadas com frequência semelhante às *oversight hearings*, a exemplo da solicitação de avaliações de programas regulatórios a órgãos de apoio ao Congresso e a realização de estudos de caso e pesquisas de campo. Nesse sentido, o ranqueamento resultante da pesquisa talvez simplesmente reflita o fato de que a interação com as agências é via de regra o momento culminante de um processo prévio de levantamento e análise de informações cuja efetividade própria não é percebida, mas cujos efeitos se refletem positivamente quando o contato com as burocracias se consuma.

2.1.4.4. Revisão

Um quarto momento no qual são abertas oportunidades de controle da atividade regulatória se define com a submissão das normas propostas pelas agências ao escrutínio e eventual revisão do poder executivo (mais uma vez através do OMB), do poder legislativo (nos termos definidos pelo *Congress Review Act*), ou de ambos, conforme discutido anteriormente.

2.1.4.5. Orçamento

Um quinto momento, finalmente, refere-se ao momento de **aprovação do orçamento** das burocracias. Nesta etapa, ambos os poderes legislativo e executivo dispõem da oportunidade de influenciar decisões futuras, ou de punir decisões passadas, concedendo ou bloqueando os fundos necessários ao exercício do *rule-making* sob condições adequadas. No caso do executivo, no encaminhamento da proposta de orçamento; no caso do legislativo, na aprovação/reprovação da proposta encaminhada.

A literatura é unânime em afirmar que esse mecanismo de definição orçamenária, ao lado do apontamento do corpo diretivo e do o poder de revisão, tendem a se mostrar como mecanismos de responsabilização das autoridades independentes mais importantes.

2.2. As autoridades independentes na Europa

Nos países europeus, a agencificação é um fenômeno relativamente recente que remonta, na maior parte dos casos, aos anos 1980 e 1990. Em momentos anteriores, tem-se registro de episódios de extroversão de funções estatais para autoridades administrativas com contornos semelhantes àqueles que caracterizam as agências norte-americanas, particularmente no caso da Inglaterra, que já na década de 1950, como aponta Giraudi (2001) fez uso desse tipo de formato administrativo. Entretanto, dificilmente se poderia caracterizar essas primeiras iniciativas como tradução de uma concepção claramente definida como, conforme vimos, foi o caso dos EUA no início do século XX, sendo mais correto compreendê-las como ações isoladas, marcadas por boa dose de improviso e incrementalismo.

A presença de um número reduzido de autoridades independentes entre os países europeus até esse período não constitui, certamente, um resultado surpreendente. Pelo contrário, reflete a opção típica realizada por esses países em favor de uma estratégia de intervenção estatal orientada pelo objetivo de reter instrumentos de planejamento, sobretudo em âmbito econômico.

As raízes dessa opção são em larga medida ideológicas, como sugere MAJONE (1996:10). Diferentemente dos EUA, onde a crença nos mecanismos de mercado como instância de coordenação da atividade econômica sempre constituiu um princípio basilar a ordenar os espaços e os contornos da atuação estatal, nos países europeus historicamente prevaleceu o entendimento de que a centralização de poderes regulatórios no núcleo do aparelho de Estado, por exemplo através da nacionalização de indústrias chave e da sustentação de políticas industriais voltadas para a formação de “campeões nacionais”, representaria uma pré-condição para que fosse estimulado o desenvolvimento econômico e protegido o interesse público, inclinação particularmente reforçada no contexto do pós-guerra com a penetração do keynesianismo no continente, mas já presente desde as primeiras décadas do século XX. Conforme sintetiza o autor, com relação às políticas de nacionalização,

“o pressuposto central foi sempre o de que a propriedade pública ampliaria a habilidade dos governos de regular a economia e proteger o interesse público. As empresas públicas formariam a estrutura econômica diretamente através de suas decisões de produção e indiretamente através de suas decisões de preço. Nos primeiros dias da nacionalização parecia axiomático que a imposição de preços e padrões de qualidade em benefício do interesse público seriam atingidos mais efetivamente por um processo de tomada de decisão mais flexível, [como é] inerente à estrutura da propriedade pública.” (MAJONE,1996:11)²⁰

²⁰ “the central assumption was always that public ownership would increase government’s ability to regulate economy and protect the public interest. Public enterprises would shape the economy structure directly through their

Não há dúvida, entretanto, que nas últimas três décadas a ampliação do aparato de burocracias “independentes” tornou-se um traço integrante também do panorama administrativo europeu. Nesse intervalo, de fato, assistiu-se a uma ampla disseminação do paradigma norte-americano ou, nos termos de MAJONE (1996:10), do “estilo americano de regulação”, com a instituição, em diversas áreas de políticas públicas, de órgãos que reúnem os atributos de autonomia tipicamente associados às *Independent Commissions* dos EUA, notadamente a estabilidade dos mandatos de seus dirigentes e o estabelecimento de condições bastante restritivas para que sejam conduzidos processos de revisão de decisões regulatórias.

Na Inglaterra, por exemplo, estima-se que atualmente existam mais de uma dezena de agências administrativas que reúnem tais características, conjunto que representa número pouco inferior ao total de autoridades administrativas independentes (AAI), existentes na França, como assim as define o CONSEIL D’ETAT, as quais também compartilham esses traços. Situação análoga se aplica à Espanha e à Itália.

De forma geral, a difusão desse formato administrativo tem ocorrido de forma mais marcante no domínio econômico. Essa é, ao menos, a manifestação mais aparente do processo de agencificação nos países europeus, fenômeno que, aliás, também se verifica nos EUA. Observa-se, assim, que a maior parte das AAI corresponde a agências responsáveis pela regulação dos setores de infra-estrutura, assim como a instituições com incumbências em matéria monetária-financeira, como bancos centrais e outros órgãos de fiscalização. Não obstante, é de se notar que também em outros campos de políticas públicas tem-se observado a criação de órgãos com contornos semelhantes, do na Inglaterra e na França, desdobramento que testemunha um uso do modelo com uma amplitude até mesmo maior que o que dele se tem feito nos EUA.

Tal abrangência dificulta a identificação de uma única causa como fator de difusão desse formato administrativo. De toda maneira, entre os autores que tem buscado interpretar o processo, há considerável convergência com relação a quais seriam os principais determinantes da agencificação nos países europeus.

O primeiro desses determinantes é identificado por MAJONE (1999) como uma inflexão de natureza simbólico-ideológica na percepção das sociedades européias com relação às virtudes das

production decisions and indirectly through price decisions. In the early days of nationalization it seemed axiomatic that the imposition of prices and quality standards in the public interest could be more effectively by the flexible decision-making inherent in the public ownership framework.”

formas de atuação do Estado adotadas no período keynesiano. Segundo o autor, o cenário de “estagflação” que caracterizou os anos 1970, também nos países europeus, teria produzido uma rejeição a intervenções na economia “pelo lado da demanda” que rapidamente seria estendida a “formas mais diretas de intervenção pública” como as políticas de proteção, planejamento e nacionalização (1996:55), crescentemente percebidas como fonte de ineficiência. Como resultado dessa ruptura, os países europeus assistiram à consolidação paulatina de uma nova ortodoxia econômica, agora orientada pelo entendimento de que ao invés de “formar” o mercado, restaria à ação estatal apenas monitorá-lo, devendo o mercado substituir o Estado como “engenho do progresso” (MAJONE, 1996:50).

Segundo MAJONE, é nesse contexto que se enraízam as motivações para o desengajamento do Estado das tarefas de planejamento e produção e para a consecução de reformas guiadas por objetivos de privatização e de liberalização da economia, as quais trariam consigo o primeiro impulso para a agencificação de funções estatais no âmbito da economia. Sob essa lógica, a agencificação se prestaria a formar autoridades aptas a zelar pela preservação de condições adequadas de competição, seja através da formação e fortalecimento das autoridades nacionais de defesa da concorrência, seja através da criação de órgãos reguladores para os setores de infraestrutura, a quem caberia engendrar competição em mercados que historicamente se desenvolveram sob condições de monopólio e que, em alguns casos, continuariam a acolher empresas sob controle estatal.²¹

Um segundo determinante, apontado por BALDWIN & MCCRUDDEN (1987) e por MAJONE, é de natureza funcional: de acordo com os autores, a criação de autoridades independentes seria também expressão de um processo de especialização, revelando a tentativa dos países europeus de constituir maior *expertise* para a regulação de assuntos marcados por graus elevados de complexidade técnica, objetivo que não seria adequadamente atendido pelas burocracias “ordinárias” ligadas à estrutura ministerial tradicional. O ponto é também abordado pelo *Rapport Public 2001* (2001:276), elaborado pelo Conselho de Estado Francês (CONSEIL D’ÉTAT).²² De acordo com o Relatório, a criação de autoridades administrativas independentes se justificaria pelo argumento de que a agencificação incrementaria a qualidade e a agilidade das políticas

²¹ Isto é, dessa perspectiva a formação de agências reguladoras independentes atenderia ao objetivo de separar operação e regulação, buscando-se criar um ambiente de competição equilibrado em cada mercado entre as empresas estatais remanescentes e outros *players*.

²² *Rapport Public: jurisprudence et avis de 2000: les autorités administratives indépendantes*. Conseil D’Etat. 2001

públicas: primeiro, por incentivar a participação de “profissionais” na gestão regulatória, estabelecendo critérios técnicos para o recrutamento de seus dirigentes e quadro de pessoal; e, segundo, porque o exercício de funções regulatórias por uma agência assim caracterizada daria, ao contrário do que pressupunham os defensores das políticas de nacionalização, maior flexibilidade não apenas na formulação de políticas mas também na aplicação das políticas em circunstâncias particulares.

Permeando os dois fatores acima mencionados, estaria uma terceira motivação no processo de agencificação, qual seja, a intenção de conferir maior credibilidade às políticas públicas. Esse ponto é bem desenvolvido por EVERSON et al (1999). Segundo os autores, a opção por delegar poderes a autoridades especializadas dotadas de maior autonomia deve ser compreendida como uma tentativa de sinalizar aos agentes privados que as políticas públicas “agencificadas” não se encontram sujeitas a mudanças na conjuntura político-partidária ou, ao menos, encontram-se menos sujeitas a tais alterações. Vale dizer, diferentemente do que tende a caracterizar os processos de elaboração e implementação de políticas públicas pelos ministérios – cuja continuidade pode ser ameaçada a cada eleição, e também dentro de um mesmo mandato a depender das necessidades de reconfiguração da coalizão governista ou do interesse específico de um determinado grupo político – a atividade regulatória estaria mais protegida, o que decorreria do caráter técnico de suas decisões e, sobretudo, da autonomia decisória concedida aos seus dirigentes por meio da fixação dos mandatos.

O argumento da “credibilidade regulatória” foi originalmente desenvolvido no plano teórico por LEVY & SPILLER (1996). De acordo com os autores, cujo foco inicial era compreender os determinantes do investimento privado em setores de infra-estrutura no contexto da privatização das *utilities*, a capacidade de um país de promover decisões de investimento nesses setores estaria relacionada à criação de “estruturas de governança” que reduzissem o espaço para “ações arbitrárias de governo” (LEVY & SPILLER, 1996:5). Dadas as características próprias desse tipo de investimento – que exige a mobilização de grande volume de recursos, implicando, portanto, “sunk costs” – a capacidade das autoridades governamentais de assegurar que os contratos firmados não serão rompidos no futuro e de que não haverá mudança nas regras do jogo constituiria um ingrediente fundamental, segundo os autores, para a atração de potenciais investidores, ao permitir a construção de expectativas de longo prazo confiáveis.

É importante notar que o argumento da credibilidade regulatória não supõe que a gestão regulatória seja tornada imune a influências do sistema político. Conforme observa EVERSON et al (1999), a questão central a ser considerada no processo de agencificação é justamente a de viabilizar, sob condições de autonomia reforçada, a *accountability* das novas autoridades independentes,²³ não havendo, conforme avalia a autora, uma incompatibilidade essencial entre a delegação de responsabilidades decisórias e o controle democrático dessas agências. Desse ponto de vista, não se sustentaria a tese de que a agencificação implicaria inevitavelmente a criação de espaços “insulados” de elaboração de políticas, dando origem a um “déficit democrático” como têm alegado alguns dos críticos do processo em países europeus. Em que pese essa ponderação, todavia, não nos parece exagerado afirmar que, com alguma frequência, as justificativas para a agencificação na Europa têm retomado uma abordagem de corte wilsoniano que, no fundamental, encerra uma negação da política, como reconhece, por exemplo MAJONE (1996:49), assim como o *Rapport* do Conselho de Estado francês, conforme ilustra a passagem abaixo:

“(…) oferecer à opinião pública uma garantia reforçada de imparcialidade nas intervenções do Estado, é provavelmente a razão mais importante e em todos os casos o motivo transversal para a criação das principais autoridades administrativas independentes. Ela se origina de uma desconfiança com relação ao poder político e ao poder administrativo. (...) Tudo se passa como se a simples aparição de uma autoridade administrativa independente em um determinado campo lhe conferisse uma espécie de ‘legitimidade de nascença’ em face dos cidadãos, que seria menor se existisse uma ligação orgânica, e portanto hierárquica, com um ministro, qualquer que fosse ele.” (*Rapport*, 2002:275)²⁴

Talvez em função dessa abordagem de corte wilsoniano, as discussões relativas ao tema da *accountability* dos novos órgãos independentes é muito menor na Europa do que nos Estados Unidos, sobretudo no que diz respeito à *accountability* parlamentar. Ela é praticamente inexistente na França e, na Inglaterra, apesar de o Congresso ter poderes formais para fazer a *accountability* das agências, costuma-se em geral apontar uma grande passividade no exercício desse tipo de competência. Segundo se pode depreender da literatura francesa e inglesa, esse é, contudo, um tema com intenso potencial de ocupação da agenda de discussões nos próximos anos.

²³ “The question is no longer whether European agencies are needed, but rather how they should be designed so that their accountability may be secured and so that their sectoral responsibilities can be co-ordinated with broader horizontal concerns”. (p.2)

²⁴ “(...) offrir à l’opinion une garantie renforcée d’impartialité est probablement la raison la plus importante et en tout cas le motif transversal de la création de l’essentiel des autorités administratives indépendantes. Elle est née d’une méfiance à l’égard du pouvoir politique et du pouvoir administratif. (...) Tout se passe comme si la simple apparition d’une autorité administrative indépendante dans un champ donné lui conférait une sorte de ‘légitimité de naissance’ vis-à-vis des citoyens, qui serait moindre s’il existait un lien organique, et donc hiérarchique, avec un ministre, quel qu’il soit”

3. *Accountability* parlamentar no Brasil?

Nos capítulos anteriores buscamos realizar dois desenvolvimentos. Inicialmente, procuramos sugerir, no capítulo 1, que a criação de condições que viabilizem a *accountability* parlamentar das burocracias se justifica em razão do entendimento de que a lógica da representação requer que o poder Legislativo exerça controle sobre as políticas públicas. Em outras palavras, intentamos sustentar que a função da responsabilização adquire sentido como um “momento” da representação, por meio do qual o Congresso, como delegatário da vontade popular, expressa suas preferências com relação aos contornos e resultados de uma determinada política pública, colocando-se, assim, como responsável pela sua produção e implementação. Nesses termos, a *accountability* se apresentaria como uma atribuição por meio da qual o Congresso se definiria como instituição governativa, ordenando sua atuação pela preocupação de construir alternativas e objetivos nacionais que preencham o desiderato da representação.

Em seguida, no capítulo 2, procuramos sublinhar que a evolução histórica do *Estado Regulador* nos EUA acabou por assistir a uma progressiva reconfiguração das condições de responsabilização das agências reguladoras, reconfiguração essa que acabou por apontar, justamente, para a afirmação do papel do Congresso norte-americano como agente de *accountability* da atividade regulatória. Como se buscou demonstrar, inicialmente informado por uma concepção tecnocrática das relações entre política e administração, ao longo do século XX o arcabouço regulatório norte-americano foi objeto de iniciativas consecutivas cujo desígnio foi tornar possível o controle político das burocracias independentes, seja pelo poder Legislativo, seja, também, pelo poder Executivo. Ainda neste capítulo, consideramos que essa evolução testemunharia a reafirmação do Congresso no sistema político norte-americano como instituição governativa.

Tendo esses desenvolvimentos como pano de fundo, o objetivo desta segunda parte do trabalho é analisar a participação do parlamento brasileiro na construção da institucionalidade regulatória no Brasil. Mais especificamente, pretendemos examinar se a participação do Congresso no desenho do sistema de responsabilização das agências reguladoras revelou a intenção das nossas instituições legislativas de atuar como agentes de responsabilização da atividade regulatória, à semelhança do que se observou na trajetória norte-americana. Na condição de partícipe do

processo de construção do que alguns autores têm caracterizado como um novo padrão de intervenção estatal em face da experiência histórica brasileira, como o Legislativo terá reagido à proposta de criação de autoridades dotadas de maior autonomia? Qual terá sido a sua percepção das mudanças propostas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso e, sob essa percepção, quais tarefas o Legislativo brasileiro se reservou, ou pretendeu se reservar, como agente de responsabilização?

Temos plena consciência de que ao propor esse conjunto de perguntas ficamos sujeitos a reações de surpresa por parte daqueles que se encontram familiarizados com algumas das análises sobre o funcionamento das nossas instituições legislativas. À primeira vista, as questões acima enunciadas já trariam uma resposta imediata, a saber, a de que a cogitação de que o Congresso Nacional viesse a reivindicar e/ou utilizar competências de fiscalização da atividade regulatória deveria ser de saída descartada.

Essa é pelo menos a resposta que se esperaria de autores como O'DONNELL (1991:33), segundo o qual a democracia brasileira seria de tipo “delegativo”, isto é seria uma experiência democrática que “representa para o presidente a vantagem de não ter praticamente nenhuma obrigatoriedade de prestar contas (*accountability*) horizontalmente”. Uma democracia formal, como observa o autor, mas destituída da tradição e das instituições que caracterizariam as democracias consolidadas. Ou, em uma outra chave, o entendimento subjacente às contribuições de FIGUEIREDO (1999) e ANASTASIA& MELO (2002), autores de acordo com o quais os obstáculos institucionais à responsabilização parlamentar seriam suficientemente fortes a ponto de impedir a sua ativação.

Desde 1991, quando escreveu O'DONNELL, e mesmo no período subsequente, porém, foram poucos os estudos que se dedicaram a examinar concretamente a atuação do Congresso como agente de responsabilização. Há, de fato, uma lacuna analítica cuja perpetuação tem alimentado a avaliação de que em matéria de *accountability* nada se deve esperar do Legislativo brasileiro. E, na ausência de esforços nessa direção, continuamos a conviver com uma perspectiva de tipo “sim ou não”, em que prevalece, via de regra de forma apriorística, a segunda resposta.

Cabe, aliás, um comentário adicional. Conforme já mencionado, a Constituição Federal de 1998 trouxe, como uma de suas promessas, a expectativa de fortalecimento da responsabilização legislativa. Na nova Carta, com efeito, foram resgatados e ampliados os instrumentos de

accountability que em constituições democráticas anteriores encontravam-se à disposição do Legislativo brasileiro. Convém reiterar, porém, que a despeito da afirmação dessa expectativa, são exíguos os estudos que se dedicaram a avaliar atuação do Congresso como instância de responsabilização horizontal no atual ciclo democrático.

A proposta do presente trabalho é contribuir para o preenchimento desta lacuna. Ao analisar o comportamento do Congresso brasileiro em âmbito regulatório o que se quer é testar a hipótese, implícita nas avaliações acima referidas, de que as nossas instituições legislativas não teriam qualquer *incentivo* ou *interesse* em realizar a responsabilização da atividade governativa. É evidente que os limites desse teste devem ser reconhecidos desde logo. Uma postura “desinteressada” em âmbito regulatório não implica necessariamente que em outros campos o Congresso não exiba comportamento distinto. Tampouco é verdade que o interesse eventualmente manifestado ateste a consolidação das nossas instituições democráticas. Não obstante, parece-nos haver razões para que o episódio da introdução das agências reguladoras seja considerado um momento particularmente importante na nossa experiência recente, apresentando-se como um estudo de caso que favorece a reavaliação (ou a confirmação) da hipótese de O’DONNELL.

Sobretudo, porque no período que se segue à aprovação da Constituição Federal (CF) de 1988, a criação de agências reguladoras constitui um dos eventos mais relevantes em termos de alocação de poder dentro do sistema político brasileiro. Com a instituição dessas burocracias, o governo de Fernando Henrique Cardoso promoveu uma profunda alteração nos parâmetros que historicamente cercaram o processo de produção de políticas públicas nos setores de infraestrutura. Por um lado, decisões-chave com relação à operação desses setores deixaram de estar sujeitas ao controle hierárquico dos quadros ministeriais, como sempre ocorreu. Por outro, a fixação dos mandatos dos dirigentes dessas novas autoridades administrativas, apontou para a retirada de recursos relevantes do circuito de negociação que é típico do presidencialismo de coalizão brasileiro, aspecto que voltaremos a abordar adiante.

Consideradas essas observações, o presente capítulo tem por objetivo específico submeter à apreciação crítica os supostos que estruturam a avaliação negativa quanto às possibilidades de efetivação da *accountability* parlamentar, avaliação essa que, conforme procuramos indicar, resulta das análises dos autores supra-mencionados. Mais precisamente, o que se quer, em última

instância, é justificar no plano teórico a escolha do nosso objeto de pesquisa, mostrando que se as perspectivas que devem cerca a responsabilização legislativa no Brasil são pouco alentadoras, elas não são, porém, nulas. Isto é, há razões teóricas que justificam que o exame da *accountability* parlamentar não seja aprioristicamente abandonado.

3.1. Limites para o desenvolvimento da *accountability* parlamentar no Brasil: referências teórico-analíticas

Quais são as condições requeridas para que a *accountability* parlamentar seja um elemento permanente de qualquer sistema político? O que, por um lado, torna possível e, por outro, estimula a ação das instituições legislativas como instância de responsabilização da atividade governativa? Esse problema aparece na reflexão desenvolvida pelos analistas do sistema político brasileiro? Em que termos?

A revisão da literatura sobre as instituições políticas brasileiras mostra que há duas visões distintas, mas igualmente céticas, com relação às possibilidades de desenvolvimento da *accountability* parlamentar no Brasil. A primeira delas é a que acentua o estágio de subdesenvolvimento das nossas instituições legislativas – com o que nos referimos aos partidos políticos e ao Congresso nacional – como um dos traços característicos do sistema político brasileiro. De acordo com essa visão, presente por exemplo na interpretação de O'DONNELL à qual fizemos referência acima, a *accountability* parlamentar deveria ser tomada como uma impossibilidade em face da não consolidação de uma lógica de representação a comandar a atuação daquelas instituições.

A segunda visão, por seu turno, é aquela que aponta para as limitações decorrentes da distribuição de poderes constitucionais entre Executivo e Legislativo, distribuição pela qual se definiria um quadro de incentivos reduzidos para que o parlamento brasileiro se engajasse em atividades de responsabilização. Nos itens abaixo, tentamos sistematizar os principais elementos que informam essas duas perspectivas.

3.1.1. O problema da representação

No Brasil, o tema da representatividade das nossas instituições legislativas tem comparecido como uma questão central para os analistas políticos nos dois principais ciclos democráticos da

nossa história republicana, entre 1945-1964, e depois da redemocratização posta em curso em meados dos anos 1980

Dados os propósitos do presente trabalho, não é nossa intenção reconstruir os debates desenvolvidos a respeito desse tema no primeiro ciclo acima referido, algo que já foi realizado de forma suficientemente competente em outros trabalhos, em particular no já clássico estudo de SOUZA (1976). É interessante notar, porém, que se pode observar uma forte linha de continuidade entre as principais análises desenvolvidas naquele período, e parte expressiva das interpretações que no atual ciclo têm informado a compreensão das formas de operação das instituições políticas brasileiras.

Aqui nos referimos, em particular, ao diagnóstico que àquele momento se estabeleceu quanto às características do sistema partidário brasileiro – e, por conseqüência, do poder Legislativo –, tema que talvez tenha constituído a principal questão da agenda de reflexão da ciência política da época. Arriscando uma tentativa de síntese, os principais elementos daquele diagnóstico podem ser assim sumariados:

Primeiro, avaliava-se que não contaríamos com partidos políticos “autênticos”. Por esse entendimento, se expressava a visão de que não seria possível identificar, em qualquer dos casos, agremiações partidárias cujo comportamento que refletissem algum tipo de consistência “ideológica”. Não há dúvida, conforme aponta SOUZA (1976:34), de que uma tal interpretação se deixou inspirar com considerável freqüência por referências de tipo “classista”, as quais tinham por premissa a compreensão de que o sistema político deveria traduzir os conflitos induzidos pelo desenvolvimento econômico-social. De acordo com essa perspectiva, haveria um descompasso entre a estrutura de classes e a capacidade dos partidos então existentes de refletir, na sua atuação, as diferenciações que então se acentuavam com o avanço da industrialização brasileira. Todavia, o ponto que se quer acentuar é que nessa ou em qualquer outra leitura do período o que sobressai é a compreensão de que prevaleceria um quadro de profunda indistinção entre as agremiações partidárias existentes, não sendo possível referir a operação do sistema partidário a interesses minimamente definidos.

Segundo, avaliava-se que o fator causador do “déficit de autenticidade” dos partidos políticos radicaria na prevalência da chamada “política de clientela”, para fazer uso da expressão utilizada por JAGUARIBE (1950:1948) em texto da época. Conforme o autor, as conseqüências perversas

do clientelismo corresponderiam fundamentalmente a cimentar um modo de fazer política que “passou a girar, exclusivamente, em torno das pessoas” e não, como seria desejável, em torno de agremiações partidárias que de algum modo se apresentassem como instâncias de agregação coletiva de interesses ou e preferências.²⁵ Em outras palavras, o clientelismo, como padrão de relacionamento preferencial entre os políticos eleitos e seus eleitores, resultava na afirmação do personalismo como traço básico do sistema político brasileiro, esvaziando os partidos políticos de coerência e significação.

Em larga medida, a visão fortemente negativa que, conforme observamos acima, O’DONNEL apresenta quando considera as perspectivas da *accountability* parlamentar no Brasil, já no contexto da redemocratização recente, radica na reafirmação dessas análises. De fato, há uma indiscutível semelhança entre aqueles diagnósticos e a interpretação que dá suporte à noção de democracia delegativa, proposta pelo autor. Vejamos.

Na avaliação de O’DONNEL, a nossa experiência democrática não teria alcançado o estágio de “consolidação” encontrado em países capitalistas avançados. Segundo o autor, a democracia brasileira, assim como a de outros países da América Latina, se caracterizaria pela permanência de um “arcabouço institucional inefetivo” na medida em que instituições relevantes, como o poder Legislativo e os partidos políticos, ainda não teriam se convertido em “importantes pontos decisórios no fluxo do poder político” (O’DONNELL, 1991:26).

A noção de “efetividade” das instituições democráticas ilustra com bastante clareza a semelhança acima referida. Segundo o autor, instituições democráticas efetivas são aquelas que se apresentam e são percebidas como aptas: (i) a processar em “um alto nível de agregação”, isto é, não em bases particularistas, ações e interesses dos agentes que interagem com elas; (ii) e, nessa medida, conformam “padrões de representação”, entendendo-se por representação “por um lado, o direito reconhecido de falar por alguns outros e, por outro lado, a capacidade de obter a concordância desses outros com o que o representante decide” (1991:29). Completa o autor:

“À medida que essa capacidade é demonstrada e as regras do jogo respeitadas, as instituições e os vários representantes que interagem desenvolvem interesse em sua persistência mútua como agentes interativos.” (1991:29)

²⁵ Conforme sintetiza SOUZA (1976:34), “em todas as interpretações [do período], [...] o fenômeno do “clientelismo” é tomado como premissa explicativa básica. Ele é visto como o fator interveniente que impede uma correspondência adequada entre o nível “oculto” do conflito de classes e sua expressão política aberta. Assim, os partidos seriam “inautênticos”, “carentes de unidade ideológica e programática”, precisamente na medida em que, através do clientelismo, perpetuariam uma inarticulação de alternativas políticas.

É sobre essas definições, então, que se apóia o descrédito de O'DONNEL com relação às possibilidades da responsabilização legislativa no Brasil. Na sua avaliação, as instituições legislativas brasileiras ainda não estariam a operar sob a lógica da representação, deixando-se comandar, ao contrário, por outros padrões de atuação. E aqui, então, o autor expressa mais uma vez o tipo de entendimento que se mostrara dominante no período 1945-1964. Nas palavras do autor,

“outras instituições, não formalizadas mas fortemente atuantes – especialmente o clientelismo, o patrimonialismo e, certamente, a corrupção –, tomam o lugar daquelas, juntamente com vários padrões de acesso direto e altamente desagregado ao processo de tomada de decisão e implementação de políticas públicas.” (1991:30, grifos nossos)

A avaliação de O'DONNEL, assim como as análises que procuramos sintetizar anteriormente, são importantes por estabelecer referências com base nas quais se pode pensar as perspectivas da responsabilização legislativa no Brasil. Em ambos os casos, o que fica ressaltado é que a permanência de padrões de interação de tipo clientelista – entre eleitor e representante eleitos e entre esses últimos e o poder Executivo – pode representar um limite para o desenvolvimento da *accountability* parlamentar. Em outros termos, o que essas leituras acabam por destacar é que quanto maiores forem os espaços para relações de natureza clientelista, mais improvável será a consolidação de estruturas mais coletivas de representação. E quanto mais rarefeitas (ou menos “densas” na expressão do autor) forem essas últimas, pouco se pode esperar em matéria de *accountability*.

Não há qualquer dúvida quanto à avaliação de que o clientelismo continua a operar um importante papel dentro do sistema político brasileiro. Não é outra, de fato, a conclusão que se extrai da quase totalidade dos estudos que se dedicam contemporaneamente a examinar as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil e que utilizam o conceito de “presidencialismo de coalizão”, noção que, formulada originalmente por Abranches (1988) e bastante conhecida, faz referência ao processo de formação de maiorias parlamentares por meio do uso, pelo presidente da república, dos poderes de liberação de recursos e de nomeação dos membros do gabinete.

Também seria bastante implausível supor que em um pequeno espaço de tempo esse tipo de interação entre Executivo e Legislativo deixaria de ter relevância, dadas as características do nosso sistema político, notadamente, o federalismo e as regras do sistema eleitoral, traços que, em conjunto, seguem, por um lado, a problematizar os vínculos entre representantes eleitos e seus

respectivos partidos e, por outro, a alimentar uma estrutura partidária com grande número de agremiações. (ins.NR) Vale dizer, seja pela persistência de elementos institucionais que incentivam comportamentos individualistas/personalistas, jogando a favor do enfraquecimento dos partidos como instância de agregação de interesses; seja, ao mesmo tempo, em razão das dificuldades que, a cada tempo, os governos se defrontam quando se vêem diante da necessidade de compor maiorias parlamentares que dêem apoio a suas políticas tendo por base uma estrutura partidária fragmentada, seria muito pouco razoável imaginar que, no curto prazo e na ausência de reformas mais abrangentes, as relações de clientela deixarão de figurar como engrenagem decisiva no sistema político brasileiro.

O que talvez seja necessário perguntar, porém, é se ao replicar – deliberadamente ou não – o diagnóstico feito no período 1945-1964 para o nosso atual momento democrático, O’DONNEL não teria deixado de fazer qualificações importantes. Entre esses dois momentos, o sistema político brasileiro teria permanecido idêntico a si mesmo? Mesmo que se reconheça que as características institucionais acima mencionadas seguem a dificultar a consolidação dos partidos políticos, é correto afirmar-se que ainda padecemos de um quadro de indiferenciação, no qual não seja possível divisar comportamentos partidários que se alinhem, mesmo que de forma difusa, a interesses minimamente identificáveis? Ainda vale o diagnóstico feito por JAGUARIBE no período 1945-1964 de que não seria possível divisar as distinções entre “oposição” e “situação”? O atual ciclo democrático não trouxe nenhuma novidade no que se refere à intensidade da competição partidária-eleitoral?

Se for esse o caso, isto é, a continuar valendo a avaliação de que os partidos políticos brasileiros, todos eles, são agremiações “amorfas”, inconsistentes em seu comportamento legislativo e, ao mesmo tempo, idênticos nas suas relações com o governo de ocasião como demandantes de cargos e verbas em troca de apoio político, aí de fato qualquer perspectiva de desenvolvimento da *accountability* parlamentar deveria soar implausível. E aqui queremos chamar a atenção para o seguinte ponto: já comentamos acima que a prevalência de relações de tipo clientelista tende a enfraquecer a *accountability*.

É de se supor, porém, que a cada governo esse efeito dissuasório se aplique sobretudo aos partidos e políticos que já se encontram vinculados a coalizão majoritária ou àqueles que, ainda não vinculados, se apresentem como potenciais candidatos a se vincular. Se, no entanto, há

agregações que, em tais governos, sistematicamente atuam como partidos de oposição, não se definindo portanto, como virtuais membros da base de apoio governista, não é razoável cogitar que, nesses casos, possa se desenhar um maior interesse em realizar a responsabilização da atividade governativa? Isto é, em havendo distinções entre partidos de oposição e de situação, não seria por demais exagerado supor que qualquer perspectiva de *accountability* parlamentar deveria ser de saída descartada?

A esse respeito, vale recuperar algumas das principais conclusões de estudo de FIGUEIREDO & LIMONGI (1999) publicado em 1999, “Os partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-84”. Como é conhecido, o principal objetivo desse artigo foi checar a hipótese de que os partidos políticos brasileiros seriam indisciplinados, suposição feita por trabalhos como os de LIMA Jr. (1993), KINZO (1999) e MAINWARING (1997), segundo os quais a ausência de identidade partidária no Brasil seria a tal ponto profunda que não se poderia esperar um comportamento dos parlamentares minimamente previsível. Para apreciar essa hipótese, FIGUEIREDO & LIMONGI submetem as 221 votações nominais de que participaram os membros da Câmara dos Deputados entre 1988-1994 à análise empírica, examinando as escolhas feitas pelos legisladores.

Entre as conclusões do estudo, duas se destacam, sendo a segunda mais relevante para a nossa discussão. De um lado, os resultados encontrados mostram um nível bastante elevado de disciplina partidária. Conforme indicam os autores, nas votações examinadas o índice de Rice médio dos sete maiores partidos do parlamento no período foi sempre superior a 70% (2001:82), o que corresponde a dizer que, em média, 85% dos membros de desses partidos votaram de forma idêntica.

De outro, os autores também sugerem que o sistema partidário brasileiro se caracterizaria por um grau de intelegibilidade superior ao que a “hipótese de baixa coesão” poderia fazer crer. O que FIGUEIREDO & LIMONGI descrevem, com efeito, é um quadro marcado pela presença de padrões consideravelmente estáveis no que se refere às opções feitas pelos diversos partidos. Nesse quadro, os autores localizam ao longo de todo período um grau elevado de convergência entre os encaminhamentos feitos pelos líderes de grupos de partidos e, também, nas opções de voto feitas pelos membros desses partidos.

Com base nessas observações, então, FIGUEIREDO & LIMONGI afirmam ser possível caracterizar, àquela altura, três “blocos ideológicos”: a “direita” (formada por PDS/PPR, PFL e

PTB); o “centro” (PMDB e PSDB); e a “esquerda” (PT e PDT). Isto é, partidos de um mesmo bloco votariam sistematicamente da mesma forma e, mais importante, em direções que permitiriam reconhecer um sentido geral para essas escolhas, notadamente entre as agremiações de esquerda as quais, conforme indicam os autores, teriam feito de maneira recorrente opções que as caracterizariam como partidos de oposição aos governos do período.

Por certo que o comportamento descrito por FIGUEIREDO & LIMONGI não constitui uma prova cabal de que no intervalo analisado teria se processado uma consolidação do sistema partidário em torno de agremiações cuja atuação se deixaria sempre ordenar, para fazer uso de expressão cara ao debate do período 1945-1964, por razões “ideológicas”. Por certo que quando se trata de qualificar o comportamento disciplinado dos partidos que integram a coalizão governista, deve-se não perder de vista que concorrem, para esse resultado, motivações de outra natureza. Não obstante, há, como aponta Santos (2002),

“indicações de que o conflito político na Câmara se estrutura em linhas partidárias. Em outras palavras, se examinarmos o comportamento dos deputados em plenário é possível discernir claramente uma clivagem básica entre os partidos governistas e os partidos de oposição.”

Se essa avaliação estiver correta, isto é, se o período pós-redemocratização tiver assistido à conformação de um regime de competição partidária em que, a cada governo, pelo menos algumas agremiações participam do debate legislativo representando alternativas e interesses diferentes com base em motivações não clientelistas, então é plausível aguardar que, pelo menos entre os partidos de oposição, se defina um maior empenho em viabilizar a *accountability* da atividade governativa. E, nesse caso, como fica claro, a idéia de que a responsabilização parlamentar seria uma impossibilidade teórica dá lugar à uma hipótese de trabalho, qual seja, a de que as intenções em realizar o controle da atividade devem refletir a “posição” ocupada por cada partido político em um determinado governo. Nos capítulos 5 e 6, conforme já indicado, veremos se essa hipótese se confirmou na relação do Congresso Nacional com as agências de primeira geração em dois momentos distintos: na tramitação dos projetos de lei que levariam à instituição dessas burocracias e na operação posterior.

3.1.2. Limites à accountability: a concentração de poderes constitucionais

O fortalecimento dos papéis do Legislativo brasileiro como instituição relevante dentro do sistema político brasileiro foi, inegavelmente, uma das principais expectativas que cercaram os

primeiros momentos do ciclo democrático atual. E, como marco simbólico do processo de redemocratização, a Constituição Federal de 1988 refletiu essas aspirações.

No âmbito do processo de produção de políticas públicas, são conhecidas as definições trazidas pela nova Carta Constitucional nessa direção. De um lado, foram dadas competências importantes ao Legislativo no processo orçamentário. Conforme registram FIGUEIREDO & LIMONGI (1999:42), a abrangência da proposta orçamentária elaborada pelo Executivo a ser apreciada pelo Congresso foi ampliada, assim como foram ampliadas as capacidades do parlamento de propor emendas ao orçamento enviado. De outro, foram definidas áreas em que as prerrogativas de legislar ficaram sob competência exclusiva do Legislativo. Finalmente, o número de votos exigidos para que fossem rejeitados vetos presidenciais foi reduzido, passando-se a requerer apenas a maioria absoluta dos legisladores, ao invés do que dispunha a Constituição anterior, de 1967, onde se estabelecia a maioria qualificada de 2/3 como condição para a reprovação.

Mas também a *accountability* parlamentar aparece como uma promessa enfática da nova Constituição. Com a nova Carta, de fato, foram asseguradas amplas capacidades institucionais para que parlamento empreendesse uma ação fiscalizadora mais efetiva e sistemática.

Em constituições elaboradas em períodos anteriores, o Congresso Nacional já dispunha de instrumentos de responsabilização. As Constituições de 1946 e 1967, por exemplo, previam a possibilidade de que o parlamento brasileiro constituísse comissões de inquérito para investigar o comportamento do poder Executivo com relação a “fatos determinados”. De forma semelhante, também estabeleciam a possibilidade de convocação de ministros de estado para prestar esclarecimentos perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer das suas Comissões, acerca de assuntos previamente estabelecidos. A novidade, portanto, não está no fato de que a nova carta constitucional tenha também incorporado, no seu desenho, a função da *accountability* parlamentar como um dever inerente à atividade parlamentar. Mas, sim, nos termos que caracterizaram a reafirmação desse princípio, os quais acabaram por revestir a atividade fiscalizadora a ser desenvolvida pelo Congresso Nacional de um significado até então inédito.

Não são poucos os exemplos que atestam essa avaliação.

O primeiro deles diz respeito, justamente, ao *status* que a CF de 1988 daria às Comissões Parlamentares de Inquérito, as CPIs. Nas cartas constitucionais de 1946 e de 1967, os poderes reservados a essas comissões, assim como as implicações derivadas de uma investigação conduzida por CPIs não eram claramente demarcadas. No dispositivo constitucional no qual elas são previstas não ficavam expressas, por exemplo, as possíveis sanções decorrentes das atividades de fiscalização desenvolvidas pelas CPIs. Conforme apontam PEIXINHO & GUANABARA (2006)²⁶ [arrumar uma citação melhor], àquela altura as comissões deteriam apenas poder inquiridor, não dispor de competências legais, entretanto, para instituir processos, situação na qual se constituiria uma invasão das competências do poder Judiciário.

Na CF de 1988, essas limitações são removidas. Nesse caso, as CPIs receberiam, conforme registra o § 3.º do seu Artigo 58, *“poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (...) para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores”*. Como fica evidente, portanto, a nova carta constitucional em muito fortaleceria o poder fiscalizador do Legislativo associado a essas iniciativas. Ao mesmo tempo, as CPIs são investidas de prerrogativas investigativas mais profundas, como por exemplo, a possibilidade de quebrar sigilos fiscais e telefônicos, ficando definida, ademais, a perspectiva de punição civil e criminal dos infratores a partir dos trabalhos realizados pelo Legislativo.

Um segundo exemplo é não menos ilustrativo e diz respeito ao fortalecimento dos elos entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e o poder Legislativo. Na CF de 1967, o TCU já se encontrava formalmente vinculado ao Congresso Nacional, cabendo-lhe atuar como órgão de apoio do Legislativo brasileiro na fiscalização financeira e orçamentária da União. A nomeação dos nove ministros do TCU, entretanto, cabia ao presidente da república o que acabava por fazer com que a ligação do Tribunal com o Executivo fosse mais forte do que, aparentemente, pretendia a carta constitucional. (FIGUEIREDO, 2001: pp) Com a CF de 1988, é processada uma modificação importante nesse estado de coisas. Agora, dois terços dos membros do TCU passariam a ser indicados pelo Congresso Nacional, enfraquecendo-se, assim, os laços com a presidência e, em contrapartida, fortalecendo-se a sua relação com o parlamento. Em paralelo, as competências do TCU foram expandidas: na nova carta o Tribunal passaria a responder pela

²⁶ http://www.rits.org.br/legislacao_teste/lg_testes/lg_mat01_atual_resenha_peixinho.cfm

“fiscalização contábil, financeira, orçamentária, *operacional e patrimonial* da União e das entidades da *administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação* das subvenções e renúncia de receitas”²⁷, definição que, claramente, ampliava o escopo da atuação fiscalizadora do órgão e, por conseqüência, também reforçava as capacidades institucionais do Congresso como agente de responsabilização.

Para essa mesma direção aponta a constitucionalização de alguns dos dispositivos de fiscalização das Comissões Permanentes que até então eram regulados apenas pelos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a exemplo da possibilidade de convocação de Ministros de Estado e da convocação de Audiências Públicas (APs), diretamente pelas Comissões,²⁸ e do pedido de informações aos Ministros de Estado (Requerimentos de Informação, RIs), através das mesas diretoras das duas casas.²⁹ Como os casos examinados acima, a constitucionalização desses mecanismos, ao se somar aos demais dispositivos de fiscalização que seguiriam constando dos regimentos internos depois de 1988, como as Propostas de Fiscalização e Controle (PFCs),³⁰ mais uma vez pode ser percebida como manifestação da intenção de promover o fortalecimento das funções de responsabilização do Congresso Nacional, em particular no âmbito das Comissões Permanentes.

Finalmente, uma última definição se soma às determinações da carta constitucional de 1988, acima identificadas. Trata-se da previsão, estabelecida no inciso X do seu Artigo 49 e ausente das duas cartas precedentes, de que o Congresso Nacional também passaria a ter a competência de “*fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta*”. Com relação à fiscalização da administração indireta, entretanto, deve-se notar que o esforço de fortalecimento das capacidades institucionais de responsabilização de que foi dotado o Congresso Nacional pode ser considerado incompleto. Nesse caso, a carta constitucional e os regimentos internos das duas casas legislativas acabaram por restringir as alternativas de fiscalização da administração indireta às PFCs, não estendendo as possibilidades de convocação e de pedido de informações, concebidas para os Ministros, aos

²⁷ Art. 70 da CF de 1988, destaques nossos.

²⁸ Cf. Art. 58, parágrafo 2º, Incisos II e III.

²⁹ Art.50, parágrafo 2º.

³⁰ As propostas de fiscalização e controle são uma prerrogativa das duas Casas Legislativas e de suas Comissões permanentes, que se encontra definida, no caso da Câmara dos Deputados, no Artigo 61 do seu Regimento Interno. Uma vez instaladas, elas permitem que Comissões ou deputados individualmente realizem investigações sobre fatos ou atos específicos do poder Executivo, incluindo-se os praticados pelos órgãos da administração indireta.

membros da burocracia.³¹ Não há dúvida de que as PFCs constituem um recurso poderoso de fiscalização mas, conforme aponta FIGUEIREDO (2001:pp), trata-se de um instrumento cuja utilização é reconhecidamente mais complexa e custosa para os parlamentares, uma vez que requer a definição de uma justificativa, de um plano de execução e de uma metodologia de avaliação dos seus resultados. Apesar dessas limitações localizadas, porém, o que o conjunto de alterações promovidas pela CF de 1988 acima analisadas pareceu revelar foi, de fato, a intenção de introduzir como elemento permanente da atuação do Congresso Nacional, o desiderato da responsabilização da atividade governativa. É nesse sentido, assim, que se pode avaliar que a nova carta constitucional encerraria, como se pretendeu apontar, a afirmação da expectativa de que no novo ciclo democrático a *accountability* parlamentar se desenvolveria em bases mais regulares e profundas.

Apesar de constituir uma autêntica inflexão, essas inovações institucionais têm sido objeto de exíguo interesse entre os analistas políticos brasileiros. Não se desenvolveu, com efeito, uma literatura que se tenha dedicado a examinar o uso e a efetividade dos mecanismos instituídos pela CF, revelando talvez o descrédito dos analistas com relação às perspectivas abertas com o fortalecimento das capacidades de responsabilização do Congresso brasileiro.

Há, não obstante, contribuições localizadas, duas das quais devem ser destacadas. Em primeiro lugar, o artigo de FIGUEIREDO (2003),³² trabalho em que a autora procura realizar uma comparação entre a atividade fiscalizadora desempenhada pelo Congresso no ciclo democrático recente e no período entre 1945-1964 e cuja principal conclusão é a de que, em função da distribuição desigual dos poderes de agenda e veto entre o Poder Executivo e diferentes membros do poder Legislativo, prevaleceria um quadro de incentivos reduzidos para que o Congresso Nacional ativasse os instrumentos de responsabilização disponíveis.

E, em segundo lugar, o artigo de ANASTASIA & MELO (2002), trabalho em que os autores reafirmam as conclusões de FIGUEIREDO, agora, porém, de um ângulo diferente. Atribuindo à FIGUEIREDO uma leitura “resignada” das limitações ao desenvolvimento da *accountability* parlamentar, por ela apontadas, esses autores adotam uma perspectiva normativa sugerindo a

³¹ Ver, quanto a isso, o Artigo 50 da CF.

³² “The role of Congress as an agency of horizontal accountability”. Versão anterior do artigo, com pouquíssimas diferenças, havia sido publicada em 2001 com o título “Instituições Políticas no Controle do Executivo” (Revista Dados. V.44. n.4).

necessidade de modificação dos parâmetros institucionais responsáveis por aquelas limitações. Apesar dessas diferenças, contudo, em ambos os casos o que se observa é uma avaliação que acaba por assumir como dado um resultado a ser comprovado, isto é, o de que a responsabilização legislativa seria uma promessa com relação à qual não deveriam ser encorajadas grandes expectativas.

Nos parágrafos abaixo, buscamos reconstruir a estrutura do argumento desenvolvido pelos autores. Mais uma vez, procuraremos destacar os aspectos que nos parecem incontroversos e com os quais, portanto, guardamos concordância, mas também aqueles que, da nossa perspectiva, requerem qualificações.

O ponto de partida do diagnóstico “negativo” quanto às possibilidades da *accountability* parlamentar, compartilhado por FIGUEIREDO (2003) e ANASTASIA & MELO (2002), é o de que, embora tenha ampliado as capacidades de fiscalização do Congresso, a CF e os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal teriam ao mesmo tempo estabelecido obstáculos que inibiriam a sua ativação. Nesse passo, os autores lançam mão do mesmo raciocínio que, em outros trabalhos de FIGUEIREDO & LIMONGI (1999), conduziu à conclusão de que o Legislativo brasileiro atuaria de forma “forçosamente cooperativa” no processo de produção de políticas. Quais eram os pressupostos desse raciocínio?

Em primeiro lugar, o entendimento de que ao assegurar ao poder Executivo fortes prerrogativas legislativas por meio da faculdade de propor Medidas Provisórias (MPs), a CF teria lhe reservado preponderância na formulação de políticas. Essa primazia decorreria, como é conhecido, de duas possibilidades: a de editar e reeditar MPs; e a de “trancar” a pauta de votações do Congresso com a proposição de MPs em regime de urgência até que as matérias de seu interesse fossem apreciadas pelo Legislativo.

E, em segundo lugar, o entendimento de que a Estrutura Regimental da Câmara, aprovada em 1989 como desdobramento da CF, teria reservado competências bastante desiguais entre os diversos membros do Legislativo brasileiro. Conforme apontam os autores, observa-se uma concentração de prerrogativas de agenda e veto em um pequeno grupo de parlamentares, o que faz com que se defina, conforme ressaltam ANASTASIA & MELO (2002) uma “elite [que] controla importantes recursos políticos e desfruta de atribuições e de direitos parlamentares que a distinguem largamente da maioria dos legisladores” (ANASTASIA & MELO, 2002:56). Essa

elite é basicamente formada pelo presidente da Câmara – cuja escolha é realizada por meio de votação secreta, exigida maioria absoluta de votos dos deputados em primeiro escrutínio, e maioria simples, em uma segunda votação – e pelos parlamentares que integram o Colégio de Líderes (CL), instância decisória constituída pelos líderes dos Blocos Parlamentares,³³ da Maioria, da Minoria,³⁴ dos Partidos,³⁵ e do Governo.³⁶

Os poderes diferenciados de que dispõem essa elite de parlamentares se desdobram nos diversos planos que dão corpo à atividade do parlamento brasileiro. No plano da *produção legislativa*, o presidente da Câmara reúne competências numerosas, destacando-se, entre outras, as de: (i) organizar, ouvido o CL, a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas, para distribuição aos Deputados; (ii) convocar as sessões da Câmara; (iii) submeter as matérias à discussão e votação, estabelecendo o ponto que será objeto da votação; (iv) determinar o arquivamento ou desarquivamento de matérias; e (v) proceder à distribuição de matéria às Comissões Permanentes ou Especiais. O CL, por sua vez, além das atribuições já indicadas, dispõe dos poderes de: (i) convocar sessões extraordinárias a qualquer momento; (ii) encaminhar votações para orientação de sua bancada; e (iii) e determinar a tramitação urgente de matérias conforme julgar apropriado.

Assim definidas, as atribuições do presidente da Câmara e do Colégio de Líderes facultam a um conjunto restrito de legisladores comandar o processo de tramitação legislativa. Com efeito, fica a cargo desse conjunto de parlamentares pautar as matérias que sejam do seu interesse ou, alternativamente, excluir questões que não estejam no seu rol de prioridades, restringindo-se, como resultado, os espaços para que parlamentares individuais ou grupos políticos que não controlem o CL interfiram na construção da agenda legislativa.³⁷

³³ “Art. 12. As representações de dois ou mais Partidos, por deliberação das respectivas bancadas, poderão constituir Bloco Parlamentar, sob liderança comum.” (Regimento da CD)

³⁴ “Art. 13. Constitui a Maioria o Partido ou Bloco Parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros da Casa, considerando-se Minoria a representação imediatamente inferior que, em relação ao Governo, expresse posição diversa da Maioria.” (Regimento da CD)

³⁵ Art. 9º Os Deputados são agrupados por representações partidárias ou de Blocos Parlamentares, cabendo-lhes escolher o Líder quando a representação for igual ou superior a um centésimo da composição da Câmara.” (Regimento da CD)

³⁶ “Art. 11. O Presidente da República poderá indicar Deputados para exercerem a Liderança do Governo, composta de Líder e cinco Vice-Líderes.” (Regimento da CD)

³⁷ A concentração de capacidades diferenciadas em termos de agenda e veto fica particularmente ressaltada na possibilidade de uso do pedido de tramitação em regime de urgência, que é prerrogativa exclusiva do CL. Esse dispositivo permite que o CL esvazie as atividades das Comissões Permanentes da Câmara retirando matérias que lhes tenham sido encaminhadas à apreciação e submetendo-as, sem qualquer manifestação daqueles organismos, à

Mas também no plano da *accountability parlamentar*, a concentração de poderes ganha expressão. A constituição de uma CPI, por exemplo, requer que sejam preenchidos alguns requisitos. Por um lado, a composição de uma comissão de inquérito deve respeitar a distribuição proporcional de cadeiras de cada partido na casa legislativa em que se tenha proposto a sua instalação. Por outro, a nomeação dos seus membros é de responsabilidade dos líderes dos partidos. Combinando-se essas exigências, pode ocorrer que uma iniciativa de investigação seja abortada na hipótese de que os líderes partidários optem por não nomear membros para a comissão. Vale dizer, em última instância, o desenvolvimento da *accountability* parlamentar fica a depender da ação dos integrantes “mais fortes” do Colégio de Líderes, isto é, aqueles que comandam bancadas mais numerosas. (FIGUEIREDO,2003)

Situação semelhante se aplica aos trabalhos das Comissões Permanentes. Quanto a isso, três pontos devem ser notados. Primeiro, que a designação dos membros titulares e suplentes de cada uma das Comissões também é prerrogativa do CL e do presidente de cada uma das casas legislativas.³⁸ Segundo, que a composição de cada Comissão Permanente também deve respeitar a proporcionalidade das cadeiras detidas por cada partido. E, terceiro, que dentro das Comissões o seu presidente, que é escolhido mediante votação de todos os membros, reúne prerrogativas que lhe permitem ocupar uma posição de relativo controle sobre os trabalhos internos.

Conforme dispõe o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe ao presidente de cada Comissão, por exemplo: (i) convocar e presidir todas as reuniões da Comissão; (ii) submeter as atas das reuniões à votação; (iii) designar Relatores e Relatores substitutos nas matérias apreciadas pela Comissão; (iv) submeter a votos as questões sujeitas à deliberação da Comissão; (v) determinar o registro taquigráfico dos debates quando julgá-lo necessário; (vi) solicitar ao órgão de assessoramento institucional, de sua iniciativa ou a pedido do Relator, a prestação de assessoria ou consultoria técnico-legislativa ou especializada. Em função dessas definições, portanto, a atividade de fiscalização das Comissões Permanentes é condicionada, em um primeiro momento, às escolhas dos membros do CL que podem optar por designar membros mais ou menos independentes das suas orientações. E, em um segundo momento, ao exercício do poder

votação em plenário. Como resultado, tem-se o que se poderia qualificar como uma subversão do fluxo legislativo ordinário, já que, por um lado, as Comissões acabam não podendo exercer suas atribuições deliberativas e, por outro, os elementos para a formação do voto parlamentar ficam limitados à orientação dada pelos líderes partidários às suas respectivas bancadas.

³⁸ A princípio, trata-se de uma prerrogativa do CL. Se expirado o prazo legal para a indicação, porém, essa atribuição pode ser exercida pelo presidente. Cf. Art.17 do Regimento da Câmara dos Deputados .

reunido nos seus presidentes, os quais, como visto acima, podem manejar o circuito deliberativo dentro de cada órgão em função das competências que lhe foram atribuídas.

Nos trabalhos acima mencionados, o principal efeito da combinação entre concentração de poderes de agenda no poder Executivo e centralização dos trabalhos legislativos nos líderes partidários e presidentes as Comissões seria o de introduzir um vetor inequivocamente “cooperativo” nas relações entre Executivo e Legislativo, tanto na produção de políticas quanto no âmbito da *accountability* parlamentar. O suposto dessas análises, é o de que os líderes partidários conseguiriam controlar as suas respectivas bases, resultado que decorreria de um “pacto” anterior entre cada partido da base de apoio e o Executivo por meio do qual esse último ofertaria benefícios de patronagem a cada uma das agremiações de maneira a assegurar a lealdade dos líderes partidários à sua agenda.

No caso do *processo de produção legislativa*, a cooperação do Legislativo se expressaria na aprovação das matérias de interesse do Executivo. De forma análoga, no caso da responsabilização parlamentar, FIGUEIREDO (2003) aponta que a concentração de poderes estabelecida pelo quadro institucional produz efeitos negativos sobre a atividade parlamentar, ao originar uma estrutura de incentivos desfavorável à ativação da *accountability* horizontal. Nesse cenário, o que a autora parece sugerir é que a disposição dos legisladores em fazer uso dos instrumentos de fiscalização seria enfraquecida pelo controle centralizado sobre o processo legislativo exercido pelos líderes, “reduz[indo-se] o papel do Congresso como agente horizontal de responsabilidades” (2003:191) e introduzindo-se um viés cooperativo também no desempenho dessa função pelo parlamento brasileiro. Conforme aponta FIGUEIREDO, o *mesmo* quadro institucional que limita o papel do Congresso na formulação de políticas

“reduz tanto as iniciativas de fiscalização dos parlamentares quanto suas chances de sucesso. Reduz também, embora não elimine inteiramente, o papel que poderia exercer sobre a capacidade fiscalizadora do Congresso a existência de um aparato legal confiável, de um sistema confiável de informações e de uma sólida estrutura organizacional.” (Figueiredo,2001).

Sem qualquer sombra de dúvida, a estrutura interna do argumento apresenta inequívoca consistência. Se os parlamentares dos partidos da base aliada são de fato controlados pelas suas respectivas lideranças e se essas últimas controlam o processo legislativo, é razoável supor que iniciativas de fiscalização que contrariem os interesses do Executivo tenderão a ser barradas, seja nas Comissões Permanentes, seja em outras instâncias do Congresso. O que deve ser ponderado, porém, são os limites a que se deve levar o argumento.

A esse respeito, é surpreendente que nas conclusões do texto de FIGUEIREDO, seja apresentada a afirmação de que “os legisladores podem ser motivados a fiscalizar, *mas não dispõem de meios para exercer um controle efetivo do Executivo*” (pp, grifos nossos). É surpreendente por duas razões: primeiro, quando a contrastamos com a constatação de que, como vimos, o Congresso dispõe, sim, de capacidades de fiscalização. E, segundo, quando a contrastamos com as próprias informações apresentadas pela autora, que mostram que no ciclo democrático recente os instrumentos disponíveis têm sido utilizados.

Cabe um comentário específico quanto a esse último ponto, para que o parágrafo anterior possa ser melhor compreendido. FIGUEIREDO compila as informações sobre o número de ações de fiscalização (CPIs, RICs, REQs, PFCs e Convocações de Ministros, CMs) propostas pelos deputados no período 1988-1999. Nos casos dos RICs e REQs, a autora mostra o número de proposições apresentadas, mas não o número de ações concluídas, o que se deve à circunstância de que, para esses mecanismos, o sistema de informações da Câmara dos Deputados não permite de fato aferir se a ação sugerida foi ou não completada. Já no caso das PFCs, CMs e CPIs, a autora apresenta a quantidade de ações propostas e concluídas, o que torna possível calcular a “taxa de sucesso” relativa a esses instrumentos no período, assim como, no caso específico das CPIs, compará-las com as taxas observadas no ciclo democrático anterior, de 1945-1964.

A autora mostra que as taxas de sucesso de PFCs e CMs foram baixas no período. Entre 1988 e 1999 o número de PFCs e CMs concluídas foi de, respectivamente, 4 e 5, contra 221 e 106 de pedidos apresentados. Mostra também que foram concluídas 15 CPIs no mesmo intervalo, o que resulta em uma taxa média mensal de sucesso de 0,32, valor inferior àquele observado entre 1946-1964, de 1,67. Com base nessas informações, então, a autora conclui que “apesar de sua intensa atividade propositiva, a taxa de sucesso das iniciativas de controle parlamentar é muito reduzida.” (ins.ref).

No caso das PFCs e CMs, é difícil discordar dessa avaliação, ao menos do ponto de vista quantitativo. No caso das CPIs, a concordância não é tão clara. É o número de 15 CPIs (1,25 por ano) um valor reduzido? Mais que isso, é metodologicamente adequado comparar as taxas de aprovação entre os dois períodos, e tirar dessa comparação a conclusão de que as taxas recentes são baixas, considerando-se que entre 1945-1964 o *status* das CPIs era muito diferente do atual?

Insista-se, aqui, que com essas ponderações não estamos pretendendo desconsiderar a avaliação geral de que a concentração de poderes institucionais dentro da lógica do presidencialismo de coalizão limita a ativação da responsabilização parlamentar. A questão a saber é se a conclusão de que o Congresso “*não dispõe de meios para exercer um controle efetivo do Executivo*” está revelando um diagnóstico mais extremo, segundo o qual o desenho institucional constituiria um limite praticamente intransponível para que a atividade de fiscalização possa ser desempenhada e que, nesses termos: (i) não haveria qualquer chance de que a atuação do Congresso ganhasse efetividade, produzindo-se um regime de “cooperação forçada” entre Legislativo e Executivo; (ii) e, por conseqüência, não haveria qualquer incentivo ou interesse para que o Legislativo exercesse essa sua competência. O que fica do texto de FIGUEIREDO é, ao menos, uma ambigüidade. O que interessa reter, então, dessas observações?

Principalmente, a avaliação de que a cooperação entre Executivo e Legislativo e seus efeitos “neutralizadores” sobre a *accountability* parlamentar não estão de saída garantidos.

Em primeiro lugar, porque durante um mesmo mandato a base de sustentação do governo que está sujeito a ações de fiscalização se defronta com pelo menos dois riscos: por um lado, em uma situação mais extrema, ao risco de sofrer dissensões, algo que alteraria a correlação de forças dentro do Colégio de Líderes e também dentro das Comissões Permanentes e de eventuais CPIs. Por outro, ao risco de que a unidade da coalizão governista sofra abalos conjunturais, possibilidade que, de forma análoga, pode criar o ambiente político necessário para que certas propostas de fiscalização sejam acolhidas e levadas a curso.

Isto é, sob essa perspectiva a maior ou menor predisposição a realizar a *accountability* do Executivo ainda que seja condicionada pelas regras institucionais existentes é sobretudo determinada pela coesão dos partidos que detêm controle sobre as maiores bancadas e que, portanto, podem dar as cartas dentro do Colégio de Líderes e na coordenação das atividades empreendidas dentro das Comissões. Posto em outras palavras, as regras institucionais são um recurso que pode ou não ser utilizado como instrumento de controle de ações de fiscalização mas não representam um obstáculo incontornável que determina um único padrão de comportamento no que se refere a essas atividades como, por vezes, a interpretação de FIGUEIREDO e de ANASTASIA & MELO parecem querer sugerir.

Parece ser essa também a visão que informa a reflexão de Santos & Patrício (2002) sobre a atuação do Legislativo brasileiro na *accountability* do Banco Central. Com efeito, em “Moeda e Poder Legislativo no Brasil”, os autores afirmam que “o funcionamento do presidencialismo de coalizão torna a ação fiscalizadora do Congresso objeto de negociações no interior da coalizão de partidos formada para apoiar o governo” (2002:94), apontando para a possibilidade de que, em momentos de menor coesão, frações da base de sustentação governista venham a fazer uso das prerrogativas de *accountability* parlamentar para pressionar por uma redefinição das condições de negociação originais.

Ao chamar a atenção para essa possibilidade o que os autores acabam por sublinhar é que mesmo partidos cujo relacionamento com o Executivo se deixa pautar pela busca de benefícios de patronagem podem, circunstancialmente, contribuir para a *accountability* parlamentar. Nessas situações, e por mais paradoxal que isso possa parecer, até mesmo a prevalência de padrões de interação de tipo clientelista poderia jogar a favor da ativação da responsabilização legislativa. Tem-se, com isso, mais um argumento, fraco talvez, que vai contra a presunção de que a *accountability* parlamentar não teria lugar no nosso sistema político.

E, em segundo lugar, porque a convergência de interesses necessária à interdição da *accountability* também está a depender da percepção dos parlamentares quanto aos resultados de uma determinada política. O ponto também é bem apontado por SANTOS & PATRÍCIO. Conforme apontam os autores, é plausível admitir que uma postura de maior delegação de responsabilidades com baixa fiscalização, pelo Legislativo, possa figurar como condição de implementação da agenda governista. De forma semelhante, também é razoável considerar que em matérias dotadas de maior complexidade técnica – como a execução da política monetária ou, seria pertinente acrescentar, assuntos regulatórios – os incentivos para que o parlamento se engaje em atividades de *accountability* sejam menores, já que “quanto mais complexo o tema sob exame, maior o custo de informação e, portanto, mais tempo a ser investido para tratar de forma adequada a matéria”. (2002:103)

Entretanto, SANTOS & PATRÍCIO advertem, os legisladores também se defrontam com “incentivos para se diferenciarem de decisões consideradas impopulares e conquistarem apoio político por meio da atividade de fiscalização de ações consideradas nocivas aos interesses da sociedade” (2002:103). O raciocínio é claro: mesmo fazendo parte da coalizão, os partidos têm

que zelar por seu desempenho eleitoral futuro até para que possam assumir, em outros governos, posições de maior poder ou destaque. Dessa perspectiva, ações impopulares que encerrem o risco de “contágio” dos parlamentares da coalizão governista podem também dar suporte a iniciativas de fiscalização, colocando em xeque a hipótese de que a concentração de poderes institucionais nos líderes seria sempre suficiente para determinar um quadro de incentivos negativos à condução de ações de *accountability*.

3.2. Considerações finais

Conforme indicado anteriormente, o principal objetivo deste capítulo era analisar as interpretações disponíveis na literatura a respeito do tema da *accountability* parlamentar no Brasil, para avaliar se os prognósticos negativos quanto às perspectivas de ativação e fortalecimento da responsabilização legislativa deveriam ser inteiramente acolhidos. Com essa finalidade, procuramos desenvolver dois passos: primeiro, sistematizar os supostos subjacentes a essas interpretações; segundo submetê-los a uma apreciação crítica, tentando identificar seus limites. Com esse último exercício o que se pretendeu foi avaliar a possibilidade de que fossem construídas hipóteses que nos servissem à análise do comportamento do Congresso Nacional no seu relacionamento com as agências de primeira geração em dois momentos distintos, o da sua constituição e o da sua operação, depois de aprovadas as leis que lhes deram origem.

Como síntese do percurso trilhado, destacam-se as seguintes observações:

Primeiro, o de que das análises disponíveis decorre a conclusão de que o desenvolvimento da *accountability* parlamentar no Brasil é limitado por dois conjuntos de fatores: pela presença de um padrão de interação de natureza clientelista que perpassa as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil e que tende a inibir a disposição dos partidos da base governista em se envolver com ações de *accountability*; e pela concentração de poderes institucionais dentro do processo legislativo, o que, ao reservar a uma elite de parlamentares amplos poderes de veto sobre iniciativas de fiscalização que venham a ser cogitadas, cria um quadro de incentivos negativos para a sua ativação.

Mas, segundo, que esses fatores não impedem a responsabilização legislativa. Como se procurou argumentar, em primeiro lugar, a existência e a importância de relações de tipo clientelista não implica supor que todo o sistema de partidos esteja, a todo tempo, operando sob a lógica da

patronagem. De fato, e como se viu, há indicações de que o conflito político no Brasil no pós-redemocratização se expressa em linhas partidárias, o que significa dizer que há uma convivência entre relações Executivo-Legislativo de tipo clientelista e relações de conflito que se expressam entre partidos de situação e oposição que tendem a ensejar a ativação da responsabilização, sobretudo por esses últimos. Além disso, argumentou-se também que mesmo dentro das coalizões governistas há circunstâncias que podem incentivar o uso dos dispositivos de fiscalização existentes ou, mesmo o seu alargamento. A esse respeito, consideramos que a formação de governos de coalizão em um determinado momento não implica que a sua coesão esteja assegurada em definitivo. Seja em razão da tentativa de redefinir as bases de negociação sobre as quais a coalizão se estrutura, seja porque o vínculo com a coalizão não implica uma aceitação incondicional dos resultados produzidos pelas políticas implementadas, não se pode assumir *a priori* que os partidos da base governista não terão incentivos a empreender ações de responsabilização da atividade governativa.

4. A construção do aparato regulatório brasileiro: antecedentes da tramitação legislativa

Este capítulo procura reconstruir, de forma bastante sumária, as etapas que antecederam a tramitação dos projetos de Lei que propunham a criação da ANEEL, ANP e ANATEL. Trata-se, como adiantado na introdução do trabalho, de um capítulo preparatório cujo principal objetivo é reconhecer os principais elementos conceituais e atores que tomaram parte do processo de gestação das três agências de primeira geração e que, nessa medida, podem ter exercido alguma influência sobre a percepção e as escolhas do Congresso Nacional no momento da tramitação daqueles projetos.

Com considerável freqüência, a instituição das agências reguladoras é apresentada como um desenvolvimento concebido já na definição das prioridades da reforma do Estado brasileiro, que ocorreu logo nos primeiros momentos do governo de Fernando Henrique Cardoso culminando com a formulação do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado* (PDRAE), divulgado em novembro de 1995. Conforme se procurará demonstrar, porém, essa avaliação não é correta. De fato, ao contrário de ter obedecido a um processo planejado, revelador da pré-existência de uma concepção bem definida quanto aos contornos institucionais dessas novas burocracias, a criação das agências foi um processo muito mais descoordenado e descentralizado do que habitualmente se supõe, algo que acabaria por se expressar, como se verá em maior detalhe no capítulo seguinte, em sistemas de responsabilização consideravelmente distintos em cada uma das agências, sobretudo quando se compara o anteprojeto da ANATEL com os dois que lhe precederam.

Dado o objetivo do capítulo, estabelecido acima, focalizaremos três momentos distintos. Primeiro, o momento em que as emendas que visavam à quebra do monopólio estatal nos setores de gás e petróleo e de telecomunicações foram encaminhadas ao Congresso Nacional. Esse é objetivo do item 3.1.. Em seguida, no item 3.2., o objetivo é analisar o PDRAE, ao qual se segue, no item 3.3., a discussão sobre a *Recomendação para a Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores*, documento produzido pelo Conselho de Reforma do Estado, nos últimos meses do primeiro semestre de 1996. Por fim, no item 3.3., abordamos o processo de elaboração dos anteprojetos de lei (APLs) dentro dos Ministérios que ficaram encarregados dessa atribuição.

Desde já, convém observar dois pontos: primeiro, que a exposição dessas etapas não segue necessariamente uma ordem cronológica. Como se verá, o processo de produção do PDRAE e de elaboração de alguns dos APLs da ANEEL e da ANP são parcialmente contemporâneos, o mesmo valendo para a elaboração da *Recomendação* e de elaboração do APL da ANATEL. Falamos em “momentos”, portanto, mais em um sentido lógico que temporal. Segundo, que para o desenvolvimento dos itens 3.1. e 3.3. nos apoiamos sobretudo no estudo produzido por NUNES *et al* (2005), e já mencionado anteriormente, do qual extraímos a grande maioria das informações.

4.1. A reforma do Estado brasileiro e a quebra do monopólio estatal nas telecomunicações e no petróleo

A redefinição do papel do Estado constituiu objetivo programático central no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), iniciado em 1995. Já nos documentos que integraram a plataforma de campanha, o tema da reforma do Estado aparecera com grande destaque, indicando a prioridade que se lhe pretendia conceder em uma eventual vitória eleitoral do candidato FHC. Quando, então, essa vitória é confirmada e é iniciado o novo mandato, rapidamente a agenda da reforma é colocada em andamento.

Nos primeiros meses do novo governo, as principais iniciativas nessa direção traduziram-se na elaboração de um conjunto de Propostas de Emendas Constitucionais (PECs), relacionadas a aspectos diversos do programa de reforma. Entre elas, dois tipos de PECs ganharam maior relevo: de um lado, as que foram concebidas com a finalidade de abrir espaços para redução das despesas correntes do Estado brasileiro, a exemplo das propostas de reforma do sistema previdenciário. De outro, as PECs que tencionaram flexibilizar o monopólio estatal da União na exploração de serviços de telecomunicações e nas atividades de pesquisa, refino, importação e transporte de petróleo, aspecto que nos interessa mais de perto. Essas PECs foram propostas com base no diagnóstico de que, em face do esgotamento da capacidade de investimento do Estado nas áreas de infra-estrutura, seria necessário viabilizar o ingresso de capitais privados nesses setores, premissa que, de resto, também informaria a decisão de iniciar o quanto antes o processo de privatização das empresas estatais do setor elétrico.

Poder-se-ia supor que no encaminhamento das PECs o governo Cardoso já tivesse elaborado toda a estratégia de reestruturação dos setores, com a definição, inclusive, do arcabouço de regulação

dentro do qual a exploração dos serviços de telecomunicações e as diversas atividades da cadeia do petróleo transcorreriam quando a quebra do monopólio estatal se consumasse. Há fortes indicações, porém, de que isso não ocorreu.

Quadro 4.1.: texto das PECs e Emendas Constitucionais aprovadas pelo CN

	Redação proposta	Redação aprovada
T e l e c o m	PEC 03/95 (16/02/1995) Art. 21 (CF). Compete à União: XI – explorar, diretamente ou mediante concessão, os serviços públicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União.	EC nº 08/95 (15/08/1995) Art. 21. Compete à União: XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.
P e t r ó l e o	PEC 06/95 (16/02/1995) Art. 177 (CF). Constituem monopólio da União: I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II- a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III – a importação e a exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no país, bem como o transporte por meio de conduto de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem. §1º A União poderá contratar com empresas privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo, observadas as condições que a lei estabelecer.	EC 09/95 (09/11/1995) Art. 1º. O § 1º do art. 177 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: §1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei. Art 2º: Inclua-se um parágrafo, a ser enumerado como §2º com a redação seguinte (...): §2º A Lei a que se refere o §1º disporá sobre: I – a garantia de fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; II – as condições de contratação; III – a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União

Fonte: adaptado de NUNES et al (2005,pps)

Em valioso trabalho de pesquisa documental e de entrevistas, NUNES et al (2005) reconstituem o processo de encaminhamento e tramitação das PECs de nº 03 (16/02/1995), destinada a quebrar o monopólio estatal nas telecomunicações, e de nº 06 (também, de 16/02/1995), concebida para o setor de petróleo. Como mostram os autores, muito embora as exposições de motivos (EMs) que acompanharam ambas as PECs tenham feito referência explícita à intenção de adequar a intervenção estatal naqueles setores a um perfil “coordenador-regulador”, não é possível extrair desses textos qualquer indicação quanto ao significado mais preciso dessa expressão. É de se notar, quanto a isso, que a noção de órgão ou agência reguladora sequer apareceria nas EMs.

É na tramitação das duas PECs que o termo “órgão regulador” aparecerá pela primeira vez na agenda de reforma, ao menos formalmente. Nos dois casos, com efeito, um dos resultados da tramitação seria justamente a decisão de acrescentar ao texto proposto pelo poder Executivo a

previsão de criar-se um órgão regulador. O quadro 4.1. reproduz o texto original e final das PECs que, aprovadas, tornaram-se as Emendas Constitucionais n^{os} 8 e 9, referentes, respectivamente, aos setores de telecomunicações e de petróleo.

Em sua investigação, NUNES et al procuraram identificar por iniciativa de quais atores teria ocorrido a inserção dos órgãos reguladores nas ECs e com que profundidade o tema teria sido discutido quando as propostas encontravam-se no parlamento. Quanto à PEC das telecomunicações, os autores apontam que no período posterior ao envio da proposta pelo Executivo, o Ministério das Comunicações encaminhou estudos para subsidiar o processo de decisão dos parlamentares,³⁹ nos quais constava a recomendação de que fosse instituído um órgão regulador, e que o relator da Comissão Especial (CESP) encarregada de apreciar a PEC, deputado Geddel Vieira Lima (PMDB-BA), teve acesso a esses estudos, tendo sido possivelmente influenciado por eles.

Todavia, ainda que isso tenha ocorrido, deve-se notar que nesses documentos a formulação do modelo de regulação que viria ser adotado encontrava-se em estágio bastante incipiente. No estudo “As telecomunicações e o futuro do Brasil: flexibilização do modelo atual”, o principal deles, o máximo de definição a que se chega é a que seria recomendável “organizar uma entidade regulatória com alto grau de autonomia, que lhe assegure independência e objetividade, (...) e com total transparência para o Ministério e, através dele, para com o Congresso (incluindo relatórios periódicos)”.⁴⁰ Não há, porém, detalhamento quanto ao que poderiam significar os conceitos de autonomia e independência e, tampouco, reflexão maior quanto à relação que esse órgão manteria com os poderes de Estado. A propósito, a própria definição sobre quem desempenharia o papel de órgão regulador não parecia ter sido alcançada àquela altura. Conforme mostram NUNES et al (2005:100), em março de 1995, o Ministro Sergio Motta chegou a declarar em seu depoimento na CESP que a própria Telebrás poderia se tornar o órgão regulador do setor de telecomunicações!

No que se refere à PEC do Petróleo, NUNES et al observam que nenhum dos atores políticos entrevistados, dentre os quais o Ministro de Minas e Energia à época e o Relator da CESP criada para sua apreciação no Câmara dos Deputados, “conseguiu estabelecer a origem específica da

³⁹ NUNES et alli, 2003:97.

⁴⁰ “As telecomunicações e o futuro do Brasil: flexibilização do modelo atual”. Ministério das Comunicações, Abril de 1995.

inclusão da figura do órgão regulador”, circunstância que se soma à ausência de estudos semelhantes àqueles que foram desenvolvidos para o setor de telecomunicações, dificultando o entendimento do processo. Não há, nessa medida, como afirmar se houve um aprofundamento dos debates sobre o desenho institucional do órgão que se pretendia criar. A julgar pelas demais etapas que comporiam a agenda da reforma regulatória, porém, é razoável supor que também na discussão da PEC do petróleo pouco se tenha avançado nessa direção.

4.2. O PDRAE e as agências reguladoras

Na agenda da reforma do Estado, três instituições jogaram papel de maior destaque. O *Ministério da Administração e Reforma do Estado* (MARE) que, capitaneado pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, seria investido, entre outras atribuições, da função de recomendar “políticas e diretrizes para a reforma do Estado”. A *Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República*, instância formada por representantes de diversos órgãos da Administração Direta,⁴¹ e que teria como principais competências avaliar, aprovar e acompanhar os projetos de reforma concebidos pelas diversos organismos de governo, respondendo pela “dimensão político-estratégia da reforma” (NUNES, 2003, 177). E o *Conselho de Reforma do Estado* (CRE),⁴² órgão consultivo composto por representantes da sociedade civil não vinculados à administração e reconhecidos por seu notório saber, de quem também se esperava recomendações sobre os diversos projetos de reforma apresentados, cabendo-lhe, além disso funções “de articulação, perante a sociedade, dos programas propostos” (NUNES, 2003:178)

No desempenho das suas funções, o MARE produziu um conjunto volumoso de documentos. Não há dúvida, porém, que o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (PDRAE), divulgado em novembro de 1995, constituiu o mais importante deles, figurando como uma espécie de “White Paper” ao consolidar as justificativas da reforma e estabelecer seus princípios e objetivos centrais.

O diagnóstico apresentado no PDRAE é conhecido e se baseava em uma dupla avaliação: de um lado, a de que o Estado brasileiro não disporia de instrumentos de gestão adequados à prestação

⁴¹ A Câmara da Reforma do Estado foi criada pelo Decreto Presidencial 1.526, de 20/06/1995, que dispunha que a sua composição contaria com os seguintes membros: I - Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que a presidirá; II - Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado; III - Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento; IV - Ministro de Estado da Fazenda; V - Ministro de Estado do Trabalho; VI - Ministro de Estado Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas; VII - Secretário-Geral da Presidência da República.

⁴² O Conselho de Reforma do Estado foi criado pelo Decreto Presidencial 1.738 de 08/12/1995.

de serviços públicos sob condições de eficiência e agilidade. De acordo com essa interpretação, a consolidação de práticas típicas da “Administração Pública Burocrática” ter-se-ia revelado “lent[a] e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica”, recomendando-se, então, a adoção de uma lógica “gerencial” na fixação e execução de políticas de governo, pela qual o seu acompanhamento deveria se pautar não mais pelo “controle de processos” mas, antes, pelo “controle de resultados”. (PDRAE)

De outro lado, o entendimento de que o Estado brasileiro teria se “desviado” de suas funções, em particular ao ampliar a sua presença no setor produtivo. Segundo a visão expressa no documento, o envolvimento excessivo e sob condições de ineficiência com funções produtivas teria levado a uma série de “distorções”: primeiro, a própria deterioração dos serviços prestados; segundo, a geração de pressões sobre o ajuste fiscal em razão da operação deficitária de empresas estatais, o que se somaria a outras fontes de desequilíbrio, como, por exemplo, a dimensão do quadro de funcionários públicos.

Com base nesse diagnóstico, o PDRAE sugere um conjunto articulado de iniciativas com a intenção de modificar o padrão de intervenção do estado brasileiro, reiterando a afirmação já feita nas PECs analisadas acima quanto à necessidade de que fosse consagrado o seu caráter eminentemente coordenador-regulador, em substituição à uma atuação marcada pela centralização das funções de execução e prestação de serviços.

Neste modelo, as funções estatais deveriam se concentrar em dois planos. Primeiro, na formulação e acompanhamento das políticas públicas, funções atribuídas ao chamado “núcleo estratégico do aparelho de estado” e que poderia ser identificado à Administração Pública Direta. E, segundo, na execução das funções designadas como “exclusivas”, isto é, funções não transferíveis à iniciativa privada, a exemplo das responsabilidades de regulamentação, fiscalização e fomento. Com relação a outras atividades então conduzidas pelo Estado, a recomendação era a de que fossem compartilhadas ou transferidas a terceiros. Nessa direção, os “serviços não-exclusivos” – como educação, saúde, pesquisa tecnológica, etc – deveriam ser objeto de parcerias entre sociedade e Estado por meio de iniciativas de “publicização”.⁴³ Já no

⁴³ No PDRAE, a “publicização” é definida como a “descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica”.

que se refere à “produção de bens e serviços para o mercado”, isto é, as “atividades econômicas voltadas para o lucro”, o PDRAE preconizava a necessidade de que fossem conduzidos processos de “terceirização”, além, é claro, da privatização de atividades econômicas até então prestadas diretamente pelo Estado.

O significado estratégico atribuído à retirada do Estado nos setores de produção de bens e serviços no desenho geral da reforma encerrava o desafio de que fossem repensadas as formas de intervenção estatal nos setores que seriam privatizados, em particular na nova rodada de desestatização, que incluiria segmentos de infra-estrutura, como telecomunicações, energia elétrica e gás. O caráter de serviço público essencial associado a essas atividades apontava para a necessidade de que, diferentemente de segmentos transferidos à iniciativa privada em momentos anteriores – como siderurgia, produção de fertilizantes, etc – a intervenção estatal nesses setores não fosse completamente eliminada, sob risco de que a privatização não atendesse aos objetivos de expandir a oferta e melhorar a qualidade dos serviços prestados, já que, ao menos em um primeiro momento, a exploração privada dessas infra-estruturas tenderia a ocorrer sob condições de monopólio.

Tal preocupação é enunciada no PDRAE. Ao prever a privatização desses setores, o documento registra a impossibilidade do seu “controle via mercado” e, por conseqüência, a necessidade de “regulamentação rígida”, indicando tratar-se de um campo no qual funções “exclusivas” de estado deveriam ser exercidas. O documento, porém, não chega a apresentar uma formulação mais detalhada sobre os contornos institucionais específicos dentro dos quais a intervenção estatal deveria se processar nos setores privatizados. A única passagem que faz referência a esse aspecto propõe a “reorganização e fortalecimento dos órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados”, sem porém identificar o tipo de organismo que se incumbiria dessas funções.

A imprecisão do PDRAE com relação a esse aspecto é em certa medida surpreendente. Em primeiro lugar, se considerarmos que o documento, bastante extenso, mostra grande cuidado em detalhar a inserção de outros órgãos que viriam a ser criados no bojo da reforma, em particular das agências executivas (AEs) e organismos sociais (OS), cujas competências se originariam das ações de terceirização e publicização. E, em segundo lugar, porque no momento da sua divulgação, a EC nº 8, relacionada ao setor de telecomunicações, já havia sido aprovada há cerca

de cinco meses e a EC nº 09, do setor de petróleo, estava prestes a ser promulgada pelo CN, ambas prevendo a criação de órgãos reguladores setoriais, como se viu acima. Vale dizer, se não impunha, esse precedente continha um incentivo para que se buscasse uma maior definição das características da regulação nos setores a privatizar.

De toda forma, o que fica claro é que no nível intergovernamental a reflexão sobre as condições institucionais de implementação da privatização ainda se encontrava em estágio ainda bastante incipiente ao final de 1995, ponto também reconhecido por FARIAS (2002:95). Daí porque não haja como discordar da constatação de que o PDRAE não foi capaz de formular “uma concepção explícita da natureza e da operacionalização do Estado regulador, o que resultou na falta de um modelo regulatório”, conforme avaliam PÓ (2004:72) e ABRANCHES (1999), opinião também compartilhada por FARIAS & RIBEIRO (2002:79), autores que chamam a atenção para o fato de que a política da reforma regulatória “não foi gestada de forma articulada com as políticas de privatização e de estímulo à concorrência”.

4.3. A Recomendação para a construção do marco legal dos entes reguladores

FARIAS (2002:96) observa que a definição de diretrizes mais claras quanto ao formato institucional a ser adotado para a regulação dos setores privatizados só avançaria no início de 1996. De acordo com o autor, é apenas neste momento que os modelos administrativos concebidos pelo PDRAE (as agências executivas, notadamente) foram percebidos como inadequados para o cumprimento da agenda de reforma dos setores de infra-estrutura, com o que teve início uma reflexão mais aprofundada sobre outros modelos.

Nesse processo, FARIAS & RIBEIRO (2002:80) concedem especial importância à *Recomendação* apresentada pelo Conselho de Reforma do Estado em 31 de maio de 1996 cujo propósito explícito foi o de orientar a “construção do marco legal dos entes reguladores”, e que resultou dos debates ocorridos no CRE em suas 2ª e 3ª reuniões em, respectivamente, 27 de março e 23 de abril de 1996. De fato, os autores são enfáticos ao apontar que a contribuição do CRE foi decisiva para “redefinir e ampliar”, na agenda da reforma, a discussão sobre regulação: por um lado, ao ter chamado a atenção para “a necessidade de uma doutrina sobre o Estado regulador que desse coerência à reforma institucional”, atendendo, assim, à lacuna deixada pelo PDRAE; por outro, ao “influenciar a criação”, ou a adoção, de um novo formato administrativo para a intervenção estatal nos setores privatizados, as agências reguladoras.

Os autores não chegam a explicitar o sentido atribuído à expressão “doutrina sobre o Estado Regulador”, acima mencionada. Parece-nos lícito supor, entretanto, que a referência guarda relação com o fato de que a Recomendação se dedica a realizar um esforço de definição do que seriam os “objetivos da função regulatória”.

O documento do CRE claramente estabelece uma associação entre as funções regulatórias e o conjunto de preocupações que tradicionalmente estruturaram a reflexão desenvolvida pela teoria econômica a respeito das condições da intervenção estatal nos setores caracterizados como portadores das chamadas “falhas de mercado” ao definir como objetivos centrais da regulação: (i) promover e garantir a competitividade do respectivo mercado regulado; (ii) prevenir o abuso do poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos; (iii) garantir os direitos dos consumidores e usuários dos serviços públicos; (iv) garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço e usuários; (v) buscar a qualidade e segurança dos serviços públicos, aos menores custos possíveis para os consumidores e usuários.⁴⁴

Nesse passo, a Recomendação parecia buscar algo que não fora desenvolvido pelo PDRAE, a saber, uma tentativa de delimitação do “campo de aplicação” para o tipo de órgão administrativo que começava a ser engendrado para os setores em processo de privatização mas que poderia ser utilizado também em outros setores que se encaixassem nas características acima, a exemplo do segmento de produção e exploração de petróleo, cuja liberalização já havia sido aprovada pelo Congresso e que também pressupunha condições de regulação mais rigorosas.

A contribuição mais importante da *Recomendação* deu-se, entretanto, no estabelecimento das referências que, da perspectiva do CRE, deveriam orientar a construção do desenho institucional dos entes reguladores. É nesse momento, justamente, que são fixadas pela primeira vez, dentro do esforço de reforma, definições mais específicas no que se refere aos contornos do modelo administrativo que poderia vir a ser adotado com a privatização.

Essas definições foram orientadas por três proposições centrais. A primeira delas apontava para a preocupação de que os projetos de lei dos entes reguladores contivessem normas que conferissem *transparência* aos processos decisórios conduzidos em âmbito regulatório,

⁴⁴ Outros dois objetivos também constavam da recomendação do CRE, a saber: (vi) estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro, nas empresas prestadoras de serviços públicos e atividades correlatas; e (vii) dirimir conflitos entre consumidores e usuários, de um lado, e empresas prestadoras de serviços públicos.

afirmando o princípio da “ampla publicidade das normas pertinentes ao ente regulador, de seus procedimentos e decisões e de seus relatórios de atividade”. A segunda sublinhava a importância de que fossem adotados “formatos democráticos” na montagem do aparato regulatório, advogando a necessidade de assegurar “ampla participação de usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas”.

A terceira, finalmente, recomendava que se garantissem: (i) a autonomia gerencial, financeira e operacional do ente regulador por meio do seu enquadramento como entidade autárquica, nos termos do que define o Decreto-lei 2000/67; (ii) e sua independência decisória, para o que se propunha a nomeação dos dirigentes por mandatos fixos e a não previsão de recurso às suas decisões, exceção feita ao controle de legalidade.

FARIAS & RIBEIRO (2002:81) assinalam que depois da *Recomendação* do CRE o MARE passou a estimular discussões que envolveriam os ministérios que integravam o núcleo duro do governo – Casa Civil, Planejamento e Orçamento e Justiça – e os ministérios dos setores de infraestrutura que se pretendia privatizar àquela altura. Conforme se pode depreender, nessa etapa (que recobre o início do primeiro semestre e o segundo semestre de 2006) procurou-se imprimir maior coordenação à reforma regulatória, buscando-se a elaboração de um “modelo” a ser convertido posteriormente em decreto no qual constariam os princípios a serem observados no detalhamento das leis de criação das agências.

Os mesmos autores observam, porém, que os resultados dessas discussões nunca chegaram a termo. Embora tenha sido elaborada uma minuta de decreto, esse documento nunca foi divulgado e, mais importante, não chegou a ser reconhecido pelo conjunto dos ministérios como uma posição governamental (FARIAS & RIBEIRO, 2002:81). Como resultado, ainda que tenha sido pensada como um elemento de coordenação da reforma regulatória no Brasil, a *Recomendação* acabou por ter a sua relevância bastante reduzida como documento de referência na elaboração dos anteprojetos de lei dos diversos órgãos reguladores, cuja responsabilidade seria atribuída a cada um dos respectivos ministérios setoriais.

Essa avaliação pode ser ilustrada por diversos exemplos. Primeiro, quando a *Recomendação* foi publicada os anteprojetos (APLs) das leis de criação da ANEEL e da ANP já haviam sido enviados pelo Ministério de Minas e Energia (MME) ao Presidente da República, sendo que o primeiro já havia sido inclusive encaminhado ao Congresso Nacional, constatação que mostra

que, ao menos para a elaboração desses APLs, as contribuições do CRE não tiveram qualquer efetividade.

Um segundo exemplo, ainda mais eloqüente, pode ser retirado de depoimento colhido junto a Carlos Ari Sunfeld, professor de direito e advogado a quem foi delegada a tarefa de conceber, no anteprojeto da *Lei Geral de Telecomunicações*, o órgão regulador do setor. De acordo com Sunfeld, em nenhum momento da sua interação com o Ministério de Comunicações lhe foi dado conhecimento da existência da *Recomendação*, tampouco qualquer orientação no sentido de que os princípios nela contidos fossem incorporados à Lei. (inserir referência do dia da entrevista)

Em terceiro lugar, olhando para o período posterior ao da gestação da primeira geração de agências, vale notar que a expansão do aparato regulatório brasileiro acabou por se estender para setores que, segundo a *Recomendação*, a princípio não deveriam motivar a utilização do formato administrativo proposto. Esses são os casos, notadamente, da ANVISA e da ANCINE, cujas atribuições são, no primeiro caso, mais de fiscalização e regulação técnica e, no segundo, de fomento às atividades de produção audiovisual, funções que recomendariam o enquadramento dessas burocracias como agências executivas, mas não como órgãos voltados para a correção de falhas de mercado, desígnio que melhor se aplica às seis agências de regulação pensadas para os setores de infra-estrutura nos quais se observa traços de monopólio natural – ANEEL, ANP, ANATEL, ANTT, ANTAQ e ANA – e à ANS, que atua no setor de saúde suplementar, segmento que, em todo o mundo, motiva preocupações relacionadas à problemas de informação assimétrica entre prestadores e consumidores.

Também se deve sublinhar, por fim, que algumas das recomendações contidas no documento do CRE deixaram de ser atendidas por determinadas agências. Por exemplo, a proposição de que fossem realizadas audiências públicas para divulgação de normas e regulamentos, dispositivo não incorporado nas leis de criação de ANTT e ANTAQ e que, conforme indicado acima, integrava as propostas do Conselho.

4.4. A elaboração dos anteprojetos de lei nos Ministérios

Na ausência de um maior esforço de coordenação intergovernamental, a fase inicial de construção do arcabouço regulatório brasileiro, de elaboração dos anteprojetos de lei que seriam submetidos ao Congresso, terminou por ser conduzida de forma fragmentária ou, como observa

PÓ (2004:72), muito mais “pelas concepções dos ministérios e pela burocracia de cada setor”. Nesse cenário, os anteprojetos de lei da ANEEL e da ANP seriam elaborados pelo Ministério de Minas e Energia (MME), cujo titular à época era Raymundo Britto (PFL-BA), enquanto que o anteprojeto da ANATEL seria desenvolvido sob o comando de Sérgio Motta (PSDB-SP), então Ministro das Comunicações (MC).

4.4.1. O anteprojeto da ANEEL

Na comparação com os APLs que o sucederam, o APL que originou a criação da ANEEL teria menor abrangência, dispondo apenas sobre a instituição do novo órgão regulador dos serviços de energia elétrica no país. Em contraste, além da instituição da agência reguladora, o APL da ANP tinha por objetivo dispor sobre as matérias que comporiam a política energética nacional assim como definir as bases para a liberalização dos mercados de gás e petróleo. Já o APL da ANATEL incluía entre as suas preocupações prever os passos que levariam à reestruturação da Telebrás, que seria cindida em diversas operadoras de telefonia fixa e móvel, para a sua posterior privatização.

Conforme relatam NUNES et al (2005:43), o APL da ANEEL foi resultado de um longo período de debates que, originalmente, tinham por propósito redefinir o modelo institucional do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE, órgão subordinado ao MME e responsável pela regulação do setor –, diante da perspectiva de privatização do setor elétrico. Com base na avaliação de que o histórico de baixa autonomia do DNAEE em face do Ministério poderia jogar contra a atração de investimentos estrangeiros quando da venda dos ativos estatais, em fevereiro de 1995 o Presidente da República solicitou ao MME que deflagrasse discussões com o intuito de reestruturar a autoridade reguladora setorial.

No relato de NUNES et al, fica claro que no momento em que essas discussões foram iniciadas não se tinha como perspectiva a instituição de uma agência reguladora nos moldes existentes em outras experiências internacionais. Menos do que isso, tinha-se apenas a expectativa de buscar formatos administrativos que reduzissem o nível de interferência do MME em âmbito regulatório, algo que apontava principalmente para a intenção de transformar o departamento em uma autarquia.

Nessa fase, a possibilidade de que o desenho institucional da nova autoridade reguladora previsse mandatos fixos e fontes de recursos vinculadas de modo a viabilizar a sua autonomia administrativa e orçamentária foi cogitada, aparecendo em alguns documentos de trabalho. Em particular quanto ao primeiro aspecto, entretanto, não se formou, dentro da equipe técnica do Ministério, uma convicção firme quanto a esse dispositivo.⁴⁵

A partir de agosto de 1995, inicia-se uma nova fase dos trabalhos, a qual acabará por envolver outros órgãos da administração federal. Inicialmente, sob a coordenação do MARE, forma-se um grupo técnico, com representantes também dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento para discutir as propostas elaboradas previamente pelo MME. Essa fase se estende até outubro de 1995.

Nessa altura, serão reapreciados os temas da estabilidade dos mandatos e da autonomia orçamentária da autarquia, entre outras questões. Todavia, se com relação a esse último aspecto observa-se uma convergência de posições entre os diversos membros do grupo técnico, a reticência já verificada dentro do MME com relação à estabilidade dos mandatos mais uma vez se manifesta. De fato, os documentos que sintetizam as discussões feitas pelo grupo, levantados por NUNES et al, registram a ausência de consenso quanto a esse ponto, algo que levaria a que prevalecessem as preferências do MME, mais à frente consumadas na não previsão de qualquer dispositivo que estabelecesse a estabilidade de mandatos no texto final do APL. Tendo isso em consideração, é possível dizer que a influência exercida por outras instituições governamentais acabou por ser reduzida na confecção do projeto.

Depois disso, o resultado das discussões feitas pelo grupo técnico foi submetido à apreciação do Conselho Nacional de Desestatização, momento no qual, porém, mais uma vez as diretrizes básicas propostas pelo MME não sofrerão qualquer alteração. Entre dezembro de 1995 e março de 1996, finalmente, o MME fica com a incumbência de concluir o projeto, reformulando ou detalhando algumas das proposições que ainda haviam ficado pendentes, dentre as quais, por exemplo, o nome do órgão que só neste momento passou a ser chamado de ANEEL.

⁴⁵ Segundo NUNES et ali, o grupo de trabalho do MME buscava uma “tentativa (...) de apresentar uma proposta que possibilitasse a demissão do diretor sem influir na autonomia do órgão, produzindo o que Peter Greiner (2003) [então Secretário de Energia do MME e coordenador dos trabalhos] chamou de ‘engenharia de equilíbrio político e de coordenação’”. (NUNES et ali, 2005:52)

4.4.2. O anteprojeto da ANP

Diferentemente do que ocorreu no processo de elaboração do APL da ANEEL, o APL da ANP foi desenvolvido principalmente pela equipe técnica do Ministério contando ainda, conforme relatam NUNES et al (2005), com a participação de representantes da Petrobrás. Segundo os autores, nesse caso não se tem qualquer registro de momentos em que tenha havido interação com outras autoridades governamentais no curso da confecção do projeto. Conforme já observado, o APL tinha escopo mais amplo: além de instituir a ANP, conforme exigia a EC 06/1995, dispunha sobre as atividades econômicas relativas à exploração do petróleo e do gás natural buscando estabelecer um novo marco regulatório para o setor, em acordo com a intenção de introduzir concorrência na exploração daquelas atividades.

Segundo NUNES et al, a elaboração desse APL ocorreu entre novembro de 1995 e abril de 1996, sendo que a sua remessa à PR e ao CN se deu em julho desse último ano. É importante notar que apenas nesse momento o projeto de lei da ANEEL começava a ser efetivamente discutido na Câmara dos Deputados, de maneira que a elaboração do APL da ANP não pôde se beneficiar dos debates ocorridos no poder Legislativo. Possivelmente, isso explica porque, no que se refere ao desenho do órgão regulador e às suas condições de *accountability*, o APL da ANP apresentaria estrutura e conteúdo muito semelhante ao da agência reguladora de energia elétrica, como se verá no próximo capítulo.

4.4.3. O anteprojeto da ANATEL

Finalmente, o APL da ANATEL, cuja elaboração coube ao Ministério das Comunicações (MINICOM), foi formulado entre agosto de 1995 e dezembro de 1996, quando foi endereçado à PR e, depois, ao Congresso Nacional.

Conforme mostram NUNES et al, mais ainda do que se passou com o APL da ANP, a produção do APL da ANATEL foi bastante fechada à participação de outros atores governamentais. Na descrição feita pelos autores, é possível identificar basicamente duas etapas nesse processo. A primeira delas, corresponde ao período entre agosto de 1995 e junho de 1996, quando o ministro Sergio Motta constituiu grupos de trabalho fazendo uso da equipe técnica do Ministério. Já a segunda se inicia em julho de 1996, quando é contratado um *pool* de consultorias externas a quem foi dada ampla liberdade para fazer uso dos estudos produzidos na fase anterior e dar

formato final ao projeto de Lei.⁴⁶ Nessa última fase, e ainda segundo NUNES et al, uma versão inicial do APL foi apresentada a outros membros do governo – o então ministro-chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, e o Secretário Geral da Presidência, Eduardo Jorge Caladas Pereira – quando ocorreram embates em torno da concepção proposta para o órgão regulador. Esses embates, entretanto, acabariam por ter pouca influência sobre o resultado final do projeto, prevalecendo, aqui também, as opções do Ministério responsável.

O principal resultado da primeira etapa dos trabalhos, conduzida dentro do MINICOM, foi a publicação, em novembro de 1995, de dois textos sobre a “Reforma Estrutural do Setor de Telecomunicações” (REST). O *REST 1/95: Plano de Trabalho* e o *REST 2/95: Premissas e Considerações Gerais*. Nesses textos, a equipe técnica do ministério estabelecia as principais diretrizes sobre o conteúdo do APL a ser encaminhado ao Congresso, envolvendo os diversos temas que deveriam ser contemplados pelo projeto, inclusive a definição da estrutura organizacional do órgão regulador, fontes de receitas e demais aspectos necessários à sua constituição.⁴⁷ (NUNES et al, 2005:105)

É de se notar que os documentos produzidos pelo MINICOM traziam elementos novos com relação aos APLs anteriores. Em particular, deve-se destacar que o REST preconizava expressamente a necessidade de que o órgão regulador a ser constituído dispusesse de “independência política”, observando, conforme anotam NUNES et al, que “o órgão deveria ser *desvinculado administrativamente de qualquer dos Poderes da República* e o processo de nomeação de seus dirigentes deveria ser absolutamente transparente e baseado em critérios exclusivamente técnicos”. (2005:107, grifos nossos) É com base nessas proposições que a

⁴⁶ Foram contratadas três consultorias externas: (i) a *McKinsey & Company*, que ficaria responsável pela definição do modelo econômico; (ii) a *Lehman Brothers*, a *Dresdner Kleinworth Benson* e a *Motta, Fernandes Rocha & Associados Advogados*, que se ocupariam de desenhar os parâmetros que regeriam os processos de reestruturação e privatização do Sistema Telebrás; (iii) e a *Sundfeld Advogados*, a quem caberia elaborar os capítulos do APL que disporia sobre a organização dos serviços de telecomunicações e a criação do órgão regulador.

⁴⁷ Outros temas que também receberam atenção do REST I e II foram: a preparação dos modelos de edital de licitação para seleção de empresas candidatas a receber outorgas de concessões, permissões ou autorizações; a elaboração de modelo tarifário a ser adotado no contexto da liberalização na prestação dos serviços; a elaboração dos modelos de contratos de concessões, permissões ou autorizações, de acordo com as exigências a serem fixadas na lei e nos regulamentos aplicáveis; a definição de critérios para a interconexão das redes e dos serviços dos diversos operadores; definição de cronograma para a abertura do mercado, de forma a permitir aos novos investidores e aos atuais operadores uma preparação para a competição; a preparação do Sistema Telebrás para atuar em ambiente de competição. (NUNES, 2005:105)

consultoria encarregada de elaborar o modelo do órgão regulador a ser incorporado no APL – a Sundfeld Advogados – desenvolverá seus trabalhos, a partir de julho de 1996.

Em entrevista com Carlos Ari Sundfeld, o consultor nos informou que, quando convidado para participar da confecção do APL, ouviu do Ministro Sergio Motta que procurasse garantir “a maior independência possível” para o órgão regulador. Ainda nessa altura, porém, a solicitação não lhe foi feita de forma suficientemente completa, tendo ficado a cargo da consultoria especificar o pedido para depois submetê-lo à apreciação do Ministro. Mais uma vez, isso indica que não se tinha, de fato, qualquer modelo a ordenar a confecção dos anteprojetos. De toda maneira, é de se notar que a despeito dessa lacuna, a elaboração do APL da ANATEL sugere que, mesmo que em um nível ainda abstrato e genérico, a noção de independência política já circulava como uma preocupação de determinados membros do governo.

Do trabalho de NUNES, assim como da entrevista com SUNDFELD, não é possível saber se essa proposição teria se originado das preferências pessoais do titular do MINICOM, ou se essas preferências teriam se desenvolvido a partir de uma orientação externa à pasta. Na hipótese de que tenha valido essa última hipótese, aí se poderia pensar que mesmo na ausência de qualquer documento intergovernamental por meio do qual tenham sido estabelecidas diretrizes gerais quanto aos contornos a serem dados às agências havia, em determinados espaços do governo, uma espécie de concepção “informal”, de matriz majoneana, a informar a reflexão sobre a construção do aparato regulatório.

No capítulo 5, mostraremos que essa última hipótese parece ter fundamento. Isso porque, na tramitação legislativa dos APLs, a estratégia governamental foi justamente a de confiar a lideranças criteriosamente escolhidas a função de responder pela relatoria dos projetos. Ao que tudo indica, e especialmente no caso da ANEEL e da ANP, com o propósito de viabilizar uma “homogeneização” dos APLs em torno da noção de independência (particularmente frente ao Executivo), aspecto que, claramente, não foi contemplado com a mesma ênfase em cada um dos casos na fase intra-ministerial. É o que veremos a seguir.

5. O papel do legislativo na construção do aparato regulatório brasileiro: o tema da *Accountability* parlamentar

Conforme anunciado anteriormente, o objetivo deste capítulo é realizar uma análise da tramitação no Congresso Nacional dos projetos de lei que levaram à criação das três agências de primeira geração, ANEEL, ANP e ANATEL. Com essa finalidade, o capítulo está dividido, além desta introdução e das considerações finais, em três grandes seções, uma para cada processo de tramitação.

Para esse capítulo, a pesquisa foi desenvolvida com base em duas fontes: a documentação legislativa produzida na tramitação dos projetos; e entrevistas realizadas com personagens chave em cada um dos casos. No que se refere à documentação legislativa, pode-se dizer que o material levantado dá conta de praticamente todas as peças relevantes, resultado que se deve à possibilidade, que me foi dada pelo DataBrasil Ensino & Pesquisa, instituto vinculado à Universidade Cândido Mendes (RJ), de ter acesso ao acervo constituído no curso do projeto “Democracia e Regulação no Brasil: gênese e instalação da ANEEL, ANATEL e ANP”, financiado pelo CNPq.

Com relação às entrevistas, porém, não se pode dizer o mesmo. Embora tenha sido possível contatar a maior parte dos parlamentares e outros que participaram do processo de construção do arcabouço regulatório brasileiro de primeira geração, alguns personagens importantes não foram entrevistados, a exemplo dos deputados José Carlos Aleluia e Alberto Goldman, relatores, respectivamente, dos projetos de lei da ANEEL e da ANATEL. Em boa medida isso se deveu ao momento em que a pesquisa de campo foi feita, entre os meses de agosto e setembro de 2005 quando, justamente, a crise política deflagrada pelo deputado Roberto Jefferson encontrava-se no seu momento mais agudo. Essas circunstâncias impuseram dificuldades de agenda a essas parlamentares, as quais não se conseguiu contornar.

Já indicamos ao final do capítulo 3 as perguntas centrais que orientarão a análise dos processos de tramitação. A principal delas, conforme assinalado, é: o Congresso manifestou, nesses processos, interesse em reter competências adicionais de *accountability* em âmbito regulatório? Se sim ou se não, o que se pode inferir quanto às motivações subjacentes a essas opções?

Antes que se passe à análise, porém, convém definir com um pouco mais de cuidado o que poderíamos utilizar como parâmetros para aferir a manifestação de maior ou menor interesse pela *accountability* parlamentar. Dois elementos, particularmente, parecem-nos úteis nessa direção.

Primeiro, a proposição de emendas, pelos parlamentares, cuja finalidade tenha sido introduzir mecanismos de controle legislativo nos sistemas de responsabilização concebidos pelos projetos de lei elaborados pelo poder Executivo. A esse respeito é oportuno antecipar que, nos três casos examinados, esses projetos foram bastante tímidos na atribuição de responsabilidades de responsabilização ao Legislativo brasileiro. A título de exemplo, vale anotar que o Congresso Nacional (ou qualquer das suas casas legislativas) sequer é mencionado nos projetos de lei da ANEEL e da ANP. Nessa medida, parece-nos lícito afirmar que havia uma oportunidade clara para que o Congresso Nacional manifestasse intenções de reter competências de responsabilização por meio da apresentação de emendas, sobretudo se considerarmos, conforme observado anteriormente, que os mecanismos definidos pela Constituição de 1988 não recobriam possibilidades importantes de *accountability*, tais como a convocação dos dirigentes das agências.

Quanto a esse ponto, é relevante destacarmos que três aspectos serão observados na análise. De um lado, o número de emendas apresentadas. De outro, a distribuição das emendas por blocos partidários. Finalmente, a quantidade de emendas efetivamente aprovadas na tramitação. A importância de se olhar para esses três aspectos conjuntamente não é sem propósito. Isso porque um número elevado de emendas não necessariamente revela um interesse do Congresso como um todo em fortalecer a *accountability* parlamentar. De fato, pode ocorrer que as emendas estejam concentradas em um pequeno número de parlamentares ou em partidos específicos. Nessa hipótese se poderia falar que a preocupação com a *accountability* estaria confinada a alguns grupos do Congresso Nacional, mas não seria generalizada. Por outro lado, uma situação em que as emendas se distribuam entre vários parlamentares/partidos e, mais que isso, se observe uma alta taxa de aprovação dessas proposições, revela o que chamamos de interesse generalizado do Congresso na *accountability* parlamentar.

Um segundo elemento que pode nos ajudar a identificar a presença ou ausência de interesse na responsabilização parlamentar, por sua vez, é o exame dos debates desenvolvidos dentro das Comissões incumbidas do processamento dos PLs e no plenário das duas casas legislativas. Em

alguns casos, pode haver interesse de determinados legisladores em ampliar o leque de controles; entretanto, caso esses legisladores não vejam perspectiva na aprovação de proposições com essa finalidade – por exemplo, porque tentativas anteriores nessa direção foram frustradas –, a intenção manifestada nos debates pode não se converter em emendas. Daí porque apenas a análise do número e do conteúdo das emendas apresentadas pode ser insuficiente para aferir o interesse dos congressistas no tema, sendo necessário observar, também, o conteúdo dos debates no curso da tramitação.

A importância de se olhar conjuntamente para as emendas e para os debates também se prende a um outro aspecto. Quando analisamos anteriormente os mecanismos definidos pela CF de 1988, sublinhamos que eles dão ao Congresso Nacional capacidades institucionais para realizar a responsabilização das agências, em particular por meio da instalação de PFCs. Tendo isso em consideração, a análise isolada das emendas pode sugerir resultados enganosos. Pode ocorrer, por exemplo, que o tema da responsabilização parlamentar tenha surgido como uma preocupação ao longo da tramitação dos projetos, mas não tenha sido apresentada qualquer emenda em razão da avaliação, eventualmente alcançada nos debates, de que os dispositivos existentes já seriam suficientes. Nesse caso, evidentemente, não se poderia dizer que não houve interesse dos legisladores em se cercar de capacidades de fiscalização da atividade regulatória. Mas, sim, que essa preocupação foi aplacada pela percepção de que esforços adicionais seriam desnecessários.

Em síntese, há várias hipóteses possíveis para se avaliar e qualificar o interesse do Congresso Nacional na *accountability* parlamentar. Dos parágrafos acima, seria plausível sugerir a seguinte tipologia de situações: (i) interesse generalizado, com número elevado de proposições, distribuídas entre os vários grupos político-partidários; (ii) interesse limitado, com número elevado de proposições concentradas em poucos parlamentares ou partidos; (iv) interesse limitado, com número reduzido de proposições; (v) interesse, com nenhuma ou poucas proposições, mas com avaliação favorável quanto à suficiência dos dispositivos constitucionais; (vi) desinteresse generalizado, com nenhuma ou poucas proposições e sem debate sobre o tema nas Comissões ou em plenário. Evidentemente, cada uma dessas situações deve ser ainda matizada pela taxa de aprovação das emendas apresentadas. A proposição concentrada de emendas em um grupo restrito de parlamentares que ocupam uma mesma posição no espectro político-partidário a princípio caracterizaria uma situação de “interesse limitado”. Caso parte

expressiva dessas proposições seja acolhida na tramitação, porém, aí estaríamos diante de uma situação de “interesse generalizado”.

Uma última observação, antes que sigamos adiante. Nos itens que compõem esse capítulo, optamos por proceder à análise de *todas* as emendas relacionadas à *accountability* das agências. Com efeito, nos pareceu que centrar a discussão apenas nas manifestações relativas à *accountability* parlamentar não permitiria uma compreensão completa das percepções do Legislativo quanto ao tema mais geral da responsabilização. Cabe, também aqui, uma explicação.

Suponhamos, como situação limite, que o Legislativo não manifeste qualquer interesse em reter competências adicionais de controle, que o tema não seja discutido e que não sejam apresentadas emendas. Em tal situação, é evidente que a categorização que se aplicaria a esse comportamento seria aquela identificada no item (vi) acima. Caso constatássemos esse resultado, porém, se definiriam como perguntas: é essa postura resultado de uma compreensão majoneana-tecnocrática da regulação, na qual se supõe que a atividade regulatória deve estar livre de qualquer controle político? Ou, diferentemente, trata-se de uma opção que encerra, por exemplo, a preferência do Congresso por reservar ao poder Executivo competências de responsabilização? Indo mais diretamente ao ponto, também nos pareceu importante avaliar a percepção do Legislativo brasileiro com relação à posição do poder Executivo na estrutura regulatória. O desinteresse generalizado ou limitado do Congresso na *accountability* parlamentar, se verificado, não necessariamente irá revelar uma despreocupação com o controle político das agências. Pode, ao contrário, traduzir o entendimento de que deve ser o Executivo o principal agente da responsabilização regulatória. Mas examinemos cada um dos casos concretos.

5.1. O conteúdo dos anteprojetos e a tramitação legislativa: ANEEL

Para os três processos de tramitação, obedeceremos a uma mesma estratégia de exposição. Assim, inicialmente apresentaremos o conteúdo geral dos anteprojetos de lei formulados pelo Executivo, buscando caracterizar o sistema de responsabilização proposto em cada caso. Em seguida, destacaremos, sucessivamente, a avaliação e as contribuições feitas pelo Legislativo quanto a dois aspectos desse sistema: a relação entre o órgão regulador e o poder Executivo; e a relação entre o órgão regulador e o Congresso Nacional.

5.1.1. A accountability regulatória da ANEEL no anteprojeto de lei

O desenho institucional estabelecido pelo anteprojeto de lei elaborado pelo MME para a instituição da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) foi bastante diferente daqueles que definem as condições de operação das *Independent Comissions* nos EUA, conforme o caracterizamos no capítulo anterior. É verdade que o APL não deixou de dialogar com as expectativas de conferir maior independência ao órgão regulador do setor de energia elétrica, objetivo que, como vimos, orientou as discussões dentro do MME no período de elaboração do projeto. Isso se observa na definição de que a ANEEL seria constituída como uma “autarquia federal” e não mais como um departamento hierarquicamente subordinado ao MME.

Não obstante, esse avanço seria fortemente mitigado diante das demais definições que foram incorporadas ao anteprojeto que, na prática, acabavam por colocar a agência reguladora dentro da linha de controle hierárquico do poder Executivo.

As restrições à autonomia decisória da ANEEL se expressaram, particularmente, em dois aspectos do APL. Primeiro, na não fixação dos mandatos dos dirigentes da agência. No seu Artigo X, o APL prevê que a indicação dos membros do Conselho Diretor da ANEEL⁴⁸ ficaria a cargo do poder Executivo. No entanto, não é feita qualquer menção com relação à duração dos mandatos – e, portanto, à sua estabilidade – ficando implícita, nessa omissão, a possibilidade de exoneração *ad nutum* dos dirigentes do órgão regulador. E, em segundo lugar, na previsão, constante do seu artigo 3º, segundo a qual “dos atos e decisões do Diretor Geral da ANEEL, praticados no exercício das competências definidas nesta Lei, caberá recurso ao Ministro de Estado de Minas e Energia”. Por meio dela, ficava determinado o caráter não terminativo das deliberações da agência e, por conseqüência, a possibilidade de revisão do conteúdo substantivo das deliberações conduzidas em âmbito regulatório.

Poder-se-ia cogitar que o APL tivesse buscado disciplinar o exercício de tais atribuições revisionais, por exemplo desenhando condições para a interposição de recursos ou delimitando o campo de temas regulatórios para a sua aplicação, algo que, de acordo com o que vimos anteriormente, tem sido utilizado na experiência norte-americana quando da previsão de mecanismos dessa natureza. Isso, porém, não ocorreu. Não foi estabelecido qualquer procedimento ou critério objetivo para a revisão, tampouco foram criadas áreas de decisão

⁴⁸ O Conselho Diretor da Aneel seria composto por um Diretor-Geral, um Diretor-Geral Adjunto e quatro Diretores.

imunes à revisão. O que ocorreu, aliás, foi justamente o contrário. Tendo definido que caberia ao MME a competência de formular a estratégia de desenvolvimento do setor com o apoio do Conselho do Serviço Público de Energia Elétrica (CSPE),⁴⁹ o APL atribuiu à agência a função de “implementar as políticas e as diretrizes do governo federal para os serviços de energia elétrica”.⁵⁰ No entanto, em nenhum momento do texto é definido o que poderia vir a constituir matéria da política a ser implementada, abrindo amplo espaço para que, no curso do processo regulatório, o poder Executivo pudesse vir a interpretar o cumprimento e/ou descumprimento das funções da agência com considerável discricionariedade.

Com relação a outros mecanismos de responsabilização o PL é silente. É assim que o CN, ou qualquer das suas duas casas, não é sequer mencionado ao longo de todo o PL, inclusive no que se refere ao processo de nomeação dos dirigentes. De forma semelhante, o PL não considera outras formas de responsabilização, por exemplo baseadas em procedimentos administrativos: não são admitidos mecanismos de participação, como audiências e consultas públicas, tampouco estabelecidas regras que visassem a conferir transparência ao processo decisório da agência, ausências que destoam da intenção declarada na Exposição de Motivos nº 11/MME segundo a qual “a denominação proposta para o novo órgão regulador significa[ria] a disposição do Governo de atuar como agente de integração e mediador dos interesses envolvidos no setor” (EM nº 11/MME, 14/02/1996). No item seguinte, examinamos como o Congresso se portou diante dessas proposições.

5.1.2. A tramitação do PL 1.669/96

Nos itens a seguir, buscamos reconstruir a trajetória de tramitação do PL 1.669/96 dentro do Congresso Nacional, tendo por referência as perguntas estabelecidas na introdução do capítulo.

5.1.2.1. Estrutura da tramitação do PL. 1.669/96

Afora os projetos da ANS e da ANVISA que foram submetidos ao Congresso através de Medidas Provisórias, o PL 1.669/96 só não teve uma tramitação mais rápida que o PL da ANATEL. Entre

⁴⁹ O CSPE foi criado no Art. 8º do APL como um órgão colegiado vinculado ao MME, integrado por sete membros efetivos indicados pelo MME e nomeados pelo Presidente da República.

⁵⁰ Dentre as demais competências da Aneel arroladas no Artigo 3º do PL 1.669/96 encontram-se ainda: “acompanhar e subsidiar tecnicamente os programas de expansão” no setor, “fiscalizar técnica, econômica, contábil e financeiramente as concessões, permissões e autorizações”, “conceder, permitir e autorizar a exploração dos serviços e instalações de energia elétrica”, “efetivar a alteração de condições e de áreas de concessões, autorizações e permissões, “alterar os valores das tarifas de energia elétrica” e “zelar pela boa qualidade do serviço”.

a leitura do PL da ANEEL pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MDCD), em 01/04/1996, e a sua aprovação e remessa pelo Senado Federal para sanção do Presidente da República, em 06/12/1996, transcorreram pouco mais de oito meses, prazo inferior àquele que se observou para outras leis, conforme mostra o Quadro 5.1. abaixo.

Quadro 5.1.: tempo de tramitação das leis de criação das agências reguladoras brasileiras

	Entrada na CD	Entrada no SF	Saída SF	Sanção Presidencial	Tempo total tramitação
ANEEL	21/3/1996	9/8/1996	6/12/1996	26/12/1996	9 meses e 5 dias
ANP	5/7/1996	24/3/1997	16/7/1997	6/8/1997	13 meses e 1 dia
ANATEL	13/12/1996	24/6/1997	10/7/1997	16/7/1997	7 meses e 3 dias
ANVISA	30/12/1998	ND	ND	26/1/1999	56 dias
ANS	25/11/1999	ND	ND	28/01/2000	2 meses e 3 dias
ANA	2/9/1999	20/1/2000	28/6/2000	ND	ND
ANTAQ/ANTT^a	21/9/1999	15/12/2000	5/6/2001	06/2004	ND
ANCINE	ND	ND	ND	ND	ND

Fonte: Elaboração própria com base em informações da Câmara dos Deputados.

Notas: a. ANTAQ e ANTT foram instituídas por uma mesma lei.

Não se trata, evidentemente, de um prazo exíguo, sobretudo se considerarmos que o escopo desse PL era consideravelmente mais restrito que o das leis de criação da ANP, da ANATEL e da ANTT/ANTAQ, cujos objetivos transcenderiam a instituição do órgão de regulação setorial. Deve-se observar, porém, que ao longo dos seus oito meses de tramitação, somente em pouco mais de 1 mês e meio as duas casas legislativas desenvolveram atividades que proporcionaram uma efetiva discussão sobre o conteúdo do PL.

O Quadro 5.2. ilustra esse ponto. Ele mostra que depois de feita a sua leitura pela MDCD, o PL foi distribuído no mesmo dia (01/04/1996) para que fossem elaborados pareceres favoráveis ou contrários ao seu conteúdo original por quatro das comissões permanentes da CD, a Comissão de Trabalho Administração e Serviço Público (CTASP), a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e a Comissão de Minas e Energia (CME). No entanto, até o início de julho, isto é, três meses depois, apenas uma das Comissões, a CTASP, havia designado o Relator responsável pelo projeto, José Carlos Aleluia (PFL-BA) e, mesmo assim, sem que tivesse sido produzida qualquer manifestação e, por conseqüência, qualquer debate dentro da CTASP sobre o PL.

Quadro 5.2.: estrutura da tramitação do PL da ANEEL no Congresso Nacional

	Evento	Data
	Envio do PL à Câmara dos Deputados	21/03/1996
CD	Encaminhamento do PL às Comissões: CTASP, CFT, CME e CCJ	01/04/1996
	Solicitação de regime de urgência	03/07/1996
	Designação de novos relatores nas comissões	09/07/1996
	Publicação do parecer do relator da CTASP	10/07/1996
	Audiência Pública na CTASP	23/07/1996
	Votação do substitutivo em plenário	24 e 25/07/1996
	Encaminhamento do PL ao SF	06/08/1996
	SF	Recebimento do PL pela Mesa-diretora do SF e distribuição às comissões
Designação do relator da CAE		14/08/1996
Início da apresentação de emendas na CAE		29/10/1996
Aprovação do parecer do relator da CAE		26/11/1996
Leitura dos pareceres da CAE e da CI e início da votação em plenário		28/11/1996
Votação em plenário		03 e 04/12/1996
Remessa do projeto de lei para sanção presidencial		06/12/1996
	Sanção do presidente da república	26/12/1996

Fonte: elaboração própria

É nesse quadro que, em 03/07/1996, é apresentada solicitação de tramitação em regime de urgência pelas lideranças da base governista na CD,⁵¹ que, aprovada pelo plenário da CD no mesmo dia, leva à designação de novos relatores em cada uma das Comissões em 09/07/1996, todos eles integrantes dos partidos da coalizão de apoio ao governo: José Carlos Aleluia, na CTASP; Nelson Marquezelli (PTB-SP), na CME; Arnaldo Madeira (PSDB-SP), na CFT; e Ary Kara (PMDB-SP), na CCJR.

Com a designação dos novos relatores se inicia de forma efetiva a apreciação do PL pela CD. Essa, no entanto, transcorreria com grande rapidez, envolvendo três etapas no intervalo de 15 dias. Inicialmente, e sem que tivessem sido apresentadas quaisquer emendas dentro das comissões, a publicação dos pareceres dos relatores das quatro comissões, em 10/07/1996, ocasião em que é apresentado projeto substitutivo pelo deputado Aleluia, que se tornaria a peça de referência para as discussões posteriores. Depois, em 23/07/1996, com a realização de audiência pública convocada pela CTASP para a discussão do PL com especialistas, representantes do setor e autoridades que participaram da elaboração do APL dentro do

⁵¹ O requerimento de tramitação em regime de urgência foi encaminhado de forma conjunta pelos seguintes parlamentares: Benito Gama, líder do governo; Inocêncio Oliveira, líder do bloco PFL/PTB; Jose Aníbal, líder do PSDB; Simara Ellery, líder do bloco PMDB/PSD/PSL/PMN/PSC; e Odelmo Leão, líder do bloco PPB/PL.

Executivo, listadas no Quadro 5.3.. Finalmente, com a votação do projeto substitutivo em plenário em duas sessões, entre os dias 24 e 25/07/1996, um dia depois da audiência pública portanto.

Quadro 5.3.: Participantes da Audiência Pública na CTASP

Participante	Função
Peter Greiner	Secretário de Energia do MME
David Zylberstajn	Secretário de Energia do Estado de SP
Eraldo Tinoco Melo	Secretário de Energia do Estado da BA
João Morganti	Vice-presidente da Associação Brasileira de Concessionárias de Energia (ABRACE)
Mário Custódio de Oliveira Pinto	Representante da Associação de Construtoras de Centrais Energéticas (ACCE)
Airton Abreu	Presidente da Associação Nacional das Empresas Estaduais de Eletricidade
Claude Breyvogel	Representante do Secretário Executivo da Associação Brasileira de Produtores Independentes de Energia Elétrica
Rogério da Silva	Representante da Federação Nacional dos Urbanitários
Sergio Malta	Presidente do Sindicato de Energia Elétrica do RJ
Luiz Pinguelli Rosa	Representantes do Grupo de Estudos sobre a reforma do setor elétrico

Fonte: Nunes et al (2005)

No SF, a tramitação do PL transcorreu sob condições análogas no que se refere ao tempo reservado para a discussão do projeto. Depois de recebido pela Mesa Diretora do Senado (MDSF) em 09/08/1966, o projeto foi distribuído para três comissões: a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), a Comissão de Infra-Estrutura (CI) e a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), sendo que apenas a CAE designou relator para o PL, o senador José Fogaça (PMDB-RS), em 14/08/1996. Durante dois meses, contudo, o PL não foi apreciado, algo que só passa a ocorrer a partir do final de outubro quando foi concedida vista coletiva aos membros da comissão. É a partir desse momento que são apresentadas as primeiras emendas dos membros da CAE, processo que se estende por um mês, até 26/11/1996, quando é solicitada tramitação em regime de urgência do PL, o que leva à sua votação em plenário entre 28/11/1996 e 3/12/1996.

5.1.2.2. O substitutivo do deputado Aleluia: o enfraquecimento do controle pelo Executivo

No curto espaço dentro do qual se processou a tramitação do PL 1.669/96 no CN, a apresentação do projeto substitutivo do deputado José Carlos Aleluia foi certamente o momento mais importante. De fato, no substitutivo é que seriam efetivadas as principais alterações no APL enviado pelo MME e que resultariam, mais à frente, na Lei 9.427/1996.

No voto que acompanhou a apresentação da nova versão do projeto no plenário da CD em 10/07/1996, o relator justifica as alterações propostas formulando uma crítica bastante contundente ao APL elaborado pelo MME, em particular no que se refere ao tema da independência da agência frente ao poder Executivo. Argumentando que a autonomia decisória, financeira e administrativa da agência frente a esse poder constituiria uma condição indispensável para que a nova burocracia se mostrasse capaz de modificar “as feições do setor elétrico”⁵², em particular na fixação de “tarifas justas para que se tenha a possibilidade de atrair capitais estrangeiros e nacionais visando à manutenção da boa qualidade dos serviços de eletricidade e à preservação dos investimentos necessários”, o relator avalia que “o projeto de lei do Poder Executivo é tímido na formulação dessa independência”.⁵³

Com base nessa preocupação, então, o substitutivo propõe duas modificações no texto do MME. Em primeiro lugar, a supressão do Conselho do Serviço Público de Energia Elétrica (CSPEE), definição que teria como objetivo afastar a possibilidade de revisão das decisões da agência, já que no projeto original se tinha reservado ao Conselho a competência de apreciar eventuais recursos interpostos pelo MME. Já a segunda correspondeu a restringir a possibilidade de exoneração imotivada dos dirigentes das agências aos quatro meses iniciais de mandato, e não a qualquer tempo como no PL original.

Assim concebidas, essas alterações impunham uma clara limitação às possibilidades de controle da atividade regulatória pelo Executivo. Mas não as eliminariam completamente. Isso porque o substitutivo introduziria, em seu Artigo 7º, a previsão de que “o controle da atuação da administrativa da autarquia e da avaliação do seu desempenho” seria regido pela celebração de um “Contrato de Gestão” entre a Diretoria da agência e o poder Executivo, instrumento que, nos termos do substitutivo, constituiria o principal mecanismo de prestação de contas da ANEEL e que também deveria ser encaminhado para registro no Tribunal de Contas da União (TCU), “onde servirá de peça de referência em auditoria operacional”.⁵⁴

⁵² Nas palavras do deputado, “a autonomia administrativa e financeira que dará condições de mudar as feições do setor elétrico não será alcançada sem forte independência em relação ao próprio poder Executivo, também e principalmente em relação aos agentes econômicos que fazem o setor. (...) O projeto de lei do Poder Executivo é tímido na formulação dessa independência.” *

⁵³ Diário da Câmara dos Deputados (DCD), 10/07/1996. pp. 19.648.

⁵⁴ Diário da Câmara dos Deputados (DCD), 10/07/1996*.

Na apresentação do projeto, o deputado Aleluia não registrou sua insatisfação com a introdução desse dispositivo no projeto. Porém, em entrevista concedida no âmbito da pesquisa desenvolvida por NUNES et al. (2005), o deputado revelou seu desconforto com o mecanismo alegando que, à semelhança dos dispositivos que foram removidos, o CG poderia encerrar uma ameaça à autonomia decisória do órgão regulador, uma vez que o seu descumprimento foi definido como uma justificativa para a exoneração imotivada de dirigentes da ANEEL (Art.8º do substitutivo). Segundo Aleluia, a proposição desse mecanismo de prestação de contas não contara com a sua aprovação, tendo resultado de uma negociação⁵⁵ com o MME durante a tramitação do PL na qual o Ministério não teria aberto mão de reter instrumentos de controle sobre a atividade regulatória, mas que, do seu ponto de vista, poderia importar em riscos de “politização” indevida da atividade regulatória. De toda maneira, e ainda que o relator não tenha conseguido eliminar *in totum* as oportunidades de revisão das decisões regulatórias, não há dúvida de que a substituição do mecanismo recursivo pelo CG representou um avanço no sentido de preservar a independência da agência já que introduzia algum grau de procedimentalização na supervisão a ser desempenhada pelo poder Executivo.

O caráter “negociado” dessas mudanças lança luz sobre um aspecto curioso do processo de tramitação do projeto de lei. Aqui nos referimos ao fato de que a crítica ao modelo de responsabilização que havia sido desenhado pelo MME, àquela altura comandado por Raymundo Britto, foi desenvolvida por alguém que não apenas pertencia ao mesmo partido (PFL) como também à mesma base regional do ministro (Bahia), circunstâncias que dificultam a compreensão do posicionamento do relator. Há, todavia, dois registros que talvez contribuam para um entendimento.

Em primeiro lugar, o histórico profissional do deputado, originário justamente do setor energético e, portanto, conhecedor dos debates que desde a década de 1980 vinham sendo travados dentro do setor, dentre os quais a avaliação de que a subordinação hierárquica do DNAEE ao MME vinha importando prejuízos às concessionárias de energia elétrica, em particular pela preservação de tarifas depreciadas. E, em segundo lugar, a constatação de que entre o encaminhamento do PL à CD e a produção do substitutivo, o deputado Aleluia realizou algumas reuniões com

⁵⁵ Na votação do projeto em plenário, o relator registra que o “texto [substitutivo] apresentado é muito mais avançado em relação à independência e autonomia, requisitos básicos para a agência, do que a proposta original do governo, embora tenha de dizer que o Ministro das Minas e Energia, em todos os momentos esteve aberto à negociação. Estive com S. Ex^a por mais de oito horas tratando desse assunto”. (DCD, 25/07/1996:p. 21180)

representantes do CRE, conforme nos foi relatado em entrevista pelo conselheiro José Geraldo Piquet Carneiro⁵⁶. Nessas reuniões, que contaram com o incentivo do presidente da república, os membros do CRE teriam buscado fortalecer a convicção do relator em favor de alterações que adequassem o PL às diretrizes propostas na *Recomendação* sobre o marco legal dos entes reguladores, que, como visto anteriormente, preconizavam a independência decisória desses órgãos como um de seus atributos principais – desígnio que, ao final, acabou por se mostrar parcialmente bem-sucedido.

As modificações em favor do fortalecimento da independência da ANEEL não foram, no entanto, o único produto do projeto substitutivo. Com efeito, é preciso reconhecer que outras alterações no regime de responsabilização da agência foram também sugeridas pelo relator, agora no sentido da diversificação do leque de instrumentos de *accountability*.

A primeira delas, cuja origem inspiradora foi ao que tudo indica o próprio CRE, foi a definição de que “*o processo decisório destinado a promover a criação, transformação ou extinção de direitos e obrigações de agentes econômicos do setor elétrico ou consumidores, mediante projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, deve incluir sempre a realização de audiência pública convocada pela ANEEL*”.⁵⁷ Por meio dessa disposição, o relator incorporava uma das diretrizes elaboradas pelo Conselho de Reforma do Estado, introduzindo requisitos mínimos de publicidade nos processos deliberativos da agência que não haviam sido previstos no projeto original. No entanto, sem avançar na direção de mecanismos mais sofisticados existentes em outras experiências internacionais, como a Consulta Pública e a exigência de justificção fundamentada das decisões.

Já a segunda, que não mereceu qualquer comentário do relator na exposição do projeto substitutivo, correspondeu à definição de que a nomeação dos dirigentes da agência passaria a depender de prévia aprovação do SF. Mas apenas a partir da segunda gestão da autarquia,⁵⁸ limitação que, conforme declararia mais adiante o relator, também teria resultado da negociação mantida com o ministro de Minas e Energia.⁵⁹ O ponto a ressaltar é que esse seria o único dispositivo por meio do qual o Congresso participaria do sistema de responsabilização do órgão

⁵⁶ Entrevista (Brasília)*

⁵⁷ Art. 4º, parágrafo 3º do substitutivo, destaque nosso.

⁵⁸ Art.33 do projeto substitutivo. (DCD 10/07/1996, p.19.656)

⁵⁹ Cf. DCD 25/07/1996, p.21.186.

regulador pelo substitutivo que, de resto, não lhe atribuiu qualquer outra atribuição dessa natureza. Vejamos como os demais parlamentares se posicionaram diante dessas definições.

5.1.2.3. O debate sobre o projeto e a proposição de emendas pelos parlamentares

Na audiência pública com representantes e especialistas setoriais em 23 e 24 de julho, acima mencionada, e reproduzindo o espírito que havia comandado as modificações propostas no substitutivo, o tema central dos debates foi a independência da agência frente ao poder Executivo. Nesse episódio, as manifestações dos expositores alternaram-se entre a crítica ao anteprojeto elaborado pelo MME e elogios aos avanços propostos pelo deputado Aleluia, avaliação que foi inclusive, e curiosamente, compartilhada pelo representante do ministério, o secretário Peter Greiner, talvez por ter ele acompanhado as negociações do relator com o Ministro de Minas e Energia.

Quanto aos parlamentares, as notas taquigráficas organizadas pela CTASP mostram que houve um número bastante reduzido de intervenções, sendo boa parte delas favorável à noção de independência preconizada pelo substitutivo. De fato, se é verdade que também ocorreram posicionamentos que revelavam desconforto com relação ao modelo proposto pelo relator,⁶⁰ no qual eram enfraquecidos os mecanismos de controle colocados à disposição do Poder Executivo, esses posicionamentos foram menos frequentes e também menos enfáticos que as intervenções favoráveis ao substitutivo. Pode-se dizer, assim, que nesta etapa definiu-se uma clara inclinação dos parlamentares que estavam mais diretamente envolvidos com a discussão do PL em favor da independência do órgão regulador.

Todavia, afora esse registro, não aprofundado na continuidade dos debates, **a audiência pública não acolheria contribuições dos parlamentares quanto aos demais aspectos do sistema de responsabilização concebido para a ANEEL.** Com efeito, não há qualquer registro nesses debates com relação ao tema da *accountability* parlamentar, aspecto que nos interessa mais de perto.

⁶⁰ Entre os questionamentos feitos ao projeto substitutivo, aparece, por exemplo, o pronunciamento feito por Alberto Goldman (PSDB-SP) ao Secretário Greiner, depois reiterado pelo deputado Sergio Miranda (PCdoB-MG), em que o peessedebista registra seu incômodo com o que seria uma excessiva independência da agência. Nos seguintes termos: “O Ministério fez um projeto, o Deputado Aleluia fez uma mudança [...] mas essa mudança é de um lado, de uma ponta para outra, enquanto o governo propõe um órgão, uma agência absolutamente dependente dele, o deputado Aleluia propõe, na outra ponta, uma agência com absoluta independência do governo.” Notas Taquigráficas CTASP. N° 0592/96. p.49.

Não obstante, na votação do projeto no plenário da Câmara dos Deputados e, depois, na sua tramitação no Senado Federal, ocorreriam contribuições. Foram nesses momentos, com efeito, que sugestões de aperfeiçoamento seriam apresentadas pelos congressistas visando à ampliação do leque de mecanismos de *accountability* do órgão regulador do setor elétrico.

Na votação do projeto na CD, foi apresentado um total de 34 emendas de plenário pelos parlamentares. Desse conjunto, 8 tocavam em questões relativas à *accountability* da agência, enquanto que as demais distribuíram-se entre temas diversos do PL.⁶¹ Já no SF, foram apresentadas 26 emendas no total (8 na Comissão de Assuntos Econômicos e 18 em plenário), das quais 6 referentes às condições de responsabilização, todas elas em plenário. Em conjunto, as emendas sobre a *accountability* apresentadas nas duas casas legislativas perfizeram, assim, 20% das emendas totais elaboradas na tramitação do projeto.

Tabela 5.1.: Distribuição das emendas apresentadas no CN relativas à *accountability* da ANEEL

		CD	SF	Total
A.	TOTAL DE EMENDAS - ACCOUNTABILITY	7	5	12
A.1	Fortalecimento da independência	1	0	1
A.1.1.	Nomeação por concurso público	1	0	1
A.2	Fortalecimento da <i>accountability</i>: Legislativo	4	3	7
A.2.1.	Arguição da 1ª Diretoria pelo SF	1	0	1
A.2.2.	Prestação de contas a CMPOF e/ou CME	2	2	4
A.2.3.	Aprovação do CG pelo CN	1	1	2
A.3	Fortalecimento da <i>accountability</i>: Controle Social	2	2	4
A.3.1.	Criação de Ouvidoria	1	1	2
A.3.2.	Ampliação da composição do CSPE	1	1	1
B.	TOTAL DE EMENDAS AO PL	34	26	60
C.	A/B	21%	19%	20%

Fonte: elaboração própria

A Tabela 5.1. mostra a distribuição das emendas relativas à *accountability* da ANEEL por casa legislativa, indicando também o seu objetivo. Como se vê, exceção feita à emenda indicada na linha A.1.1. – que sugeria o fortalecimento da independência da agência em face do Executivo ao propor que os seus dirigentes fossem escolhidos por meio de concurso público e não através da nomeação presidencial –, as demais proposições revelam uma tentativa de aperfeiçoamento do

⁶¹ Nesse subconjunto, destacam-se: (i) emendas que sugeriam a introdução de dispositivo que permitissem a descentralização das atividades de regulação e fiscalização dos serviços públicos de energia elétrica para os Estados mediante estabelecimento de convênio de cooperação com a agência federal; (ii) e emendas que objetivavam reelaborar a redação do Artigo que previa a instituição da Taxa de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica, que seria uma das fontes de recursos da Aneel.

sistema de responsabilização proposto pelo substitutivo, buscando introduzir dispositivos que viessem a fortalecer o controle sobre a atividade regulatória.

Na Câmara dos Deputados, essa tentativa se expressaria de duas maneiras. Primeiro, em proposições voltadas para o fortalecimento dos mecanismos de controle social, com a sugestão de que fosse instituída uma Ouvidoria “independente” para receber as reclamações de usuários e outras partes interessadas; e com a sugestão de que fosse reinstituído o CSPE, mantendo-se suas atribuições originais mas alterando-se a sua forma de composição que, então, passaria a comportar representantes das empresas prestadoras, sindicatos e outras entidades da sociedade civil, além de membros do poder Executivo, como no APL do MME.

Segundo, e com um número pouco superior de emendas, na tentativa de fortalecimento da *accountability* parlamentar, para o que seriam apresentadas 4 emendas, com os seguintes objetivos: (i) incluir o SF no processo de nomeação da primeira diretoria da ANEEL; (ii) submeter formalmente o relatório de cumprimento do Contrato de Gestão à aprovação da *Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização* (CMPOPF) do CN e à *Comissão de Minas e Energia* (CME) da CD; (iii) e requerer a submissão, também à CMPOPF e à CME, “da prestação de contas, financeira e de atividades” da agência, estabelecendo ainda que a sua desaprovação pelas Comissões “constitu[iria] motivo para a exoneração de dirigente da ANEEL em qualquer época”.⁶² Todas essas emendas seriam formuladas por parlamentares dos partidos de oposição (PT, PDT, PC do B, PSB e PV).⁶³

As proposições de fortalecimento da *accountability* parlamentar indicadas nos itens (ii) e (iii), merecem uma atenção especial. Nas justificativas que acompanharam as emendas é sublinhada a preocupação com criar mecanismos de acompanhamento da atividade regulatória, expressando-se a preocupação com o fato de que o PL em apreciação até então não fizera qualquer referência à elaboração e encaminhamento, pela ANEEL, de relatórios periódicos de suas atividades, circunstância que, da perspectiva dos parlamentares, limitaria as possibilidades de que o Legislativo interviesse de forma corretiva ou propositiva na agenda regulatória. Isso fica

⁶² Duas emendas de plenário relacionam-se a esse objetivo, as de n^{os} 22 e 23. Apenas a 23, porém, prevê a hipótese de exoneração. Cf. DCD, 25/07/1996, p. 21.174.

⁶³ Nos quatro casos as emendas foram assinadas pelas seguintes lideranças partidárias: Sergio Miranda (PC do B), Matheus Schimdit (PDT), Fernando Gabeira (PV), Alexandre Cardoso (PSB) e Luciano Zica (PT).

evidenciado na passagem abaixo, reproduzida do *Diário da Câmara dos Deputados*, que apóia a emenda de plenário nº 22.

“A finalidade da ANEEL diz respeito a um importante e estratégico serviço público, com potencialidade de produção de impactos diretos no próprio desenvolvimento da nação – o suprimento regular de energia elétrica à sociedade. Opções equivocadas ou negligências podem comprometer substancialmente o desenvolvimento e a qualidade de vida, principalmente, das futuras gerações. Assim, sendo o Congresso Nacional um dos Poderes responsáveis pelo destino da nação, bem como também pelas políticas públicas, é imprescindível que as atividades da ANEEL sejam apreciadas por esta Casa, possibilitando a correção de equívocos ou redirecionamento das ações porventura observadas” (DCD, 25/07/1995, p. 21.174)

Retomando uma das questões que colocamos anteriormente, essa manifestação revela que, ao menos naquele momento, alguns deputados não enxergavam que os dispositivos estabelecidos pela CF de 1988 seriam insuficientes para que fosse desempenhada de forma efetiva a supervisão da atividade regulatória. Contudo, todas as propostas que visaram ampliar a responsabilização parlamentar das agências terminariam por ser rejeitadas pelo relator Aleluia.⁶⁴

A emenda sobre a nomeação da primeira diretoria, sob uma justificativa política. De acordo com o relator, a exclusão do SF teria feito parte do acordo negociado com o MME, tendo aparecido também como contrapartida do fortalecimento da agência em face do poder Executivo. A emenda sobre a aprovação do Contrato de Gestão pelas Comissões do Congresso, sob o entendimento de que a proposta representaria uma “intromissão exagerada na vida do ramo Executivo”.⁶⁵ Finalmente, as emendas sobre a prestação de contas da agência às Comissões do Congresso, de acordo com a seguinte declaração do relator:

“[T]oda a prestação de contas do Poder Executivo é aprovada pela Comissão Mista de Orçamento. Se estou dizendo que a ANEEL tem o seu orçamento inserido no OGU e que vai para o Tribunal de Contas, evidentemente que essa proposta já está acolhida na forma do Substitutivo”⁶⁶

A consideração dessas justificativas mostra que para fundamentar todas as rejeições, o relator se valeu de seu poder terminativo, que lhe permitiu adotar interpretações reducionistas, e por certo muito discutíveis, quanto à finalidade das emendas. Isso fica particularmente evidente nos vetos às duas últimas emendas mencionadas acima. A rejeição à aprovação do CG pelo CN, por exemplo, se baseou no entendimento de que, tendo sido celebrado entre a agência e o MME, o Contrato não admitiria supervisão pelo parlamento, esvaziando essa que seria uma possibilidade

⁶⁴ Aliás, não apenas as emendas relativas ao controle parlamentar. As emendas voltadas para o fortalecimento do controle social também não seriam acolhidas pelo relator. A emenda sobre a Ouvidoria, sob a justificativa de que o Diretor-Ouvidor previsto no substitutivo já atenderia ao objetivo que lhe motivara. E a emenda sobre a ampliação do CSPE, sob a alegação de que já se havia decidido pela supressão do Conselho, o que lhe retiraria sentido.

⁶⁵ A que o relator ainda acrescentaria: “Acho que devemos fiscalizar o Governo, mas não controlá-lo”

⁶⁶ Justificativa para rejeição das emendas 22 e 23 de plenário. DCD, 25/07/1995, p.21182.

de fortalecer a *accountability* parlamentar da atividade regulatória. De forma semelhante, ao restringir a prestação de contas à sua dimensão financeira e sob o entendimento de que, através do Tribunal de Contas, o parlamento já disporia de poderes para avaliá-la, o relator também descartou um possível avanço no sistema de responsabilização da ANEEL, implícito na emenda, pelo qual se previa a produção e envio de informações periódicas sobre as atividades desempenhadas pela agência.

Não se pode dizer, assim, que tenham sido de fato explicitadas as razões subjacentes às escolhas do relator, diante do que duas hipóteses podem ser formuladas. A primeira delas é a de que a rejeição das emendas teve como propósito reduzir as oportunidades de fiscalização da agência considerando-se que ela tenderia a ser constituída na sua primeira gestão em acordo com os interesses do partido que comandava o MME e, além disso, que as propostas de fortalecimento da *accountability* parlamentar teriam se originado dos partidos da oposição, conforme já observado. Nessa hipótese, o veto do relator poderia ser interpretado como mais um elemento da negociação conduzida com o ministro que, embora tenha transigido na questão da independência conforme visto acima, sempre procurou reter prerrogativas de controle sobre a agência. Tratar-se-ia, assim, de preservar o espaço para a “partidarização” da gestão regulatória pelo MME, como sugere Moura (2002), diminuindo as chances da sua contestação pelos partidos da oposição.

Porém, ainda que plausível, essa hipótese nos parece pouco provável, dado o empenho do relator nas etapas anteriores da tramitação em restringir as chances de que a ANEEL se tornasse objeto de ações que levassem à sua “politização”. Tendo esse ponto em conta, tem-se então uma segunda hipótese, qual seja, a de que, com as rejeições, o deputado Aleluia procurava radicalizar a noção de independência da agência, evitando criar mecanismos que de alguma maneira pudessem intervir na condução “autônoma” da gestão regulatória, sobretudo diante do fato de que nas negociações com o poder Executivo esse objetivo não fora plenamente alcançado. Isto é, não tendo conseguido eliminar os espaços de influência do poder Executivo, o relator buscava restringir a participação do Legislativo no jogo regulatório, descartando, inclusive, a contribuição que o Legislativo brasileiro poderia oferecer na contenção de eventuais abusos do poder Executivo na montagem e operação do órgão regulador do setor elétrico.

Os resultados da tramitação do PL 1.669/95 na Câmara dos Deputados Nacional expressariam, assim, um baixo interesse dessa Casa legislativa em ampliar os recursos e prerrogativas

parlamentares de responsabilização da atividade regulatória a ser desempenhada pela ANEEL. Fazendo uso da tipologia que propusemos no início do capítulo, poderia se caracterizar o comportamento da Câmara dos Deputados como um caso de “interesse limitado, com número reduzido de proposições”, na medida em que: as emendas voltadas para o fortalecimento da *accountability* parlamentar se originaram de um mesmo conjunto de parlamentares, todos eles da oposição; essas emendas foram rejeitadas pelo Relator, não motivando em qualquer dos casos, acrescente-se, pedidos de destaque ou de votação em separado, seja pelos seus propositores, seja por outros parlamentares.

No Senado Federal, o processo não foi diferente. Pelo contrário, repetiu-se de forma quase idêntica a dinâmica observada na CD. A relatoria do PL, agora numerado como PL de nº 50, ficou sob a incumbência de um membro integrante da base governista, José Fogaça (PMDB-RS), a quem foi dada a tarefa de produzir o parecer da CAE e, depois, também delegada a responsabilidade por relatar o parecer da Comissão de Infra-Estrutura; foi apresentado um número semelhante de emendas, na sua totalidade de conteúdo e justificativas idênticos àquelas que foram apreciadas na CD (ver Tabela 5.1.); mais uma vez, todas as emendas tiveram a autoria de parlamentares de oposição⁶⁷; e, finalmente, e todas as proposições foram rejeitadas, com fundamentação muitíssimo semelhante, quando não coincidente, àquelas que já haviam sido utilizadas pelo deputado José Carlos Aleluia.⁶⁸ Diante dessa constatação, seria tedioso reproduzir o teor dos debates desenvolvidos no Senado Federal, algo que evitaremos em benefício do leitor, passando, em seguida, à análise da tramitação do APL da ANP.

⁶⁷ No SF, as três emendas que visavam ao fortalecimento da *accountability* parlamentar foram apresentadas pelo Senador José Eduardo Dutra (PT-SE).

⁶⁸ A título ilustrativo, convém observar a justificativa apresentada pelo Senador Fogaça para a rejeição da proposição que previa a aprovação dos Contratos de Gestão pelo parlamento: “Concordo [...] que haja um contrato de gestão. [...] mas não é da natureza de um sistema Executivo presidencialista que os contratos de gestão realizados e levados a efeito pelo Poder Executivo com empresas (sic) estatais sejam aprovados pelo Congresso Nacional. [...] Não há nenhum caso de contrato de gestão [...] que é do âmbito estrito do Executivo, ser submetido ao Congresso Nacional”. (Diário do Senado Federal (DSF), 29/11/1996. p. 19.293).

5.2. O conteúdo dos anteprojetos e a tramitação legislativa: ANP

5.2.1. A *accountability regulatória da ANP no anteprojeto de lei*

Finalizado pelo MME pouco menos de 4 meses depois do APL da ANEEL, o anteprojeto da ANP foi enviado ao CN como PL 2.142/96⁶⁹ (em 05/07/1996) acompanhado da Exposição de Motivos nº 23/MME, e reproduziu, em linhas gerais, a proposta concebida para o setor elétrico – que, àquela altura, começava a tramitar em regime de urgência na Câmara dos Deputados (CD). Com relação ao APL anterior, o da ANP se diferenciava apenas em três aspectos.

Primeiro, na fixação das competências do órgão regulador, também definido como uma autarquia federal vinculada ao MME. Nesse caso o PL estabelecia, em seu Artigo 6º, que a agência teria por “finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas relacionadas com o monopólio da União”, arrolando onze competências, dentre as quais “avaliar as necessidades nacionais e planejar o seu atendimento, elaborando o Plano Nacional de Refino e o Programa Nacional de Abastecimento, incluindo a definição do estoques estratégicos a serem aprovados pelo MME”, “elaborar os editais e promover as licitações para as concessões”, “autorizar a refinação e o processamento, a importação, a exportação e o transporte”, “fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo”. Note-se, entretanto, que diferentemente da ANEEL não foi concedida à ANP a função de estabelecer as tarifas de petróleo e derivados (assim como os parâmetros para seu reajuste e revisão), prerrogativa que ficaria reservada aos Ministérios da Fazenda e ao MME, pelo Art. 67 do PL.

Segundo, ao não explicitar a possibilidade de que decisões da agência fossem submetidas a recurso ao MME, como fizera o PL 1.669/96. Todavia, ao prever a criação do Conselho Nacional de Política de Petróleo (CNPP) e identificar suas atribuições, o PL observa que lhe compete “apreciar, em caráter consultivo e mediante solicitação do MME, *recursos* interpostos às decisões do Diretor-Geral da ANP” (Art.17, inciso III, destaque nosso), introduzindo, assim, a recursividade também nesse PL. A terceira diferença, finalmente, corresponde à previsão de que a agência deveria elaborar relatórios bimestrais de suas atividades e encaminhá-los para o CNPP que, com base nesses documentos, teria como atribuição avaliar o desempenho das atividades regulatórias e propor medidas corretivas. Com esse dispositivo, então, o PL introduzia uma

⁶⁹ Mensagem Presidencial 636/96. A leitura da do PL na Câmara dos Deputados ocorreu em 19/07/1996.

novidade com relação ao anterior o qual, conforme vimos, acima, em nenhum momento fazia referência à exigência formal de que fossem produzidas informações sobre a gestão regulatória em bases periódicas.

Afora essas distinções, porém, o PL 2.142/96 manteria todas as disposições e omissões observadas no projeto que lhe antecedeu, reafirmando, assim, os dois traços que já haviam caracterizado o sistema de *accountability* concebido para a ANEEL. De um lado, a imposição de limitações à autonomia decisória concedida do órgão regulador, a despeito da sua “autarquização”. E, de outro, a concentração de prerrogativas de responsabilização no poder Executivo dado que, mais uma vez: a indicação dos dirigentes caberia ao presidente da república em caráter exclusivo; não seria definida a duração dos mandatos; não seriam previstas consultas ou audiências públicas; e não se reservaria ao CN qualquer função de responsabilização. Vejamos qual foi o comportamento do Legislativo diante dessas proposições.

5.2.2. A tramitação do PL 2.142/96

Diferentemente do que ocorrera na tramitação do PL 1.669/96, o projeto de lei que previa a criação da ANP foi debatido por um longo período de tempo, especialmente na Câmara dos Deputados. Nessa Casa legislativa, o PL 2.142/96 foi objeto de discussão pelos parlamentares durante mais de sete meses, entre agosto de 1996 e março de 1997, período ao longo do qual foram desenvolvidos os trabalhos da Comissão Especial (CESP) designada para a sua apreciação, cujas atividades iniciaram-se cerca de 40 dias depois da leitura do projeto pela Mesa Diretora e que tiveram como presidente o deputado Alberto Goldman (PSDB-SP) e como relator o deputado Eliseu Resende (PFL-MG). Já no SF a tramitação foi mais curta, tendo se processado em menos de 2 meses a contar da primeira manifestação sobre o PL, o parecer favorável do senador Hugo Napoleão, relator da Comissão de Constituição e Justiça, no final do mês de maio.

O período mais longo de tramitação revela fundamentalmente o fato de que o PL 2.142/1996 recobria um conjunto bastante mais numeroso e complexo de temas. Como já observado, nesse caso tratava-se não apenas de instituir o órgão regulador do setor como, além disso, de redefinir as condições de operação do mercado de gás e petróleo, tema de grande sensibilidade dada a forte resistência que, já na votação da PEC nº 09, a quebra do monopólio da Petrobras havia suscitado principalmente entre parlamentares da oposição mas também da base governista. Daí que, para a apreciação do PL 2.142/1996, o encaminhamento dado para o projeto da ANEEL, uma

tramitação rápida, muito centralizada no relator e com poucas oportunidades de debate e apresentação de emendas não se viabilizaria politicamente, exigindo um processo mais cauteloso e negociado. Expressão disso é a própria constituição de uma Comissão Especial, bem como a realização, dentro da CESP, de uma agenda de audiências públicas bastante extensa que somaria um total de 20 reuniões ao seu final e durante a qual seriam confeccionados dois substitutivos pelo relator.⁷⁰

No que se refere ao tema da *accountability* parlamentar da agência reguladora, entretanto, a tramitação do PL 2.142/96 produziria resultados bastante semelhantes, ou talvez até mais tímidos, que aqueles que foram obtidos na apreciação do PL da ANEEL. Observemos antes, porém, os debates sobre a questão da independência da agência frente ao poder Executivo.

5.2.2.1. Os debates sobre a independência da ANP em face do poder Executivo

Assim como ocorrera com a ANEEL, as restrições à independência do órgão regulador existentes no APL do poder Executivo motivariam reações negativas entre parte dos parlamentares. Também aqui, os questionamentos se originaram do entendimento de que, ao limitar a autonomia decisória da agência, o projeto de lei não ajudava na construção de um ambiente favorável à atração de novos investimentos no setor, em particular diante da perspectiva de que a Petrobras continuaria sendo controlada pelo Estado brasileiro. Observando que a estatal detinha posição dominante nos mercados de gás e petróleo, os parlamentares da base governista advertiam que ao se optar por um regime de subordinação hierárquica da ANP ao MME o projeto de lei estaria dando sinais contrários aos pretendidos com a quebra do monopólio estatal, desestimulando o ingresso de novos competidores e tornando inócua a introdução formal de concorrência. Como, afinal, convencer um potencial investidor de que a regulação concorrencial a ser desempenhada pela agência seria neutra, não favorecendo os interesses da empresa estatal? Que credibilidade teria o órgão regulador sob essa configuração?

Tanto nos debates desenvolvidos na CESP quanto nas emendas que precederam a elaboração do primeiro substitutivo do relator, a inquietação com relação à baixa autonomia decisória concedida ao órgão regulador se fazia presente, em particular através de contribuições de parlamentares da base governista. Assim, nas Audiências Públicas convocadas pela Comissão, em mais de uma oportunidade esse grupo de parlamentares apresentaria críticas à não fixação dos mandatos dos

⁷⁰ No Anexo X, listamos os participantes e temas discutidos nessas Audiências.

dirigentes da agência e, mais uma vez, à possibilidade de interposição de recurso ao MME e ao CSPE contra decisões do órgão regulador.*

Tabela 5.2.: Distribuição das emendas apresentadas no CN relativas à *accountability* da ANP

		CD (CESP) ^a		SF		Total
		Pré-sub1	Pós-sub1	Comis.	Plen.	
A.	TOTAL DE EMENDAS - ACCOUNTABILITY	34	8	3	2	47
A.1	Fortalecimento da independência	11	0	0	0	11
A.1.1	Eliminação/Redução de competências do CSPE	7	0	0	0	7
A.1.2	Estabilidade dos mandatos	4	0	0	0	4
A.2	Fortalecimento da <i>accountability</i>: Executivo	10	3	2	0	15
A.2.1	Fortalecimento do CNPP	3	1	0	0	4
A.2.2	Admite exoneração pelo PR	1	0	1	0	2
A.2.3	Admite exoneração com participação SF	2	0	1	0	3
A.2.4	Limitação competências agência	0	2	0	0	2
A.2.5	Introdução CG	4	0	0	0	4
A.3	Fortalecimento da <i>accountability</i>: Legislativo	9	4	1	2	16
A.3.1	Mudança regras de indicação c/ inclusão CN	7	0	0	0	7
A.3.2	Participação SF nomeação 1ª diretoria	0	1	1	2	4
A.3.3	Participação SF nomeação, exceto 1ª diretoria	1	0	0	0	1
A.3.4	Atribuição de formulação de políticas ao CN	1	0	0	0	1
A.3.5	Ampliação composição do CNPE - c/ legislativo	0	1	0	0	1
A.3.6	Lei do CNPE deve ser estabelecida pelo CN	0	2	0	0	2
A.4	Fortalec. da <i>accountability</i>: Controle Social	4	1	0	0	5
A.4.1	Institui Audiências Públicas	2	0	0	0	2
A.4.2	Ampliação composição do CNPE - s/ Legislativo	2	1	0	0	3
B.	TOTAL DE EMENDAS AO PL	284	260	29	36	609
C.	A/B	12,3%	3,8%	17,2%	8,3%	8,7%

Fonte: elaboração própria

a. não foram apresentadas emendas relacionadas à *accountability* em plenário.

De forma análoga, na apresentação de emendas que precedeu a elaboração do primeiro substitutivo essas preocupações também seriam manifestadas, materializando-se em 11 das 35 contribuições relacionadas à *accountability* da ANP, submetidas à apreciação do relator, conforme ilustra a Tabela 5.2. (coluna Pré-sub1). Desse subconjunto, 4 delas tiveram como objetivo estabelecer a estabilidade dos mandatos enquanto as 7 restantes ou propunham a eliminação do CNPP, caso de seis delas, ou então a redução de suas competências, tornando o Conselho um órgão meramente consultivo e sem poder para apreciar ou julgar recursos. Em todos os casos, as emendas foram propostas por membros dos partidos da coalizão governista: 6 emendas tiveram como origem o PFL, 3 o PSDB, e 2 o PTB.

De maneira geral, as emendas propostas foram acatadas no substitutivo de Eliseu Resende, mas com alterações importantes. No caso das emendas que propunham a fixação dos mandatos dos dirigentes da ANP, o relator estabeleceu mandatos de quatro anos, não coincidentes, para todos os membros da Diretoria. No entanto, também propôs que a primeira diretoria seria nomeada exclusivamente pelo MME e não, como sugeriam a maior parte das contribuições dos parlamentares, com a participação do Senado Federal,⁷¹ repetindo, assim, a opção feita no PL da ANEEL.

Já no que se refere às emendas que pretendiam suprimir o CNPP, a decisão do relator não atendeu inteiramente aos objetivos das proposições apresentadas. O substitutivo viabilizou, de fato, um enfraquecimento dos controles do poder Executivo ao eliminar a possibilidade de interposição de recurso no texto apresentado. Entretanto, manteve o Conselho (agora renomeado para *Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)*), destinando-lhe a competência de “propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas” relativas a vários e importantes aspectos do setor energético, e criando, com isso, uma autoridade que estaria de alguma maneira acima da agência, desde que a essa caberia “implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo e gás natural, contida na política energética nacional”.*

Essa decisão não foi recebida com tranquilidade pelos parlamentares que defendiam o fortalecimento da independência da agência. Primeiro, porque o escopo para a proposição de políticas nacionais e medidas pelo CNPE fora delimitado sem muita precisão pelo substitutivo, apoiando-se em disposições que poderiam ser interpretadas com grande discricionariedade, criando-se, no limite, a possibilidade de intromissão do Conselho em assuntos regulatórios.⁷² E, segundo, porque o CNPE seria regulamentado por Decreto do PR, situação que abriria nova oportunidade para que o Executivo introduzisse restrições à autonomia da agência.⁷³ Entretanto,

⁷¹ Note-se, quanto a isso, a linha 4.3.1., que indica que foram apresentadas 7 emendas em que se previa a inclusão do Congresso no processo de escolha dos dirigentes, toas elas desde a primeira diretoria.

⁷² O texto previa que as proposições do CSPE deveriam se destinar a “promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do país (...)”, “assegurar (...) o suprimento de insumos energéticos às áreas mais remotas (...)”, “estabelecer e rever (...) as matrizes energéticas para as diversas regiões do país (...)”, “estabelecer diretrizes para programas específicos, como os do uso do gás natural, do álcool (...)” e “assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos (...)”

⁷³ Curiosamente, porém, na etapa posterior à publicação do primeiro substitutivo, nenhum desses parlamentares apresentou emenda que visasse a limitar esse artigo do projeto. Quem acabaria por propor emenda deixando ao CN a competência de regulamentar a criação do Conselho sob a forma de lei seria um deputado da oposição, no entanto sob outra inspiração, conforme se verá adiante. (veja-se linha A.3.6. da tabela 4.2.)

contrariando a decisão adotada no caso da ANEEL quando, em face de preocupações de natureza semelhante, a figura de um Conselho superior de formulação e supervisão de políticas fora removida, o relator optou por não retirar o CNPE do texto do PL da ANP.

No parecer do relator não são apresentadas justificativas para a escolha. Não nos parece equivocado afirmar, entretanto, que a decisão do relator espelhou as circunstâncias que cercaram a apreciação do projeto, em particular a avaliação de que o caráter “estratégico” atribuído ao setor de gás e petróleo exigiria um tratamento diferenciado. Com isso queremos chamar a atenção para o fato de que, apesar das intenções de parte da bancada governista, no caso da ANP o Congresso Nacional mostraria uma maior resistência com relação ao tema da independência do órgão regulador em face do poder Executivo, o que se revela em três aspectos do processo de tramitação.

Em primeiro lugar, pelo fato de que em nenhum momento foi cogitada a hipótese de que fossem delegadas à agência competências para a regulação dos preços de petróleo e derivados, atribuição que, ao fim e ao cabo, restou sob responsabilidade do MME e do MF conforme previa o texto original.

Em segundo lugar, pelo número de emendas cujo intuito foi, justamente, manter ou reforçar o controle do Executivo sobre a agência. Se na tramitação da lei de criação da ANEEL a disposição dos parlamentares de limitar a autonomia decisória concedida à agência ficara registrada apenas em manifestações orais, não tendo sido encaminhada qualquer proposição nessa direção, no caso da ANP tem-se uma situação diferente. Entre a primeira fase de apresentação de emendas na CD e a apreciação do PL no SF, foram propostas ao todo 15 emendas com esse objetivo: 4 delas propondo a introdução de Contratos de Gestão, como no caso da ANEEL; 4 propondo a ampliação das competências do CNPE, a quem se dava, inclusive, a atribuição de aprovar o regimento interno da ANP; 5 propondo a possibilidade de exoneração injustificada dos dirigentes do órgão regulador, em alguns casos, prevendo-se a participação do SF no processo; e 2 emendas que, com conteúdos distintos, propunham transferir competências inicialmente atribuídas à agência para o poder Executivo.⁷⁴

⁷⁴ A emenda 147 (pré 1º substitutivo), de autoria do deputado Lima Netto (PFL-RJ), por exemplo, sugeria que a avaliação das necessidades nacionais de petróleo, gás natural e derivados e a elaboração do Plano Nacional de Refino e do Programa Nacional de Abastecimento e não deveriam constituir atribuições da agência, mas sim do MME.

E, em terceiro lugar, pela circunstância de que esse conjunto de emendas se distribuiu de forma relativamente equilibrada entre parlamentares da base governista (6 emendas) e da oposição (9 emendas). A título de exemplo, note-se que das 4 emendas que propunham a introdução de Contratos de Gestão, 3 foram elaboradas por parlamentares do PFL, situação análoga a que se verificou para o conjunto de emendas que previam a possibilidade de exoneração: nesse último caso, embora a maioria das emendas (3) tenha sido de autoria de partidos da oposição (PT e PDT), duas outras emendas foram produzidas pela base governista, uma de um parlamentar do PFL e outra do PSDB.⁷⁵

Ao final da tramitação do PL 2.142/96 todas essas emendas foram rejeitadas pelos relatores incumbidos do PL na Câmara ou no Senado, produzindo grande contrariedade sobretudo entre os parlamentares oposicionistas que, de modo geral, mostraram-se mais empenhados em atribuir ao poder Executivo competências de controle mais fortes, e que também não se viram contemplados com as atribuições reservadas ao CNPE pelo relator.⁷⁶ Esse desfecho, contudo, não altera a constatação de que, em termos comparativos, o objetivo de conferir maior independência à agência reguladora frente ao poder Executivo encontrou maior oposição no caso da ANP.

Em verdade, se cabe arriscar uma síntese quanto às circunstâncias que cercaram a tramitação do PL é possível dizer que o texto final aprovado pelo CN não foi capaz de atender de forma satisfatória a nenhum dos grupos de reivindicações: de um lado, os desejos de maior independência da agência expressos por parte dos parlamentares da base governista foram em alguma medida limitados pelo relator com a preservação do CNPE; de outro, as intenções de maior controle pelo Executivo, manifestadas principalmente pela oposição, foram também refreadas já que não foram conferidas prerrogativas de exoneração dos dirigentes e de revisão de suas decisões ao poder Executivo, conforme previa a grande maioria das emendas apresentadas.

⁷⁵ Respectivamente, o deputado Lima Netto (PFL-RJ) e o deputado Nelson Marchezan (PSDB-RJ).

⁷⁶ A maioria das emendas (3) que previam a possibilidade de exoneração, por exemplo, foi proposta por parlamentares de partidos da oposição, duas delas na forma de substitutivo integral elaborado pelo PT, apresentado nas duas casas legislativas. Chama a atenção, contudo, que parlamentares da base governista, um do PDT (deputado José Maurício) e outro do PSDB (deputado Nelson Marchezan), também tenham sugerido essa alteração. A introdução de Contratos de Gestão, a propósito, foi sugerida por emendas de autoria de parlamentares do PFL, em todos os casos.

5.3.2.2. Controle parlamentar da ANP: um debate rarefeito

Na comparação com a tramitação do PL da ANEEL, a apreciação do PL da ANP registrou um maior número de emendas cujo objetivo fosse ampliar o leque de mecanismos de controle que não aqueles reservados ao poder Executivo. Conforme também mostra a Tabela 5.2., exposta no item precedente, as iniciativas que tiveram por propósito fortalecer a *accountability* parlamentar e social da ANP totalizaram 21 emendas, superando as 11 proposições elaboradas na tramitação do PL 1.669/96.

Essa diferença, entretanto, dificilmente poderia ser interpretada como reveladora de um esforço do Legislativo em avançar no sentido da construção de um sistema de responsabilização mais sofisticado e complexo que aquele que fora adotado para a ANEEL. Na sua quase totalidade, as emendas apresentadas acabaram por se limitar à tentativa de introduzir no sistema de responsabilização da ANP dispositivos que já tinham sido aventados na tramitação anterior sem apontar, porém, para a incorporação de mecanismos que foram desconsiderados na apreciação do PL da agência reguladora do setor elétrico, ressalvadas algumas poucas exceções.

Entre essas últimas, destacam-se as emendas que buscaram viabilizar o envolvimento do CN na formulação de políticas para o setor de gás e petróleo, sobretudo através da atribuição de poderes ao Legislativo com relação ao CNPE. Embora essas emendas tenham sido rejeitadas pelo relator Eliseu Resende já em seu primeiro substitutivo, elas revelam a tentativa do CN de reter competências de controle na fixação de diretrizes para a atividade regulatória. Quatro proposições foram apresentadas com esse objetivo: a primeira delas, do deputado Gonzaga Patriota (PSB-PE), sugeria que o CN assim como o poder Judiciário tivessem assento no Conselho; outras duas, formuladas pelo líder do PDT, Matheus Schmidt, propunham que a instituição do CNPE fosse regida por lei a ser elaborada pelo parlamento. Já uma quarta emenda, de autoria do deputado Nelson Marchezan (PSDB-RJ), propunha que a definição da “política nacional” do setor, enunciada no Artigo X do PL, deveria ser elaborada também pelo parlamento e não de forma exclusiva pelo Executivo como fora proposto pelo 1º substitutivo do relator.⁷⁷

Para além dessas iniciativas, contudo, e como apontado acima, as emendas apresentadas pelo CN restringiram-se a aspectos já abordados na apreciação do PL da ANEEL. Isso fica evidente

⁷⁷ Nos registros da 11ª reunião da CESP, quando o relator apresenta parecer ao PL 2.142/96 e também o primeiro texto substitutivo, não são apresentadas justificativas para a rejeição dessas emendas.

quando se observa as demais emendas associadas ao fortalecimento da *accountability* parlamentar o conjunto de proposições relacionadas ao controle social da agência e quando são examinadas as demais emendas associadas ao fortalecimento da *accountability* parlamentar, conforme mostra a Tabela 5.2..

No que se refere ao primeiro grupo (controle social), todas as emendas propostas, cinco ao todo, já haviam sido consideradas no projeto anterior, com o que nos referimos às duas emendas que previam a realização de audiências públicas quando o processo decisório do órgão regulador implicasse “afetação de direitos dos agentes econômicos do setor” e às três proposições que sugeriam a ampliação da composição do CNPE mediante a inclusão de representantes de usuários, associações empresariais do setor, entidades sindicais e pessoas de notório saber na área energética. Essas emendas receberiam, aliás, o mesmo tratamento que lhes fora concedido no PL da ANEEL: assim, as proposições que visavam instituir audiências públicas seriam acolhidas já no primeiro substitutivo do relator Eliseu Resende à semelhança do que ocorrera na tramitação da ANEEL. Por outro lado, seriam rejeitadas as emendas que sugeriam a ampliação da composição do CNPE, como também já havia acontecido na apreciação do PL 1.669/96.⁷⁸

Quadro semelhante vale também para as demais proposições relativas à *accountability* pelo Legislativo. Conforme mostra a Tabela, todas elas tiveram por propósito introduzir a previsão, ausente no anteprojeto do MME, de que o parlamento viesse a participar, por meio de sabatinas, da aprovação dos nomes indicados pelo poder Executivo, lacuna que também já havia sido identificada na tramitação do PL da ANEEL. Dessas, sete foram apresentadas antes da publicação do primeiro substitutivo sugerindo que o Senado Federal ou a Câmara dos Deputados⁷⁹ tivesse essa prerrogativa desde a formação da primeira diretoria da agência, enquanto uma oitava, que acabou sendo a única inteiramente acatada pelo relator, previa a aprovação do SF apenas a partir da segunda diretoria. Diante dessa última definição, as 4 emendas encaminhadas nas etapas que sucederam o 1º substitutivo constituem uma reedição da reivindicação de que o SF participasse

⁷⁸ A ampliação do CNPE foi sugerida em emendas que antecederam e sucederam a publicação do 1º substitutivo do relator. A justificativa apresentada pelo deputado Eliseu Resende para a rejeição da emenda foi simplesmente a de que “o relator optou por transferir a composição do Conselho ao Poder Executivo” (Parecer do Relator*).

⁷⁹ Das 7 emendas indicadas na linha A.3.1., seis davam ao SF a responsabilidade por sabatar os nomes indicados pelo Executivo enquanto que uma delas, de autoria do deputado Pedrinho Abrahão (então líder do PTB), recomendava que a Comissão de Minas e Energia da CD ficasse encarregada da sabatina (emenda 134, pré 1º substitutivo).

de nomeação dos dirigentes desde o início das atividades do órgão regulador, também não tendo sido acolhidas, porém, pelos relatores do PL.⁸⁰

Em síntese, excetuadas as emendas que aventaram ampliar as competências do Legislativo no âmbito da produção das políticas energéticas, é razoável afirmar que o processo de apreciação do PL 2.142/96 acabou por expressar intenções e resultados ainda mais modestos que aqueles observados na tramitação da lei da ANEEL no que se refere às possibilidades de aperfeiçoamento do sistema de responsabilização do órgão regulador desenhado pelo poder Executivo. Ao invés de testemunhar um aprofundamento das alternativas levantadas pelos parlamentares na tramitação do PL 1.669/96, o que se teve em verdade foi o estreitamento do leque de proposições que, no projeto anterior, haviam sido apresentadas pelo poder Legislativo.

Destaque-se, nesse cenário, que mais uma vez o CN não avaliou a hipótese de incorporar ao sistema de responsabilização das agências qualquer mecanismo que viabilizasse um acompanhamento sistemático da atividade regulatória pelo parlamento, para além das possibilidades já estabelecidas constitucionalmente. Nesse caso, sequer foram apresentadas emendas com o fito de introduzir instrumentos regulares de prestação de contas através, por exemplo, da produção e encaminhamento de relatórios de atividades ao parlamento como havia sido tentado, sem sucesso, no PL da ANEEL.⁸¹

Mas o que dizer dos debates transcorridos dentro das Audiências Públicas promovidas pela Comissão Especial e nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal? Há elementos que permitam que o quadro de aparente interesse dos legisladores com relação ao tema da *accountability* parlamentar seja relativizado?

Também aqui a resposta é negativa. Com efeito, a leitura das discussões desenvolvidas nessas ocasiões confirma o cenário descrito acima. Nesse caso, observam-se apenas *duas* passagens em que a questão da responsabilização parlamentar é tangenciada. Primeiro, em uma manifestação

⁸⁰ As emendas que propunham a participação do SF na aprovação dos nomes da 1ª Diretoria foram apresentadas na CD, antes e depois do 1º substitutivo, e também no SF. Nos pareceres do deputado Eliseu Resende não são apresentadas justificativas para a opção por excluir o Senado do processo. Já no SF, a justificativa apresentada pelo senador Teotônio Vilela Filho, relator da Comissão de Serviços e Infra-estrutura, foi a de que excepcionalização da aprovação dos diretores da ANP pelo SF na primeira diretoria se devia à necessidade de um período de transição para a implantação do sistema de mandatos não-coincidentes.

⁸¹ Da mesma maneira, no que se refere ao controle social da agência foi ignorada a possibilidade de se introduzir procedimentos de consulta pública e justificação fundamentada das decisões regulatórias, repetindo-se a omissão que já havíamos apontado quando da análise da tramitação da lei de criação do órgão regulador do setor elétrico.

do deputado Luciano Zica (PT-SP) em defesa da ampliação do CSPE com membros do Congresso Nacional, sugerida na emenda do deputado Gonzaga Patriota (PSB), mencionada acima.⁸² E, depois disso, na 3ª Audiência Pública da Comissão Especial, quando o expositor convidado, o conselheiro do CRE José Geraldo Piquet Carneiro, comenta que na experiência internacional o controle das agências é feito pelo próprio Congresso.⁸³ Da “provocação” proposta pelo conselheiro, entretanto, não se desdobraram quaisquer manifestações: nem concordância ou discordância com relação ao papel do Congresso por ele evocado, a não ser através das poucas emendas mais à frente apresentadas e acima examinadas; tampouco qualquer registro que denotasse uma avaliação dos parlamentares quanto à suficiência ou insuficiência dos recursos de controle existentes.

Diante disso, a análise do processo de tramitação do APL da ANP não nos oferece elementos que permitam uma conclusão distinta daquela que extraímos do processo da ANEEL. Mais uma vez, o que se teve foi a expressão de um “interesse limitado [também nos parlamentares da oposição] e com número reduzido de emendas”.

Aspectos importantes a reiterar, porém, é que, à diferença do que se passou com a ANEEL, no processo de tramitação da ANP: (i) se manifestou de forma bastante vigorosa a preocupação com conferir ao poder Executivo recursos de controle sobre a agência; (ii) e essa preocupação foi mais “generalizada” que no caso anterior já que, como vimos, foram apresentadas proposições por parlamentares de diversos partidos com esse intuito, inclusive do governo. Essas constatações sugerem que no caso da ANP o parlamento manifestou uma inclinação mais forte à introdução de mecanismos de controle político, ainda que esses mecanismos tenham sido preferencialmente dirigidos ao Executivo e não ao Legislativo. O que seria preciso entender, porém, são as razões que explicam essa inclinação. Nas considerações finais do capítulo arriscaremos algumas hipóteses preliminares.

⁸² Diário da Câmara dos Deputados, 20/2/1998. P. 00023.

⁸³ “Isso é algo que não mencionei, mas nas agências independentes o Congresso tem um papel fundamental, porque ele é que chama os dirigentes das agências para se explicarem, não para exercer tutela, não para reformar a decisão da agência, mas para saber porque ela fez dessa forma ou de outra. Isso é atribuição específica do Congresso.” Suplemento do Diário da Câmara dos Deputados, 20/02/1998. P. 00147.

5.3. O conteúdo dos anteprojetos e a tramitação legislativa: ANATEL

5.3.1. A *accountability regulatória da ANATEL no anteprojeto de lei*

O APL da ANATEL, foi encaminhado ao Congresso Nacional pela Presidência da República em 13/12/1996, momento em que a Lei 9.427/96 que estabelecia a instituição da ANEEL já havia saído do SF para sanção presidencial e o PL da ANP ainda era apreciado na CD, estando em curso o quinto mês de discussões sobre o projeto dentro da Comissão Especial.

Não é certo que as discussões que transcorreram dentro do CN sobre os PLs anteriores tenham afetado a confecção do anteprojeto da ANATEL (convertido no PL 2.468/1996 para sua tramitação na CD). Nos documentos que registram a sua tramitação no Congresso não é feita menção, pelo Ministro Sergio Motta ou por outros membros da equipe que participou da sua confecção, de que os pontos controvertidos das discussões precedentes tenham sido considerados. Porém, a julgar pelas definições trazidas pelo APL sobretudo no que se refere à questão da independência da agência frente ao poder Executivo é razoável supor que as críticas formuladas pelos membros da base governista aos projetos anteriores tenham influenciado o desenho do órgão regulador do setor de telecomunicações, observando-se um nítido deslocamento no sentido de ampliar a autonomia da agência.

Já na Exposição de Motivos que acompanha o PL (EM nº 231/MC) esse deslocamento fica evidente. Diferentemente das EMs anteriores, nesse documento o Minicom não se limita a enunciar a conveniência de que o ente regulador dispusesse de maior autonomia mas procura tornar explícito o sentido atribuído à expressão. Com base nas premissas de que o êxito da reforma regulatória estaria a depender da criação de condições favoráveis à atração de investimentos estrangeiros; de que a confiança dos investidores dependeria da estabilidade das regras estabelecidas para o setor; e de que essa estabilidade estaria condicionada à existência de um órgão regulador tecnicamente competente e “independente” (EM 231:p.14) – termo não evocado pelos PLs precedentes –, o EM propõe ser:

“fundamental que o órgão regulador disponha de poderes para estabelecer regulamentos de forma a maximizar os benefícios, para a sociedade das modificações propiciadas pela modernização da tecnologia. Isso significa que o órgão regulador deve ter poderes bastante amplos para possibilitar que a lei não tenha de ser exageradamente detalhista – e conseqüentemente restritiva” (EM. 231, p.15, destaques acrescidos).

E, para isso, conclui ser necessário que a agência desfrute: (i) de liberdade gerencial, com o incentivo à eficiência administrativa e à competência técnica; e (ii) de *autonomia*, definida pelo

documento como a invulnerabilidade do órgão a “influências de outros *órgãos de governo* ou de grupos de interesse” (EM. 231, p.15, grifos nossos),⁸⁴ condição que deveria ser fortalecida, acrescenta a EM, também através da disponibilidade de recursos financeiros.

No texto do PL, cinco disposições dialogam de forma explícita com a preocupação de que agência dispusesse de autonomia para o exercício de suas atividades. Primeiro, a explicitação, no Art. 8º, de que o órgão deveria atuar como “autoridade administrativa independente”. Segundo, o estabelecimento, no Art. 22 do PL, de *mandatos fixos* para os membros do Conselho Diretor – órgão máximo da autarquia composto por cinco conselheiros, um dos quais o presidente – algo ausente nos PLs precedentes. Terceiro, um esforço de cerceamento das competências do poder Executivo, por meio da identificação (que se pretendia exaustiva) das “políticas governamentais” que lhe caberia formular, conforme dispunha o Art 1º do PL.⁸⁵ Com esse fim, o Art.17º define cinco áreas de formulação de políticas: (i) a instituição ou eliminação de modalidade de serviço no regime público;⁸⁶ (ii) a aprovação do plano geral de outorgas (PGO) de serviço prestado em regime público; (iii) a aprovação do plano geral de metas de universalização (PGMU); (iv) a imposição de limites à participação estrangeira de capital no setor; (v) e a autorização de participação de empresa brasileira em organizações ou consórcios intergovernamentais.

Quarto, a menção de que uma das competências da Agência seria “decidir em último grau sobre as matérias de sua alçada”, afastando, com isso, a possibilidade de recurso a outras instâncias de governo. E quinto, finalmente, a previsão de um regime “especial” para o processo de orçamentário da ANATEL, por meio do qual se estabelecia que a fixação das dotações orçamentárias da Agência na Lei de Orçamento Anual e sua programação orçamentária e financeira de execução não sofreriam limites nos seus valores para movimentação e empenho (Art.15º). Não é ocioso observar que nos PLs anteriores, não foram previstas definições

⁸⁴ “Para que ele [órgão regulador] seja eficiente e eficaz, (...) é fundamental que: (...) b) desfrute de autonomia, isto é, não seja passível de influências de outros órgãos do governo ou de grupos de interesse. A autonomia, associada à competência técnica que pode resultar da liberdade gerencial, tende a levar a decisões consistentes e justas, o que significa desempenho satisfatório.” (EM.231, p.15)

⁸⁵ “Art. 1º. Compete à União, por intermédio do órgão regulador e *nos termos das políticas governamentais estabelecidas pelo Poder Executivo*, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações” (PL 2.648/1996, DCD 08/01/1997, p.110, destaque acrescido).

⁸⁶ Os prestadores de serviços explorados em “regime público” se diferenciam daqueles que atuam em “regime privado” por estarem sujeitos a obrigações de universalização, entre outros aspectos. Sem pretender descer a detalhes da estrutura regulatória do setor, irrelevantes para a nossa discussão neste momento, o que se deve reter é que a prestação em regime público suscita uma regulação mais rigorosa que aquela aplicada aos prestadores de serviços privados. Atualmente, apenas um dos serviços de telecomunicações é explorado em regime público: a telefonia fixa (local e de longa-distância). Cf. Lei 9.472/1997.

semelhantes, ficando os processos orçamentários da ANEEL e da ANP sujeitos aos condicionamentos habituais da administração pública.

Porém, não só no que se refere à questão da independência o PL 2.648/96 se diferencia dos anteprojetos que lhe antecederam. A EM 231 também explicita a preocupação com o controle e a prestação de contas do órgão regulador, outro aspecto não abordado nas EMs precedentes, ainda que tematizado quando da tramitação legislativa, nos termos acima considerados. A esse respeito, duas proposições são importantes. Primeiro, a de que o “órgão regulador deve estar totalmente comprometido com objetivos pré-determinados e prestar contas de suas ações, tanto qualitativamente como o sob o ponto de vista financeiro”. E, segundo, a de que a estrutura de funcionamento do órgão deve contar com “regras e controles internos para limitar o poder das pessoas individualmente”, ressaltando-se a tomada de decisão de forma colegiada assim como “a utilização de grupos consultivos” e a adoção de consultas públicas antes da tomada de decisão de forma a criar oportunidades às várias partes afetadas de se manifestar. (EM 231:p.16)

Com base nessa avaliação, o PL 2.648/1996 também vai introduzir novidades na configuração do sistema de responsabilização da ANATEL na comparação com os anteprojetos elaborados pelo MME. Em primeiro lugar, no que se refere à prestação de contas ao ministério: no mesmo Art.17º que trata das competências do poder Executivo, é previsto que lhe caberá “conhecer dos relatórios, elaborados pela Agência, referentes à execução dos planos” (PGO e PGMU), considerando, portanto, idéia ausente nos outros PLs, segundo a qual a agência deveria prestar contas em bases regulares quanto ao desenvolvimento de suas atividades finalísticas.⁸⁷

Em segundo lugar, no que se refere ao envolvimento do parlamento brasileiro com a *accountability* da agência. Aqui, o PL aportará duas disposições: de um lado, a determinação de que o SF aprove as indicações feitas pelo poder Executivo para a formação do Conselho Diretor da Agência, através da realização de sabinas, definição que não constara dos APLs da ANEEL e da ANP tendo sido incorporada apenas nas suas respectivas tramitações, como visto acima. E, de outro, a determinação de que o CN indique representantes para compor o Conselho Consultivo (CC) da agência, estrutura não pensada nas rodadas anteriores e que seria definida como o “órgão de participação institucionalizada da sociedade na Agência” a ser constituído por representantes

⁸⁷ Não há referência clara, no restante do documento, quanto aos possíveis desdobramentos de uma eventual avaliação negativa, do Executivo, sobre o (des)cumprimento dos planos. Ao que tudo indica, o PL parece admitir que, nesse cenário, aplicar-se-ia a hipótese de exoneração dos dirigentes por não atendimento aos deveres do cargo.

indicados também pelo Poder Executivo e por entidades representativas da sociedade e a quem caberia três competências: opinar sobre o PGO e o PGMU; aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço em regime público; e “conhecer” dos *relatórios anuais* do Conselho Diretor, os quais, na falta de maior definição, aparentemente correspondem aos mesmos documentos indicados no Art 17º, referindo-se, assim, ao cumprimento do PGO e PGMU.⁸⁸ Vale notar, porém, que não foi feita previsão de encaminhamento dos *Relatórios Anuais* diretamente ao Congresso Nacional, assim como já ocorrera nos APLs precedentes.

É o terceiro grupo de disposições de *accountability* propostas pelo PL, relacionado ao controle social da atividade regulatória, que receberá maior ênfase, concentrando as principais inovações do anteprojeto. Nesse campo, além do CC mencionado acima, o PL avançaria em duas outras direções: na instituição de um “Ouvidor”, a ser nomeado pelo Presidente da República e a quem se daria a atribuição de produzir apreciações críticas sobre a atuação da agência, fazendo-as publicar e encaminhando-as ao Conselho Diretor, ao Poder Executivo, ao Congresso Nacional e ao Conselho Consultivo. E no estabelecimento de três disposições visando a conferir maior transparência para as decisões da agência, as quais, como no caso do Ouvidor, não haviam constado dos APLs precedentes: (i) a de que os documentos e autos da Agência deveriam permanecer abertos à consulta do público, em “Biblioteca” a ser criada, exceção feita aos documentos e autos cuja divulgação pudessem violar a segurança do país; (ii) a de que os atos da agência deveriam ser motivados, impondo a necessidade da sua fundamentação em cada caso; e (iii) a de que as minutas e atos normativos da agência seriam submetidos à consulta pública, formalizada no Diário Oficial da União, exigindo-se a publicização das críticas e sugestões apresentadas nesses processos. (Arts. 37º, 38º e 40º).

Tomados os três projetos de lei em comparação, ficam evidentes as diferenças de concepção que conduziram a construção dos sistemas de *accountability* adotados para cada uma das agências. Nos APLs elaborados pelo MME, predomina uma visão que combina baixa autonomia das agências e a concentração de mecanismos de controle no Executivo. Já no PL elaborado pelo Minicom, tem-se um desenho que confere maior autonomia ao órgão regulador, ao mesmo tempo em que são introduzidas outras formas de responsabilização da agência, nesse último caso com particular ênfase em dispositivos favoráveis ao controle social, e também com a introdução de

⁸⁸ Não há, com efeito, qualquer outra menção à elaboração de Relatórios Anuais ao longo de todo o PL.

mecanismos de controle parlamentar que nos APLs anteriores não haviam sido adotados. O Quadro 5.4. compara os elementos que descrevem o sistema de responsabilização concebido para as três agências analisadas.

Quadro 5.4.: Resumo PLs 1.669/96, 2.142/96, 2.648/96

	PL ANEEL (1.669/96)	PL ANP (2.142/96)	PL ANATEL (2.648/96)
1. INSTITUIÇÃO			
1.1 Competências			
Formulação Políticas	Poder Executivo	PL é omissio	Poder Executivo
Regime tarifário	ANEEL	MF e MME	ANATEL
1.2. Autonomia			
Modelo Administrativo	Autarquia Federal	Autarquia Federal	Autarquia Especial
Mandatos	PL é omissio	PL é omissio	Fixos
Recursividade	Admite recurso ao Executivo	Admite recurso ao Executivo	Não admite recurso ao Executivo
1.3. Regras de Nomeação	PR nomeia	PR nomeia	PR nomeia, SF aprova
2. ACOMPANHAMENTO e CONTROLE			
2.1. Relatórios de Atividades (RAs)	PL não prevê	PL não prevê	Submissão de RAs ao Poder Executivo e CC
2.2. Audiências Públicas	PL não prevê	PL não prevê	PL institui
2.2. Consultas Públicas	PL não prevê	PL não prevê	PL institui
2.3. Fundamentação das decisões	PL não prevê	PL não prevê	PL institui
2.4. Ouvidoria	PL não prevê	PL não prevê	PL institui
2.5. Orçamento	Regime ordinário	Regime ordinário	Regime excepcional

Fonte: Elaboração própria

5.3.2. A tramitação do PL 2.648/96

A tramitação do PL 2.648/96 não foi tão prolongada quanto no caso da ANP mas também não tão curta como ocorreu com o PL da ANEEL. Entre a sua entrada no CN e o envio da Lei 9.472/97 para sanção presidencial transcorreram pouco mais de 6 meses, dos quais cinco meses e meio na Câmara dos Deputados e apenas 16 dias no SF. Nesse período, foram produzidas 745 emendas, a maior parte delas (540) dentro da Comissão Especial (CESP) constituída para a apreciação do projeto na CD, que teve como relator o deputado Alberto Goldman (PSDB-SP).

Foi na CESP da CD, aliás, que foram realizados os principais debates sobre o PL, inclusive no que se refere aos aspectos de *accountability*, e também onde foram incorporadas modificações ao texto original, com a produção de dois substitutivos pelo relator. Como já havia acontecido com o PL da ANP, essas discussões se beneficiaram da convocação de uma série de audiências públicas,

20 no total,⁸⁹ para as quais foram convidados, mais uma vez, representantes do governo, de entidades setoriais e especialistas. O SF, em contrapartida, praticamente não teve influência sobre o texto final do PL. Além do pouco tempo de tramitação, nenhuma das emendas sugeridas foi acatada pelo relator do projeto, apesar da grande quantidade de proposições que foram produzidas naquela Casa legislativa, mais de 120.

Não conseguimos ter acesso às 79 emendas apresentadas no plenário da CD. Não obstante, a análise das notas taquigráficas que registram o conteúdo das discussões travadas nas audiências públicas promovidas pela CESP e das demais proposições é suficiente para identificar as principais questões abordadas pelos parlamentares no que concerne ao sistema de responsabilização da ANATEL. Os itens a seguir se ocupam dessa caracterização.

5.3.2.1. O tema da independência na tramitação do PL da ANATEL

Na análise da tramitação dos PLs anteriores, observamos que, no que se refere ao desenho do sistema de responsabilização das agências, a independência do órgão regulador em face do poder Executivo constituiu o principal tema de reflexão dos parlamentares. No caso da ANEEL, a eliminação das restrições à autonomia relacionadas às competências de controle pelo Executivo foi o fio condutor das alterações feitas pelo relator no APL elaborado pelo MME. Já no caso da ANP, contrapuseram-se proposições semelhantes e proposições em favor da preservação e/ou ampliação daquelas competências.

Na tramitação do PL da ANATEL esses debates foram repostos. Entretanto, produziram uma menor quantidade de intervenções e emendas em comparação com os projetos anteriores, testemunhando um relativo esvaziamento das discussões em torno dessa problemática.

Em parte esse resultado pode ser compreendido como reflexo da opção feita pelo MC de não procurar reter competências de controle, algo que fica claro na EM 231 assim como nas disposições do projeto. Dados os avanços do PL em favor da ampliação da autonomia da agência, os parlamentares que nas tramitações anteriores haviam trabalhado nessa direção perderam os seus principais objetos de reivindicação, a estabilidade dos mandatos e a eliminação da possibilidade de revisão de decisões regulatórias. Em consequência disso, as poucas proposições que tiveram por objetivo reforçar a independência do órgão regulador frente ao Executivo

⁸⁹ No Anexo X, listamos os participantes dessas Audiências.

acabaram por se concentrar em tentativas de aprofundamento do modelo proposto, via de regra relacionadas a aspectos que se mostraram menos controvertidos nos projetos anteriores ou a inovações percebidas como menos sensíveis em face daquele objetivo.

Tabela 5.3. - Distribuição das emendas apresentadas no CN: independência vs controle pelo Executivo na tramitação da ANATEL

		CESP-CD		CD	SF		Total
		Pré Sub1	Pós Sub1	Plen.	Comis.	Plen.	
A.	EMENDAS – ACCOUNTABILITY	47	14	ND	9	12	82
A.1	Independência	5	0	ND	0	0	5
A.1.1	Eliminação CC	2	0	ND	0	0	2
A.1.2	Eliminação “políticas governamentais”	1	0	ND	0	0	1
A.1.3	Escolha do Presidente do Cons. Diretor pela própria Agência	2	0	ND	0	0	2
A.2	Accountability Executivo	2	2	ND	3	1	8
A.2.1	Introdução CG	2	2	ND	0	0	4
A.2.2	Exoneração dos dirigentes	0	0	ND	3	1	4
B.	TOTAL DE EMENDAS AO PL	322	218	79	62	64	745
C.	A/B	14,6%	6,4%	ND	14,5%	18,8%	11,0%

Fonte: elaboração própria

A Tabela 5.3. sumaria, nas linhas A.1., essas proposições. Como se vê, duas propunham a eliminação do CC sob a justificativa de que o Conselho poderia se converter em “fonte de constrangimento à autoridade da agência”, tendo sido rejeitadas pelo relator com base no entendimento de que, por seu caráter consultivo, o órgão não representaria ameaça à autonomia.⁹⁰ Outras duas, também rejeitadas, sugeriam que a escolha do Presidente da agência ficasse a cargo dos membros do Conselho-Diretor, e não do PR, de modo a ressaltar a independência da autarquia.⁹¹ Nesse caso, a justificativa do relator foi a de que a sugestão contrariaria o modelo que vinha sendo adotado nos projetos anteriores. Finalmente, uma quinta emenda, de autoria do deputado Roberto Campos (PPB-RJ), propunha a supressão da expressão “políticas governamentais” constante do Art 1º do Projeto, entendendo que ela contrariaria os propósitos declarados na EM. Como as anteriores, essa última proposição também seria rejeitada, agora, porém, sob a justificativa de que a autonomia do órgão regulador, embora desejável, não deveria implicar a supressão de toda e qualquer competência na formulação de políticas pelo Executivo,

⁹⁰ Essas emendas foram apresentadas pelos deputados Julio Redecker (PPB) e Luiz Moreira (PFL).

⁹¹ Emendas propostas pelo deputado Paulo Cordeiro (PTB).

em particular no que concerne aos objetivos de universalização dos serviços de telecomunicações, como, aliás, o próprio PL reconheceu no seu Artigo 17º.

Porém, é de se notar, por outro lado, que também os opositores a um modelo que conferisse maior independência ao órgão regulador em face do poder Executivo se manifestaram com menor frequência na apreciação do PL da ANATEL na comparação com os projetos anteriores. De fato, não nos parece exagerado afirmar que, a despeito de terem sido apresentadas novas emendas com o objetivo de atribuir ao poder Executivo competências de controle não previstas pelo PL, verificou-se um relativo arrefecimento da resistência do poder Legislativo no que respeita a essa questão.

Na CD, por exemplo, os debates ocorridos dentro da CESP registraram em uma única oportunidade a contrariedade dos parlamentares com a independência da agência, o que ocorreu logo na 3ª audiência pública, em 05/03/1997, quando o deputado Sergio Miranda (PCdoB-MG), ainda que com alguma imprecisão, observa criticamente que diferentemente do que se havia decidido para a ANEEL e para a ANP, na lei da ANATEL não haveria a possibilidade de que o Ministro “corrigisse” eventuais “distorções” criadas na atividade regulatória.⁹² Não por acaso, ao longo da tramitação do PL 2.648/96 nessa Casa legislativa somente duas emendas tiveram por propósito fortalecer a capacidade de controle da atividade regulatória do poder Executivo, ambas do deputado Salvador Zimbaldi (PSDB-SP), sugerindo, entre outras medidas, a introdução de Contratos de Gestão como instrumento “de adequação da regulação à política setorial”.⁹³

No SF, deu-se comportamento semelhante. Nos debates que antecederam a votação do PL em plenário, apenas dois parlamentares manifestaram insatisfação com a ausência de mecanismos de controle pelo Executivo. Um deles foi o senador José Serra (PSDB-SP), quem observou que:

“não tem cabimento criarmos agências com burocracias competentes estáveis, mas que estejam praticamente acima do bem e do mal. (...) Cargos de nomeação do PR, com aprovação do SF, não podem ter característica de ‘vitaliciedade enquanto durem’” (DSF, 11/07/1996, p.13.808). “Isso é substituir, na verdade, a representatividade dada pelas eleições, no caso do Executivo, por uma burocracia que (...), provavelmente, poderá não cumprir orientações que obedeçam ao interesse público sem que isso represente improbidade administrativa” (DSF, 11/07/1996, p.13.815). “Na minha opinião, a orientação correta seria: uma vez que o Senado aprova a indicação feita pelo PR, o Executivo possa solicitar a exoneração sujeita à aprovação do Senado” (DSF, 11/07/1996 p.13.808)

⁹² Ver notas taquigráficas da *Comissão Especial de Telecomunicações* da CD. Reunião 0064/97 de 05/03/1997, p.115 e ss.

⁹³ Essas proposições foram apresentadas duas vezes, antes e depois do primeiro substitutivo, razão pela qual a Tabela 4.3. indica 4 emendas na linha A.2.1.

Já o segundo foi o senador José Eduardo Dutra (PT-SE), autor das quatro emendas que propunham estabelecer a possibilidade de exoneração dos dirigentes da agência, indicadas na Tabela 5.3, sob uma argumentação que chamava a atenção para os riscos de captura da agência, nos seguintes termos:

“se os diretores não estiverem em situação de autonomia e independência para poder interferir contra os interesses das empresas, eles não o farão porque terão sempre o medo de que as poderosas empresas, pela via da influência política, (...) possam ameaçá-los de demissão, de serem varridos do cargo, se não atenderem aos interesses que estão sendo pleiteados” (DSF, 11/07/1996, p.13.814).

Dado o caráter quase protocolar que a tramitação do PL assumiu no SF, porém, essas manifestações, as mais críticas ao longo de todo o processo, acabaram por assumir menor importância. Não à toa, assim, as emendas que sugeriam o fortalecimento dos controles à disposição do Executivo foram rejeitadas também nessa casa legislativa pelo relator José Fogaça (PMDB-RS).

Não são claras as razões que explicam o arrefecimento da resistência dos parlamentares com relação à autonomia que se buscava conferir à agência. Poder-se-ia supor, porém, que depois de duas tramitações em que as iniciativas orientadas nessa direção mostraram-se quase que inteiramente frustradas; e dada a maior ênfase concedida ao APL do Executivo na defesa da independência, tenha se configurado, entre esses parlamentares, a percepção de que seria inútil envidar novos esforços nessa direção.

5.3.2.2. Accountability parlamentar: tentativas e alguns avanços

O arrefecimento da resistência com relação ao tema da autonomia decisória da agência diante do poder Executivo não foi, porém, a principal característica que diferenciou o processo de tramitação do PL 2.648/96 no CN em face dos projetos anteriores. De fato, se essa etapa dos trabalhos legislativos na fase inicial de montagem do aparato regulatório brasileiro apresentou uma característica distintiva, esta foi certamente o maior espaço ocupado pelos debates em torno do fortalecimento dos mecanismos de controle da atividade regulatória pelo parlamento.

A Tabela 5.4. sumaria as emendas formuladas com essa finalidade, revelando, já numa primeira observação, esse diferencial. Conforme se vê, foi apresentado um número de proposições consideravelmente maior que nos casos da ANEEL e da ANP visando a ampliar a capacidade de influência do parlamento sobre a regulação do setor de telecomunicações. Somados, os dois

projetos anteriores totalizaram 23 emendas dessa natureza, número menor que a *metade* das proposições elaboradas pelos parlamentares na tramitação do PL da ANATEL.

Tabela 5.4. - Distribuição das emendas apresentadas no CN: *accountability* parlamentar da ANATEL

		CESP-CD		CD	SF		Total
		Pré Sub1	Pós Sub1	Plen.	Comis.	Plen.	
A.	EMENDAS – ACCOUNTABILITY	47	14	ND	9	12	82
A.3	Accountability: Legislativo	25	10	ND	6	9	50
A.3.1	Formulação políticas pelo Legislativo	5	7	ND	5	7	24
A.3.2	Competências CC	7	1	ND	1	1	10
A.3.3	Indicação de dirigentes pelo Legislativo	7	0	ND	0	1	7
A.3.4	Exoneração dirigente pelo SF	1	0	ND	0	0	1
A.3.5	Regimento da Agência por meio de lei	0	1	ND	0	0	1
A.3.6	Nomeação do Ouvidor pelo SF	1	0	ND	0	0	1
A.3.7	Convocação dos dirigentes	1	0	ND	0	0	1
A.3.8	Encaminhamento RAs ao CN	2	0	ND	0	0	2
A.3.9	Orçamento	1	1	ND	0	0	2

Fonte: elaboração própria

Seria equivocado interpretar esse resultado como reflexo de uma “conscientização” generalizada do parlamento quanto às suas potenciais atribuições na *accountability* da atividade regulatória. De um lado, porque o empenho em reivindicar instrumentos de controle sobre a atividade regulatória esteve concentrado em um pequeno número de parlamentares da oposição – das 50 proposições apresentadas com essa finalidade, 40 foram de autoria de membros dos partidos oposicionistas. De outro, porque a grande maioria das emendas oferecidas foi rejeitada pelos relatores que, mais uma vez, fizeram uso do seu poder terminativo dentro das Comissões incumbidas da apreciação do PL. Não obstante, ainda assim, parece ter havido um avanço com relação aos processos anteriores, já que, diferentemente do que ocorrera com a ANEEL e com a ANP, nesta tramitação se terá ao menos uma emenda importante aprovada ao final dos debates ocorridos no poder Legislativo, como se verá a seguir.

O principal grupo de reivindicações dos parlamentares, como mostra a linha A.3.1. da Tabela 5.4., foi o objetivo de conferir competências ao Legislativo na formulação das políticas para o setor de telecomunicações. Aqui observou-se uma certa variedade nas proposições: determinadas emendas, por exemplo, propunham que uma ou outra das competências dadas ao Poder Executivo no Artigo 17º fossem suprimidas do texto da Lei, por se tratar de atribuições do

Legislativo.⁹⁴ Outra emenda, de autoria do deputado Nelson Marchezan (PSDB-RJ), era mais genérica; ela sugeria apenas que passasse a constar do Artigo 1º do PL que as políticas a serem implementadas pela agência seriam estabelecidas não apenas pelo poder Executivo mas também pelo poder Legislativo.⁹⁵ A grande maioria das proposições, no entanto, propunha que a formulação das políticas especificadas no Artigo 17º como competências exclusivas do Executivo ou fossem transferidas integralmente ou, ao menos, compartilhadas com o Legislativo. Das 24 emendas apresentadas, 20 delas tiveram essa preocupação.⁹⁶

Desse total de proposições, apenas a emenda de autoria do deputado Nelson Marchezan (PSDB-RJ) foi acolhida, o que ocorreu ainda na CD no primeiro substitutivo do relator Alberto Goldman. Essa decisão, evidentemente, não atendeu à principal demanda dos congressistas, tendo sido interpretada pelos parlamentares da oposição – que monopolizaram a autoria das emendas que buscavam dar ao Congresso as atribuições explicitadas no Artigo 17º – como uma estratégia do relator de neutralizar o pleito. Na visão desses parlamentares, o Legislativo já detinha a prerrogativa de editar políticas em geral. O que se queria, em verdade, era impedir a delegação de decisões “estratégicas” para o poder Executivo – como a definição das políticas de universalização e, em menor grau, a decisão quanto a introduzir restrições à participação do capital estrangeiro no setor de telecomunicações – reservando-se responsabilidades sobre a fixação dessas diretrizes ao Legislativo.⁹⁷ Daí porque as emendas elaboradas na primeira fase dos trabalhos legislativos na CD seriam reapresentadas, por vezes com algumas modificações, nas etapas posteriores da tramitação.⁹⁸

⁹⁴ Exemplos disso são: (i) a Emenda nº 210 (apresentada depois do 1º substitutivo do relator) proposta pelo deputado Paulo Cordeiro (PTB), que sugeria a retirada do inciso I do Artigo 17º (relativo à competência de enquadrar os serviços de telecomunicações em regime público); (ii) e as emendas apresentadas pelos senadores José Eduardo Dutra (PT-SE) e Antonio Carlos Valadares (PSB-SE), três ao todo, que sugeriam que o estabelecimento das metas de universalização fosse feita por meio de lei e não por decreto presidencial como se previa no projeto.

⁹⁵ Lembremos, mais uma vez, o que o texto original do APL previa nesse artigo: “Art. 1º. Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas governamentais estabelecidas pelo Poder Executivo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações” (PL 2.648/1996, DCD 08/01/1997, p.110).

⁹⁶ A proposição mais freqüente foi a de que o texto da lei deveria ser reformulado de modo a explicitar no Art. 17º que “Cabe[ria] ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo: I – instituir ou eliminar [...] ; II – aprovar o Plano Geral de Outorgas [...etc]”.

⁹⁷ Ao longo da tramitação legislativa do PL foram apresentadas 19 emendas com esse objetivo.

⁹⁸ As quatro emendas restantes incluídas no item “formulação de políticas pelo legislativo”, também rejeitadas pelo relator Goldman, propunham: (i) que eventuais sugestões de política elaboradas pela agência, que a princípio seriam encaminhadas apenas ao Executivo conforme previa o Artigo 16º do PL, fossem também submetidas ao CN (2 emendas, uma da oposição, outra da base governista); e (ii) que o PL previsse que de cinco em cinco anos o Legislativo elaboraria Planos Nacionais de Telecomunicações estabelecendo o conteúdo das políticas para o setor (2 emendas, da oposição).

Mesmo destino tiveram as emendas cujo propósito foi ampliar as competências do Conselho Consultivo (do qual integrantes indicados pelo poder Legislativo também fariam parte), indicadas na linha A.3.2;⁹⁹ aquelas que objetivaram conferir ao CN a prerrogativa de indicar ou exonerar, ele próprio, dirigentes do órgão regulador (linhas A.3.3. e A.3.4.);¹⁰⁰ a proposição que dava ao parlamento a atribuição de elaborar o regimento da autarquia (linha A.3.5.); a proposta de que o SF nomeasse o ouvidor (linha A.3.6); assim como a emenda que dava ao Legislativo a possibilidade de convocar os dirigentes da agência (linha A.3.7.).

De fato, todas essas proposições não contaram com a acolhida do(s) relator(es): a ampliação das funções do Conselho Consultivo, ora sob o entendimento de que o escopo da atuação consultiva do Conselho já seria suficientemente amplo, ora sob a interpretação de que não lhe caberia deliberar sobre o cumprimento das atividades da agência ou sobre as políticas a serem implementadas; a indicação dos dirigentes da agência pelo CN, sob a argumentação de que o parlamento já dispunha de poderes no processo de nomeação como instância de aprovação dos membros apontados pelo PR; a elaboração do regimento da autarquia, com base na avaliação de que essa determinação não requereria a produção de lei específica, podendo a instalação da agência ser viabilizada por simples decreto presidencial; e a proposta de introduzir a possibilidade de convocação dos dirigentes da agência, sob a justificativa de que a incorporação desse dispositivo não seria autorizada pela Constituição Federal (CF).

Apesar dessas rejeições, contudo, duas outras proposições relacionadas à *accountability* parlamentar foram acatadas no processo de tramitação do PL 2.648/96.

Primeiro, a emenda apresentada pelo deputado Sergio Miranda (PCdoB-MG) pela qual se propunha a alteração do Artigo 15º do PL, relativo ao orçamento da agência. Argumentando que

⁹⁹ Elaboradas por parlamentares da oposição, essas emendas sugeriam, por exemplo, que se desse ao CC atribuições como “opinar sobre as modificações do regulamento da agência” e “opinar sobre o plano geral de autorizações no regime privado”, temas não incluídos entre os assuntos a respeito dos quais o Conselho deveria ser consultado no PL original. Em suas versões mais agudas, algumas emendas também previam, como atribuição do CC, “aprovar o relatório anual do órgão regulador” e “oferecer propostas de estabelecimento e alterações de políticas”.

¹⁰⁰ Na Câmara dos Deputados, foram apresentadas seis emendas, por deputados do PL e do PFL, propondo que dos cinco membros do Conselho Diretor da agência, dois (e, em algumas proposições, três) fossem indicados diretamente pelo Congresso Nacional. No Senado Federal, proposição algo semelhante foi apresentada por Lauro Campos (PDT-DF) na qual se aventava que, além dos membros indicados pela CD e SF (um para cada casa legislativa), outros cinco integrantes seriam sugeridos: 1 pelo Ministério das Comunicações, 1 pelas Forças Armadas; 1 pela entidade sindical mais representativa; 1 pela entidade representativa das empresas de telecomunicações; e 1 pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Já a proposta de que o SF pudesse decidir pela exoneração dos dirigentes da agência foi feita pelo deputado Paulo Cordeiro (PTB).

o esquema de orçamentação da ANATEL não poderia fugir do regime geral do setor público, e que a sua aprovação era uma prerrogativa do legislativo, o parlamentar reformulava a redação do dispositivo atribuindo ao órgão regulador a função de estabelecer apenas a sua *proposta* orçamentária, alteração que com alguma contrariedade acabou por ser acatada pelo relator Goldman em seu segundo substitutivo, sob a avaliação de que a se manter o texto original o PL poderia estar sujeito a ações de inconstitucionalidade.

Mais importante, entretanto, nos parece ter isso a aprovação da emenda, também do deputado Nelson Marchezan (PSDB-RJ), que determinava que o *Relatório de Atividades* (RA) da agência fosse encaminhado à Comissão de Infra-Estrutura (CI) do SF. Numa versão pouco modificada do que se tinha proposto para a ANEEL (onde a CME da CD e a CMOPF seriam as destinatárias do documento), a emenda avaliava que a prestação regular de contas da agência seria fundamental para que o parlamento pudesse monitorar de maneira mais informada a gestão regulatória – algo que não fora assegurado pelo PL¹⁰¹ –, tendo sido acolhida pelo relator com uma nova alteração, a de que o RA fosse encaminhado ao CN pelo Presidente da República, sem especificação da comissão responsável pelo seu recebimento.

É evidente que não se pode atribuir a essa aprovação um caráter “revolucionário”, revelador de uma inflexão profunda nas percepções do Congresso com relação ao tema da *accountability* parlamentar, na comparação com os processos anteriores. Tratou-se, afinal, apenas de institucionalizar um procedimento mínimo, o da prestação formal de contas em bases regulares. Todavia, se considerarmos que naqueles processos sequer esse dispositivo fora consagrado, não há como escapar da avaliação de que se teve aqui um traço diferencial. Um avanço modesto, mas um avanço.

Contribui também para essa leitura mais otimista do processo de tramitação da ANATEL uma outra constatação, relativa a um ponto que registramos acima mas não concedemos o destaque merecido. Referimo-nos acima ao fato de que uma das proposições apresentadas explicitamente identificava a lacuna referente aos dispositivos constitucionais de fiscalização, isto é, a impossibilidade de convocação dos dirigentes das agências. É verdade que essa emenda foi

¹⁰¹ Conforme observado anteriormente, o texto original do PL não trazia nenhuma disposição nesse sentido.

rejeitada, justamente com base no argumento que apontava a sua inconstitucionalidade. No entanto, e esse é o ponto a sublinhar, essa alternativa sequer havia sido cogitada anteriormente.

Poder-se-ia argumentar que isso não ocorrera antes porque já havia uma consciência disseminada quanto à sua inviabilidade legal e que, na tramitação da lei da ANATEL, o deputado autor da proposição (o deputado Sergio Miranda, PCdoB) era um dos poucos que não se tinha apercebido dessa limitação. Nessa hipótese, teríamos que reconsiderar a possibilidade de que nos processos anteriores teria prevalecido entre os congressistas a compreensão de que seria desnecessário incrementar o repertório de mecanismos de *accountability* legislativa. Pelo que mostramos até aqui, entretanto, parece-nos mais razoável crer que a discussão sobre a inconstitucionalidade da convocação dos dirigentes só ocorreu porque no contexto dessa tramitação houve, de fato, mais espaço para a reflexão sobre o assunto, diferentemente dos casos anteriores onde a discussão sobre a responsabilização parlamentar da atividade regulatória pouco pôde prosperar.

Em síntese, e retornando à nossa tipologia, a tramitação da ANATEL parece admitir uma classificação diferente daquela que aplicamos aos processos da ANEEL e da ANP. No que se refere à distribuição de emendas por grupos político-partidários, tem-se uma situação de “interesse menos limitado” ou mais “disperso” não se verificando um completo monopólio dos parlamentares da oposição na apresentação de proposições. Ao mesmo tempo, e ainda que com taxas reduzidas de aprovação, observa-se uma maior receptividade do Congresso à reflexão sobre o fortalecimento da *accountability* parlamentar, circunstância que confere matizes, fracos é certo, de “interesse generalizado” ao processo.

5.4. Síntese e considerações finais

Recuperados os processo de tramitação dos projetos de lei que levaram à criação das três agências de primeira geração, o que se pode extrair como principais conclusões ou hipóteses? Arrisquemos uma tentativa de sistematização.

Em primeiro lugar, que, de forma geral, o Congresso não manifestou grande preocupação com fortalecer suas capacidades de fiscalização da atividade regulatória, o que se expressa particularmente na baixa taxa de aprovação das emendas apresentadas e na constatação de que o debate em torno do tema foi rarefeito. No início do capítulo, levantamos como hipótese que esse resultado poderia decorrer da percepção dos congressistas de que não seria necessário ampliar o

leque de dispositivos existentes. Ao que parece, porém, não foi isso o que aconteceu. Da análise realizada não se extrai que essa avaliação tenha se configurado em qualquer momento das tramitações, ao menos de forma explícita. Se tivesse sido esse o caso, ademais, seria de se esperar que quando da apresentação (e da rejeição) de emendas cuja finalidade fosse fortalecer a *accountability* parlamentar, tal justificativa fosse formulada algo que, como vimos, não ocorreu.

Em segundo lugar, porém, que há nuances a serem remarcadas nesse quadro geral. De um lado, no que se refere à presença de interesses localizados (“limitados”, conforme vínhamos trabalhando). Se é verdade que o Congresso como um todo não absorveu a tarefa da responsabilização, também é correto afirmar que houve manifestações mais ou menos intensas de grupos político-partidários na direção do robustecimento das capacidades de fiscalização do parlamento. Conforme se viu, ainda que na tramitação da ANP esse comportamento não se tenha verificado de forma tão clara, nos outros dois casos os parlamentares e partidos da oposição apresentaram-se, sistematicamente, como porta-vozes daqueles interesses. De outro, no que se refere à comparação entre os três processos de tramitação. A esse respeito, e conforme procuramos demonstrar, parece ser possível afirmar-se que a apreciação do PL da ANATEL testemunhou uma “generalização”, ainda indiscutivelmente incipiente, dos interesses dos congressistas em realizar a *accountability* regulatória. Ou, ao menos, que nesse caso os debates e os resultados foram menos acanhados que nos processos precedentes.

Diante dessas observações, duas outras questões se apresentam. A primeira delas: que razões podem explicar o maior empenho dos parlamentares da oposição em reivindicar competências de controle? E a segunda: o que pode explicar as diferenças de comportamento dos congressistas em cada um dos processos de tramitação? Nos dois casos não se está diante de questões triviais. Não obstante, vamos propor algumas hipóteses preliminares, cuja confirmação fica a depender de pesquisas mais aprofundadas a serem desenvolvidas posteriormente.

No que se refere à segunda questão, três possibilidades se apresentam. Primeiro, a de que a sucessão de processos de tramitação tenha levado a um “amadurecimento” do parlamento com relação à importância do seu papel institucional como agente fiscalizador, particularmente em um contexto no qual se percebia que o Executivo passaria a contar com competências exíguas para realizar o controle das burocracias reguladoras. Nessa medida, sob o estímulo dado pela atuação dos parlamentares de oposição, ter-se-ia observado um adensamento das preocupações com a

accountability da atividade regulatória, cujo momento culminante foi o processo de tramitação da ANATEL. Problemas dessa hipótese: para ser conclusiva, os processos posteriores de criação de agências reguladoras tenderiam a mostrar uma continuidade nessa trajetória, algo que não ocorreu. Todas as agências que foram criadas depois também não previram, por exemplo, a produção de *Relatórios Anuais* para a prestação de contas das suas atividades. Além disso, e conforme vimos, nos casos da ANEEL e da ANP não é inteiramente correto dizer que o poder Executivo tenha sido destituído de recursos de controle.

O que nos leva a uma segunda hipótese. Terá o interesse relativamente maior do Congresso em dispor de instrumentos de *accountability* no processo da ANATEL se enraizado na avaliação de que, nesse caso, o Executivo seria, de fato, fortemente constrangido na sua atuação de controle? Vale dizer, terão as preocupações relacionadas ao controle da ANATEL se mostrado mais intensas porque aqui a autonomia decisória da agência frente ao poder Executivo fora efetivamente assegurada e, então, ficara explicitado o risco de que se tivesse uma burocracia “acima do bem e do mal” como se referiu o Senador José Serra ao criticar o projeto da ANP? É possível. De toda forma, não é demais lembrar que se essa avaliação foi feita, ela produziu resultados tímidos no desenho institucional da agência.

Tentemos, então, uma terceira hipótese, agora sob a inspiração dada pelo trabalho de Santos & Patrício, comentado no capítulo 3. Conforme discutido, esses autores sugerem que o interesse dos parlamentares em mobilizar instrumentos de *accountability* seria condicionado pelo maior ou menor grau de sensibilidade dos legisladores aos resultados das políticas públicas.

É evidente que no contexto de criação das agências pouco sentido haveria em falar de “resultados” das políticas, uma vez que esses resultados só poderiam ser avaliados depois que essas burocracias passassem a operar. De toda maneira, é possível adaptar essa referência analítica ao contexto da tramitação, se considerarmos o seguinte: primeiro, que os impactos da atuação da ANP sobre temas sensíveis pode ter sido percebido como relativamente menor que nos dois outros casos, já que não caberia à agência regular aspectos tarifários. Essa constatação pode, então, ter desmotivado os legisladores a se incumbirem de funções de fiscalização nesse caso específico; segundo, que para o setor de telecomunicações valeria uma situação inversa, já que foram atribuídas à ANATEL competências extensas, não apenas em âmbito tarifário mas também para a implementação do programa de universalização, tema que se revestiu de grande

significado político à época, dado o déficit de atendimento que descrevia a situação do setor de telecomunicações no pré-privatização. Acresça-se ainda que essa agência foi apresentada, desde os seus primeiros momentos, como uma instituição forte, reputação para a qual contribuiu de forma decisiva o empenho do então Ministro Sergio Motta em divulgar o protagonismo que o novo órgão teria na regulação do setor de telecomunicações, algo que também pode ter reforçado o interesse dos legisladores em dispor de capacidade maiores de influenciar a gestão regulatória. A dificuldade associada a esta hipótese é que ela não permite compreender com facilidade a atuação do Congresso no caso da ANEEL, que também teria competências regulatórias relevantes.

Mas deixemos essas possibilidades em aberto. Vejamos o que a análise da atuação fiscalizadora dos parlamentares no período posterior a implantação das agências pode nos oferecer como respostas.

6. A fiscalização da atividade regulatória pelo Congresso

Encerramos o capítulo anterior com mais dúvidas que certezas a respeito do interesse do Congresso Nacional em realizar a *accountability* da regulação. Entre as poucas conclusões que conseguimos alcançar destaca-se a avaliação de que na tramitação dos projetos de lei que levaram à criação das agências de primeira geração prevaleceu uma postura de despreocupação com relação ao tema da responsabilização da atividade regulatória, despreocupação que só não foi total em razão da atuação dos partidos de oposição que, na comparação com as demais agremiações partidárias, mostraram-se, sobretudo na tramitação dos PLs da ANEEL e da ANATEL, mais atentos ao tema.

As dúvidas, porém, foram certamente mais numerosas. Em primeiro lugar, ficou em aberto a questão sobre quais teriam sido as razões do desinteresse manifesto pelos partidos da base governista. Teriam esses partidos se deixado seduzir pelo entendimento de que as agências deveriam estar insuladas politicamente, imunes ao controle político, refletindo uma perspectiva majoneana das relações entre Congresso e burocracias reguladoras? Ou, diferentemente, esse desinteresse simplesmente refletiu a reafirmação de um padrão de relacionamento entre Legislativo e Executivo no qual a *accountability* tem suas possibilidades de desenvolvimento limitadas em função da prevalência de uma lógica clientelista?

Em segundo lugar, como entender o comportamento dos partidos de oposição? A maior preocupação com a responsabilização legislativa refletiu uma ação de contestação do modelo institucional proposto pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, interpretado como portador da pretensão de eliminar os espaços das autoridades constituídas eleitoralmente na gestão da política regulatória? Revelou a posição “conjuntural” ocupada por esses partidos, com o que nos referimos à hipótese de que a oposição sempre busca construir oportunidades de questionamento das políticas do governo estabelecido? Ou, simplesmente, traduziu a insatisfação com o projeto de privatização das empresas estatais, dentro do qual a constituição das agências reguladoras era apresentada como parte integrante? Isto é, de fato os partidos de oposição estavam interessados em realizar a responsabilização da atividade regulatória, atuando como instituições governativas, ou na verdade o maior empenho em ampliar os mecanismos de *accountability* parlamentar consumou, apenas, uma resistência retórica?

Em terceiro lugar, finalmente, é procedente a avaliação de que entre a tramitação dos PL da ANEEL e da ANATEL o Congresso “despertou”, mesmo que de forma reticente, para a importância de exercer maior controle sobre a atividade regulatória?

No presente capítulo, pretende-se identificar elementos que nos ajudem a responder a essas perguntas. Se é verdade que na criação das agências de primeira geração o Congresso Nacional optou por não reforçar ou especificar os dispositivos de controle da administração indireta que já lhe eram assegurados no plano constitucional ou regimental, também é certo que esses dispositivos lhe permitem exercer alguma forma de supervisão das diversas burocracias estatais. De fato, a despeito das limitações que eventualmente reduzem a sua efetividade como instrumento de responsabilização, esses dispositivos estão à disposição dos parlamentares. Isso significa que o Legislativo pode recorrer a eles para realizar o acompanhamento da atividade regulatória, encaminhar demandas e, com isso, buscar exercer influência sobre a regulação. Vale dizer, conforme já mencionado, os legisladores contam com recursos de supervisão cuja mobilização pode ser tentativamente utilizada.

Três perguntas orientarão, então, a discussão a ser desenvolvida a seguir.

Primeiro, esses recursos de controle foram mobilizados pelos parlamentares depois de instaladas as três agências de primeira geração no Brasil? Com que intensidade? Manteve-se o quadro de desinteresse observado na tramitação ou ele foi alterado?

Segundo, quem procurou fazer uso desses instrumentos? Terá prevalecido a hipótese de que a intensidade da *accountability* parlamentar é diretamente proporcional à posição ocupada pelos partidos a cada conjuntura de governo? Partidos de oposição mostram de fato maior interesse na fiscalização? Fazer parte da coalizão governista realmente limita a disposição para a *accountability*? Comissões.

Terceiro, que tipo de motivações e temas incentivam a mobilização dos mecanismos de controle? Analisemos as informações disponíveis.

6.1. Mecanismos de accountability parlamentar: dados disponíveis

No capítulo anterior 3, identificamos alguns dos principais mecanismos de *accountability* que se encontram à disposição da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Àquela altura, fizemos menção especificamente: à possibilidade de que os parlamentares individualmente ou por intermédio das Comissões Permanentes das duas casas legislativas solicitassem informações aos órgãos da Administração Direta e Indireta, por meio de Requerimentos (RICs) encaminhados aos ministérios responsáveis; à possibilidade, facultada nesse caso apenas às Comissões, de que fossem solicitadas Audiências Públicas com membros da burocracia federal e com representantes da sociedade civil; e à possibilidade de que fossem instituídas Propostas de Fiscalização e Controle (PFCs), aqui também por iniciativa exclusiva pelas Comissões.

No sítio da internet da Câmara dos Deputados, é possível identificar a ocorrência de praticamente todas essas ações, pelo menos desde o início da década de 1990. De fato, no sítio referido há como se saber a quantidade de ações legislativas por tipo, número da proposição, autoria (parlamentar ou Comissão). Essa, sem dúvida, é uma iniciativa que desde meados dos anos 1990 conferiu maior transparência ao comportamento dos deputados brasileiros, tornando possível o seu acompanhamento contínuo pelos eleitores.

Ainda há, porém, alguns problemas na disponibilização desses dados. O primeiro deles é que não se tem como saber os desdobramentos dos pedidos feitos pelos parlamentares. No caso dos RICs, por exemplo, não se sabe se o pedido encaminhado por um deputado ou por uma Comissão foi de fato atendido e, em caso positivo ou negativo, o que aconteceu depois da solicitação, limitação também apontada por Figueiredo (1999). Isto é, o sistema registra apenas a demanda feita pelos legisladores, mas não informa os resultados dessa ação.

O mesmo vale para os REQs e as PFCs, isto é, os requerimentos de convocação de Audiências Públicas e as Propostas de Fiscalização e Controle feitos pelas Comissões Permanentes. Nesse caso também, tem-se apenas o registro da solicitação, mas não é possível saber se ela foi realizada ou não, uma vez que para a sua ocorrência é preciso que a Comissão tenha aprovado o pedido. No caso dos REQs, ademais, há ainda um outro agravante. Apenas a partir de 2001 tem-se um registro sistemático das propostas apresentadas nas Comissões. Com relação às ações

anteriores a esse período os dados apresentados não são inteiramente confiáveis, já que não recobrem todas as ações efetivamente pretendidas pelos deputados.

Essas circunstâncias dificultam uma avaliação que tenha por objetivo saber a efetividade do empenho do Congresso em monitorar a atividade regulatória. Em particular, na medida em que algumas das ações propostas podem não ter sido levadas à cabo, tendo sido barradas nas mesas diretoras das Comissões ou da Câmara, não se terá um retrato fiel do esforço de responsabilização efetivamente realizado. Não obstante, ainda assim o mapeamento do que chamaremos de *intenções de accountability*, consumadas nessas ações legislativas, permite apreciar, mesmo que preliminarmente, a evolução da “demanda por controle” da atividade regulatória, um dos principais objetivos deste capítulo, conforme assinalado anteriormente.

Um último ponto deve ser acrescentado antes que se passe adiante. Referimo-nos aqui à necessidade de que também seja incluída na análise a consideração do uso feito pelo Congresso Nacional de um outro instrumento, a respeito do qual ainda não fizemos referência. Trata-se do mecanismo da “Indicação” (INC), proposição por meio da qual os parlamentares podem sugerir a manifestação de uma ou mais comissões, ou, aspecto que nos interessa mais de perto, do Poder Executivo, acerca de determinado assunto.

A pertinência de se analisar o uso das Indicações se deve a dois aspectos: primeiro, ao fato de que esse instrumento pode ser mobilizado como mecanismo de levantamento de informações, à semelhança do que ocorre com as RICs. A sua utilização também revela, portanto, o interesse dos legisladores em compreender as motivações subjacentes a determinadas decisões administrativas, razão pela qual não haveria sentido em desconsiderá-la como uma forma de pressionar o poder Executivo a prestar contas de suas atividades. Segundo, ao fato de que a Indicação contém uma possibilidade adicional, a saber, a de recomendar a *adoção de providência, realização de ato administrativo ou de gestão*¹⁰² pelo órgão a quem ela é encaminhada, algo que também pode ser feito no âmbito de uma audiência pública, mas que nesse caso está restrito aos membros das comissões. Nesses termos, a apresentação de uma INC é também um instrumento propositivo, que visa a conformar a política pública que é seu objeto, encaixando-se, também por isso, na definição que sugerimos anteriormente quando caracterizamos os mecanismos de *accountability*.

¹⁰² Cf. Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Art.113.

6.2. Evolução das ações de accountability: panorama geral e regulação

A Tabela 6.1. mostra a evolução das ações de *accountability*, acima indicadas, propostas pela Câmara dos Deputados no intervalo 1991-2004. Ela sistematiza as proposições feitas pelos parlamentares individualmente ou por Comissões Permanentes referentes a *todos* os órgãos da Administração Direta e Indireta no período, dividindo-os por categoria (INCs, RICs, REQs e PFCs). A Tabela também mostra, nas colunas à direita, a soma dessas proposições em duas agregações: primeiro, incluindo também os requerimentos de Audiências Públicas (coluna “TOTAL”) que, conforme observado anteriormente, evoluem em patamares muito baixos até 2000 em razão do registro incompleto dessas ações e a partir de 2001 deslocam-se para níveis bastante mais elevados; segundo, excluindo esses requerimentos, de maneira a permitir uma melhor comparação entre os sub-períodos.

Tabela 6.1. – Ações propostas pela Câmara dos Deputados: 1991/2004

	INCs	RICs	REQs	PFCs	TOTAL	TT-REQS
1991	33	1090	2	37	1.160	1.158
1992	150	886	0	35	1.071	1.071
1993	244	845	0	19	1.108	1.108
1994	199	525	2	11	735	733
Média 91-94	157	837	1	26	1.019	1.018
1995	507	1.312	7	39	1.865	1.858
1996	249	859	4	18	1.130	1.126
1997	369	949	4	29	1.351	1.347
1998	261	943	2	13	1.219	1.217
Média 95-98	347	1.016	4	25	1.391	1.387
1999	727	1.636	47	22	2.432	2.385
2000	708	1.232	64	21	2.025	1.961
2001	1.421	1.302	2.558	24	5.305	2.747
2002	927	641	1.374	15	2.957	1.583
Média 99-02	946	1.203	1.011	21	3.180	2.169
2003	1.655	1.383	4.851	23	7.912	3.061
2004	2.808	1.052	2.904	30	6.794	3.890
Média 03-04	2.232	1.218	3.878	27	7.353	3.476

Fonte: Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>)

Três aspectos devem de saída ser ressaltados. O primeiro deles se refere ao “ciclo” de apresentação de proposições. Com isso, nos referimos ao fato de que em todas as legislaturas “completas” – 1991-1994, 1995-1998 e 1999-2002 –, verifica-se uma redução do número de ações no último ano do período. Conforme mostra a Tabela 6.1., o último ano de atividade legislativa via de regra testemunha valores menores que aqueles observados nos anos

precedentes, apontando um resultado que de resto seria previsível, qual seja, o de que o período eleitoral tem um efeito desarticulador sobre as atividades legislativas de modo geral, e, assim, também sobre as ações de *accountability*.

Em segundo lugar, e mais importante, porém, é notar que se observa um uso cada vez mais freqüente de praticamente todos os instrumentos ao longo do tempo. De fato, com exceção das ações visando à instalação de PFCs, que nas quatro legislaturas cobertas pela Tabela mantêm-se um patamar semelhante (entre 21 e 27 proposições), os demais mecanismos de *accountability* apresentam taxas crescentes de proposição dentro de uma trajetória contínua. Como reflexo disso, os totais médios mostrados na coluna TT-REQ apontam, de uma legislatura a outra, crescimento persistente: entre 1991 e 1994 a soma de proposições foi pouco superior a 1.000 ações anuais; entre 1995 e 1998 aproximou-se de 1.400 ações; entre 1999 e 2002 ultrapassou 2.100 ações; e no biênio 2003-2004 atingiu quase 3.500 proposições por ano.

Não são claras as razões que explicam esse resultado. Uma hipótese simplória seria supor que as preocupações com a fiscalização da atividade administrativa são diferentes a cada legislatura, e que, no período analisado, legislaturas mais dispostas a fiscalizar teriam sempre sucedido legislaturas menos interessadas, em uma extraordinária coincidência. Não queremos crer, porém, que seja esse o caso. Mais razoável, nos parece, é supor que ao longo do tempo foi se desenvolvendo um progressivo aprendizado dos parlamentares quanto às possibilidades de uso dos dispositivos de controle estabelecidos pela carta constitucional e pelo regimento da Câmara dos Deputados que lhe sucedeu.

Insistimos aqui que não é certo que, em todos os casos, a utilização desses mecanismos tenha se convertido em controle efetivo sobre as burocracias. De toda forma, é plausível afirmar que se o recurso a esses instrumentos não tivesse qualquer efeito, dificilmente se poderia entender o crescimento das suas taxas de proposição ao longo do tempo, ainda mais se considerarmos que o “retorno” derivado de um Requerimento de Informações, de uma Indicação e da solicitação de uma Audiência Pública em termos de exposição à mídia, aspecto que com freqüência é apontado como um motivador importante do comportamento parlamentar, tende a ser desprezível. Eis porque, concluímos: primeiro, que a trajetória de ampliação da “demanda por controle” descrita na Tabela não deve traduzir uma coincidência; e, segundo, que o uso desses mecanismos deve encerrar algum tipo de benefício aos deputados que dele conseguem se valer.

Um terceiro aspecto que merece comentário, finalmente, é a evolução distinta da taxa de utilização dos instrumentos ao longo do tempo. Quanto a isso, destaca-se, de um lado, o crescimento menos intenso dos Requerimentos de Informação (RICs) e, de outro, a significativa ampliação de INCs, ao longo de todo o intervalo, e de REQs, no subperíodo para o qual se dispõe de informações confiáveis. No caso das INCs, a comparação entre as médias anuais de 1991-1994 e 2003-2004 aponta para um crescimento do valor observado no primeiro período de quase 15 vezes. Já no caso das REQs o número médio de proposições registradas no biênio 2001-2002 equivale a pouco mais que a metade da cifra observada entre 2003-2004.¹⁰³

Essa constatação sugere que ao longo do intervalo os legisladores passaram a valorizar formas mais “propositivas” de ação de responsabilização, como são as INCs e as REQs, algo que, mais uma vez, reforça a hipótese apontada no parágrafo anterior segundo a qual o uso dos dispositivos existentes tende a se proporcionar algum tipo de resultado para os deputados, já que, na comparação com os RIQs, esses instrumentos tendem a impor custos mais elevados para serem mobilizados. No caso dos REQs, esses custos correspondem ao tempo que deverá ser dispendido para participar das Audiências Públicas que porventura venham a ser realizadas. Já no caso dos INCs, ao tempo exigido para o levantamento das informações sobre a matéria em causa e a elaboração de uma recomendação circunstanciada.

Considerado esse panorama geral sobre a utilização uso dos instrumentos de *accountability* parlamentar previstos constitucional e regimentalmente, lancemos, então, um primeiro olhar para a evolução dessas proposições legislativas em âmbito regulatório. Fizeram os parlamentares algum uso desses dispositivos nesse âmbito? E, em caso positivo, verificaram-se as tendências assinaladas acima, de intensificação paulatina da “demanda por controle” e da utilização de mecanismos mais propositivos? Vejamos.

A Tabela 6.2., sistematiza os requerimentos de informação e audiências públicas, as Propostas de fiscalização e controle e as Indicações relacionadas às três agências de primeira geração. Os números estão agrupados por categoria, mostrando o total de proposições legislativas apresentadas no período.

¹⁰³ É certo que essa comparação tem que ser ponderada pelo fato de que o biênio 2001-2002 inclui um ano de conclusão de legislatura. Mesmo se replicássemos para 2002 o valor observado em 2001, porém, teríamos uma taxa de crescimento bastante significativa entre os dois biênios, superior à 50%.

Tabela 6.2. – Ações propostas na Câmara dos Deputados, agências de primeira geração: 1998-2004

TOTAL AGÊNCIAS DE PRIMEIRA GERAÇÃO							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
INC	2	19	14	18	6	19	12
RICs	9	24	43	50	27	42	25
REQs				31	28	80	30
PFCs	0	1	3	1	2	2	2
TOTAL	11	44	60	100	63	143	69
TT-REQS	11	44	60	69	35	63	39

Fonte: Câmara dos Deputados

Conforme se pode notar, entre 1998 e 2004 os parlamentares recorreram, sim, a esses instrumentos. A sua utilização, entretanto, não obedeceu a uma tendência de ampliação contínua. Até 2001, tem-se uma trajetória de expansão ininterrupta. Nos anos posteriores, contudo, observam-se flutuações de um ano a outro. Em 2002, ano eleitoral, verifica-se uma primeira queda com relação aos exercícios anteriores, resultado que, a se considerar o padrão observado na Tabela 6.2., pode ser visto como normal. Em 2003, já em uma nova legislatura, ocorre uma recuperação no volume de ações legislativas. Em 2004, porém, configura-se novo recuo, registrando-se queda da atividade fiscalizadora da Câmara dos Deputados.

Em seção posterior veremos em maior detalhe o conteúdo dessas ações. Desde já, porém, vale adiantar que essas flutuações refletem em grande medida o efeito de “fatores conjunturais” sobre o comportamento dos parlamentares. Mais claramente, o que será demonstrado é que o interesse dos legisladores em fazer uso dos instrumentos disponíveis de *accountability* é afetado pelo surgimento de “temas quentes” que, momentaneamente, produzem maior repercussão no debate público nacional. Nessas conjunturas especiais, então, observa-se um fluxo mais intenso de proposições de fiscalização. Voltaremos a essas questões mais adiante. Por ora, no entanto, é suficiente reter que, sim, observa-se uma tentativa dos parlamentares em fazer uso dos mecanismos existentes de supervisão da atividade regulatória. E que essa tentativa assume intensidades variadas ao longo do tempo.

Um segundo ponto a ser notado é que a evolução da distribuição das ações legislativas por categoria é, em âmbito regulatório, um pouco diferente daquela que apontamos acima quando tratamos do conjunto de proposições apresentadas entre 1991-2004. Àquele momento constatamos que se definira uma tendência de crescimento relativo de ações que chamamos

“propositivas”, como INCs e REQs, em detrimento da importância dos RICs, cujo volume, embora tenha se ampliado, cresceu a taxas bastante menores.

No caso das ações relativas às agências reguladoras, tem-se um comportamento um pouco distinto. Não se vê, por exemplo, que as INCs tenham se convertido no principal instrumento de controle dos legisladores. Diferentemente, o que fica ressaltado é a predominância na maior parte do intervalo do uso dos RICs, predominância que apenas nos últimos 3 anos do período deixa de se observar, em face da utilização crescente dos pedidos de convocação de Audiências Públicas. Mesmo assim, porém, os RICs seguem representando parcela significativa do total de ações. No biênio 2001-2002, mais de 47% do total de ações foram requerimentos de informação, valor que cai para 31% no biênio 2003-2004 e que, claramente, também é elevado.

Uma hipótese que poderia explicar a maior importância dos requerimentos de informação na ação fiscalizadora dos deputados é a de que a maior complexidade técnica das matérias reguladas torna mais difícil uma ação propositiva. Dessa perspectiva, poder-se-ia pensar que o período analisado revela um esforço de compreensão dos legisladores quanto ao conteúdo da atividade regulatória, esforço esse que ainda não se converteu em uma capacidade mais efetiva de oferecer recomendações para aquelas matérias. Na seção seguinte teremos a oportunidade de olhar com mais atenção para essa suposição. Antes que se passe a ela, porém, convém registrar um terceiro ponto, chamando a atenção para o fato de que a despeito da presença de elementos comuns na evolução das ações legislativas relacionadas às três agências de primeira geração, a análise em separado da atividade de fiscalização direcionada a cada uma delas revela diferenças importantes.

A Tabela 6.3. abaixo decompõe as proposições encaminhadas pelos deputados dividindo-as por agência, e para cada agência, por categoria. Dois pontos devem ser observados. Em primeiro lugar, que ao longo do período, o número de proposições direcionadas à ANATEL é sistematicamente mais elevado que àqueles registrados para as duas outras agências de primeira geração. Com efeito, apenas em 1998 e 2003 ocorre de uma outra agência, a ANEEL e a ANP respectivamente, ser objeto de um número mais elevado de proposições e, ainda assim, em ambos os casos, com apenas uma proposição a mais. Mais uma vez, deixaremos um exame mais detido desse resultado para seção posterior.

Não obstante, vale adiantar desde já uma hipótese para explicá-lo, qual seja, a de que a maior quantidade de ações legislativas relacionadas à atividade regulatória desempenhada pela agência

de telecomunicações se deveu: de um lado, à maior incidência de “temas quentes” no período, em comparação com os outros órgãos reguladores; e, de outro, ao fato de que a “estrutura” da regulação aplicada ao setor de telecomunicações favoreceu uma atividade de fiscalização parlamentar mais freqüente. Com esse último ponto fazemos menção, mais particularmente, à circunstância de que a regulação do setor de telecomunicações estabeleceu, já em seus momentos iniciais, *metas* a serem cumpridas pelas empresas reguladas [insNR sobre metas], algo que não ocorreu nos outros setores. Em função disso, a fiscalização da atividade regulatória, nesse caso, pôde se apoiar em referências mais bem definidas que, fixadas inclusive em termos quantitativos, contribuíram para um engajamento mais ativo dos deputados no acompanhamento da atividade regulatória.

Tabela 6.3.– Ações propostas na Câmara dos Deputados, divididas por agência: 1998-2004

ANEEL							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
INCs	0	6	2	12	2	3	2
RICs	3	10	16	9	9	13	2
REQs	0	0	0	10	4	16	19
PFCs	0	1	1	0	0	1	1
TOTAL	5	17	19	36	17	34	27
TT-REQS	5	17	19	26	13	18	8
ANP							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
INCs	0	5	4	2	2	6	4
RICs	2	2	11	13	6	13	6
REQs	0	0	0	5	4	35	3
PFCs	0	0	0	1	2	1	0
TOTAL	2	7	15	21	14	55	13
TT-REQS	2	7	15	16	10	20	10
ANATEL							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
INCs	2	8	8	4	2	9	6
RICs	2	12	16	23	10	16	15
REQs	0	0	0	16	20	29	7
PFCs	0	0	2	0	0	0	1
TOTAL	4	20	26	43	32	54	29
TT-REQS	4	20	26	27	12	25	22

Fonte: Câmara dos Deputados

O segundo ponto a ser comentado, por seu turno, se refere à distribuição das proposições em cada uma das agências. A esse respeito, deve-se notar que há padrões distintos: no caso da ANEEL, o que se vê é que as Indicações tenderam a ser utilizadas de forma mais seletiva, registrando-se um

repique mais pronunciado apenas em 2001 no contexto da crise energética, enquanto os RIQs se definem, na média do período, como o principal dispositivo mobilizado. Não obstante, em 2003 e 2004, os REQs ganham proeminência, tornando-se o instrumento mais acionado. No caso da ANP, tem-se situação semelhante, ressaltando-se o fato de que, em 2003, os pedidos de convocação de Audiências Públicas ganham extraordinária expressão, por razões que examinaremos mais detidamente adiante. Finalmente no caso da ANATEL, observa-se o uso das INCs em patamares ligeiramente mais elevados na média do período, mas, além disso, um uso mais relativamente mais acentuado dos REQs desde 2001, que corre em paralelo à preservação de pedidos de informação em quantidade superior àquela observada nas demais agências.

6.3. Como se distribuem as ações de *accountability* entre os partidos?

A Tabela 6.4. abaixo mostra a distribuição das proposições segundo origem partidária. Ela soma todos os RICs, INCs e REQs¹⁰⁴ encaminhados pelos parlamentares à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e à Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) no período 1998-2004, indicando o total por partido, a participação de cada agremiação partidária no total geral e a média anual de proposições.

Alguns aspectos devem ser destacados. Em primeiro lugar, a Tabela mostra que no intervalo analisado observou-se um número elevado de tentativas de uso dos dispositivos constitucionais de fiscalização. Se supusermos, apenas por hipótese, que as ações tenham se distribuído de forma homogênea ao longo do tempo, a média de 46 proposições anuais significa que, *a cada mês*, teve-se quase 4 intenções de fiscalização, somando-se as proposições feitas à ANEEL e à ANATEL.

Em segundo lugar, os números também mostram que 15 partidos políticos diferentes buscaram fazer uso dos dispositivos constitucionais em algum momento do intervalo analisado. No, entanto, com frequência bastante desigual. De um lado, há partidos que sequer atingem a média de uma proposição por ano, como o PSC e o PST. Em um bloco intermediário, mas ainda na parte inferior da Tabela, tem-se partidos que fazem uso de forma “eventual”, qualificativo que utilizaremos para as agremiações que recorrem a esses dispositivos menos de duas vezes por ano, PTB, PL, PP e PV. Em um terceiro grupo aparecem os partidos com médias entre 2 e 5

¹⁰⁴ As informações disponibilizadas pela Câmara dos Deputados permitem identificar o autor de um REQ dentro de cada Comissão Permanente. Desse modo, foi possível agregar aos RICs e INCs apresentados por parlamentares individualmente também essas proposições, discriminando-as por partido.

proposições por ano, PC do B, PPB, PPS, PDT, PFL, PSDB, PSB e PMDB. Finalmente, em um patamar bastante superior àquele observado para os demais partidos, inclui-se o PT, com média superior a uma proposição por mês ao longo do período, 13,7 ações anuais.

Tabela 6.4. – RICs, INCs e REQs: distribuição por partidos – ANEEL e ANATEL, 1998-2004

Partido	1998-2004		
	Total	Participação	Média Anual
1.PT	96	29,7%	13,7
2.PMDB	34	10,5%	4,9
3.PSB	29	9,0%	4,1
4.PSDB	29	9,0%	4,1
5.PFL	26	8,0%	3,7
6.PDT	22	6,8%	3,1
7.PPS	17	5,3%	2,4
8.PPB	16	5,0%	2,3
9.PCdoB	14	4,3%	2,0
10.PV	11	3,4%	1,6
11.PP	10	3,1%	1,4
12.PL	9	2,8%	1,3
13.PTB	8	2,5%	1,1
14.PSC	1	0,3%	0,1
15.PST	1	0,3%	0,1
TOTAL	323	100,0%	46,1
8 Principais Partidos	269	83,2%	38,4

Fonte: Elaboração própria

Já nessa primeira observação, é possível constatar que a intensidade das intenções de controle de cada partido não guarda correspondência com a dimensão das suas bancadas na Câmara dos Deputados. A esse respeito, destaca-se, por exemplo, a 3ª colocação do PSB no *ranking*, cuja média de proposições é igual à do PSDB e superior à do PFL, agremiações que no período tiveram um número superior de deputados. De forma semelhante, em todo o intervalo a bancada do PT foi inferior à do PMDB, resultado que não impediu que o número de proposições apresentado pelo primeiro partido tenha sido quase três vezes maior que a quantidade de ações propostas pelo último. De saída, portanto, fica evidente que a importância concedida por cada partido à fiscalização da atividade regulatória é bastante diferenciada.

A apresentação dos dados agregados não permite que, porém, que sejam percebidas variações importantes nas intenções de controle de cada um desses partidos. Como se desenvolveu a atividade fiscalizadora *dentro* do período? Há evidências que indiquem que a disposição de

realizar a *accountability* das agências é influenciada pela “posição” ocupada por cada partido em cada governo? Faz diferença integrar a coalizão governista ou ser de oposição, conforme aventamos na discussão realizada no capítulo 3 deste trabalho?

A Tabela 6.5. mostra em maior detalhe a evolução das intenções de controle dos 6 partidos (“G-6”) que recorreram mais ativamente aos dispositivos constitucionais de controle, PT, PMDB, PSB, PSDB, PFL e PDT. Os dados estão distribuídos em três sub-períodos distintos – 1998/2000, 2001/2002 e 2003/2004 –, tendo sido desagregados por tipo de instrumento e também por agência.¹⁰⁵ Na análise que segue, estamos admitindo que:

- (i) entre 1998 e 2002, PSDB, PFL e PMDB compunham a base de sustentação do governo de Fernando Henrique Cardoso, enquanto PT, PSB e PDT atuavam como partidos de oposição;
- (ii) e que no primeiro biênio do mandato de Luis Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2004: PSDB e PFL integravam a oposição, PT e PSB compunham a base governista, e PMDB e PDT ocupavam uma posição “neutra”.

De maneira geral, o que se observa é que a hipótese de que a posição ocupada por cada partido dentro do espectro político possa influenciar a disposição de fazer a *accountability* da atividade regulatória nem sempre é confirmada.¹⁰⁶

O caso do PFL talvez seja aquele em que o comportamento verificado mais se aproxima do que seria previsto por essa hipótese. No período 2003-2004, observa-se, de fato, uma intensificação das intenções de controle: a média do biênio (6 proposições por ano) é maior ou igual ao dobro das médias alcançadas nos sub-períodos precedentes.

A queda verificada no número de proposições apresentadas pelo PT entre os biênios 2001/2002 e 2003/2004 também se encaixaria, com ponderações, nessa suposição. Entre esses dois sub-períodos, a média anual de ações propostas pelo partido reduziu-se quase à metade, de 25 a 14,5. De toda maneira, é de se notar que, apesar dessa queda, o PT manteve-se na “liderança” da atividade fiscalizadora sob qualquer critério de comparação que seja utilizado. Foi ele o partido que mais apresentou RICs, REQs e INCs à ANEEL e também à ANATEL no biênio 2003-2004

¹⁰⁵ No Anexo X, apresentamos os dados referentes aos outros 9 partidos com a mesma abertura.

¹⁰⁶ Essa avaliação deve ser refeita ou relativizada.

Tabela 6.5. – RICS, INCs e REQs: distribuição por partidos – ANEEL e ANATEL, subperíodos

	Instrumento/agência	TT	1998/00	2001/02	2003/04		Instrumento/agência	TT	1998/00	2001/02	2003/04
1.PT	RICS ANATEL	36	8	19	9	2.PMDB	RICS ANATEL	6	2	4	0
	RICS ANEEL	19	6	10	3		RICS ANEEL	7	4	0	3
	TT RICS	55	14	29	12		TT RICS	13	6	4	3
	INCs ANATEL	7	2	1	4		INCs ANATEL	3	2	1	0
	INCs ANEEL	4	1	2	1		INCs ANEEL	5	3	2	0
	TT INCs	11	3	3	5		TT INCs	8	5	3	0
	REQs ANATEL	19	0	12	7		REQs ANATEL	4	0	2	2
REQs ANEEL	11	0	6	5	REQs ANEEL	9	0	2	7		
TT REQs	30	0	18	12	TT REQs	13	0	4	9		
TOTAL PT	96	17	50	29	TOTAL PMDB	34	11	11	12		
3.PSB	RICS ANATEL	7	6	1	0	4. PSDB	RICS ANATEL	1	0	1	0
	RICS ANEEL	9	7	2	0		RICS ANEEL	0	0	0	0
	TT RICS	16	13	3	0		TT RICS	1	0	1	0
	INCs ANATEL	1	0	0	1		INCs ANATEL	3	2	0	1
	INCs ANEEL	2	1	0	1		INCs ANEEL	0	0	0	0
	TT INCs	3	1	0	2		TT INCs	3	2	0	1
	REQs ANATEL	7	0	1	6		REQs ANATEL	18	0	15	3
REQs ANEEL	3	0	1	2	REQs ANEEL	7	0	3	4		
TT REQs	10	0	2	8	TT REQs	25	0	18	7		
TOTAL PSB	29	14	5	10	TOTAL PSDB	29	2	19	8		
5.PFL	RICS ANATEL	8	3	2	3	6.PDT	RICS ANATEL	8	3	2	3
	RICS ANEEL	3	2	0	1		RICS ANEEL	3	1	0	2
	TT RICS	11	5	2	4		TT RICS	11	4	2	5
	INCs ANATEL	3	3	0	0		INCs ANATEL	5	1	1	3
	INCs ANEEL	1	0	0	1		INCs ANEEL	3	1	2	0
	TT INCs	4	3	0	1		TT INCs	8	2	3	3
	REQs ANATEL	9	0	3	6		REQs ANATEL	3	0	0	3
REQs ANEEL	2	0	1	1	REQs ANEEL	0	0	0	0		
TT REQs	11	0	4	7	TT REQs	3	0	0	3		
TOTAL PFL	26	8	6	12	TOTAL PDT	22	6	5	11		

Fonte: Elaboração própria

como, de resto, já havia acontecido nos intervalos anteriores.¹⁰⁷ No governo Lula, o que houve foi que o tamanho da diferença com relação aos outros partidos diminuiu.

O exame dos dados relativos aos demais partidos, porém, enfraquece a hipótese de que haja relação entre o vínculo do partido com o governo e a atividade fiscalizadora das agências. O caso mais flagrante é o do PSDB. Como se vê na Tabela, o “pico” de intenções de controle foi o biênio 2001-2002, quando o partido ainda era governo. Em 2003-2004, quando o partido passa a atuar como oposição, não se verifica nem um aumento no número de proposições apresentadas, tampouco qualquer alteração no seu padrão de atuação. A esse respeito, registre-se que o instrumento que é utilizado de forma quase exclusiva por esse partido são os REQs. Em todo o período, o PSDB apresentou um único requerimento de informações (RICs) e não mais que 3 INCs, nos dois casos valores inferiores àqueles que ocorrem para os outros partidos do G-6. Inversamente, PSB e PDT quando migram da oposição para a situação tornam-se mais atuantes como partidos fiscalizadores, tendo elevadas as suas médias anuais por sub-período, sobretudo no caso do PDT.

Por fim, a evolução do número de ações propostas pelo PMDB não permite qualquer conclusão clara, já que o que se tem é uma situação de quase-estabilidade entre os três sub-períodos e, em todos os casos, em patamares relativamente elevados (de quase 4 a 6 proposições anuais).

Se a posição ocupada pelos partidos explica pouco a ocorrência e a intensidade da ação fiscalizadora buscada pelo parlamentares, o que então pode nos ajudar a entendê-la? Convém que nos detenhamos no conteúdo dessas ações. É o que passamos a analisar nas seções seguintes.

6.4. O conteúdo da fiscalização da regulação: qual é objeto da ação dos parlamentares? Motivações e temas

Nos três casos que serão examinados neste capítulo, a análise do uso dos instrumentos de fiscalização pelos parlamentares mostra que as motivações subjacentes às ações de controle são de natureza diversa. Anteriormente fizemos menção ao fato de que parte não desprezível dessas ações está associada à emergência de “temas quentes” no debate público, episódios de repercussão nacional que parecem produzir um efeito catalisador sobre as disposições de exercer fiscalização pelos legisladores. Exemplos desse tipo de evento são a crise energética (o

¹⁰⁷ Aqui nos referimos à comparação em cada um dos instrumentos e não à soma deles.

“Apagão”, em 2001), no caso do setor elétrico, as denúncias de adulteração dos combustíveis, no caso do setor de petróleo e gás em 2003, e, também em 2003, o debate sobre a estrutura tarifária do setor de telecomunicações, quando houve grande questionamento quanto aos valores cobrados pela “assinatura” do serviço de telefonia fixa e quanto ao indexador utilizado para o reajuste das tarifas de telecomunicações. Em todos esses casos, como é conhecido, foi dedicada grande atenção pela mídia aos debates e investigações que cercaram esses temas, algo que, aparentemente, estimulou a Câmara dos Deputados a também se engajar na sua discussão.

Porém, se é certo que há um esforço permanente dos deputados em orientar suas iniciativas de fiscalização para assuntos que tenham sido abordados pela imprensa – inclusive para assuntos que não tenham tido repercussão tão abrangente quanto os eventos exemplificados acima –, uma observação mais detida das proposições apresentadas pela CD entre 1998 e 2004 indica que a ação de supervisão não se esgota nessas conjunturas. Com efeito, o exame do conteúdo dessas proposições revela que grande parte das ações legislativas não pode ser diretamente relacionada aos assuntos que, circunstancialmente, ocupam papel de maior destaque no debate jornalístico. Assim, ao lado dos temas “esquentados” pela imprensa, outras questões também acabam por incentivar a atividade de monitoramento da atividade regulatória pelos parlamentares, conferindo-lhe um caráter em certo sentido mais permanente.

Mas quais são essas questões? O exame das ações relacionadas à atividade regulatória nos levou a uma tipologia composta por quatro categorias. Vejamos.

Na primeira categoria, poderíamos incluir as ações legislativas que são motivadas por interesses que chamaremos de “particulares”, com o que faremos referência às proposições que aparentemente se enraízam em demandas de grupos econômicos específicos ou, de outra parte, procuram atender a demandas locais com base em uma lógica de favorecimento. Dentre esses dois sub-tipos, o último é menos freqüente e se expressa, particularmente, no uso de Indicações: teve-se alguns exemplos desse tipo no setor de telecomunicações, com proposições de parlamentares que solicitavam ao Ministério das Comunicações e à Agência reguladora que “determinasse” que operadoras de telefonia móvel expandissem suas áreas de cobertura para municípios da sua base eleitoral, a despeito do fato de que o regime regulatório desse segmento não impõe a essas empresas qualquer obrigação de universalização, muito menos com esse grau de especificidade. O primeiro sub-tipo de proposições de orientação “particularista” também não

chega a se configurar em prática recorrente, ainda que apareça em maior número. Nesses casos, essa orientação se expressa de três maneiras, tipicamente: ou através de um Requerimento de Informações que busca compreender a especificidade de uma determinada norma regulatória, perguntando por suas implicações para determinados grupos de agentes econômicos; ou por meio de uma Indicação cujo intuito seja sugerir à Agência Reguladora que considere a introdução de um novo dispositivo que beneficie grupos de usuários ou empresas específicos; ou também por meio de uma Indicação cujo propósito seja revogar ou alterar uma norma já editada em uma direção que revela a vinculação a interesses específicos. Veremos alguns exemplos desse tipo de iniciativa à frente.

Em uma segunda categoria, por outro lado, estão reunidas as proposições cujo desígnio é atuar sobre a atividade de fiscalização realizada pelas agências reguladoras junto aos entes regulados. Nesse conjunto, que reúne a parcela mais numerosa das ações de controle tentadas pelos parlamentares, os parlamentares atuam como fiscais do órgão fiscalizador (a agência) sobretudo em matérias relacionadas a interesses dos consumidores. Também aqui se pode falar de dois sub-tipos.

O primeiro deles, que é bastante representativo desse tipo de iniciativa, se expressa sobretudo em RICs e INCs que assumem uma coloração inequivocamente “local”. Aqui nos referimos, notadamente, aos pedidos de informação que indagam sobre o andamento das atividades de fiscalização das empresas prestadoras de serviços regionais ou a INCs que recomendam às agências iniciar atividades de fiscalização de uma ou outra companhia específica. Essas atividades de fiscalização podem envolver aspectos distintos da prestação do serviço: por exemplo, a interrupção do fornecimento de energia em um município ou região, ou um reajuste de tarifas reputado como inadequado em um dos estados da federação, no caso do setor elétrico; ou a qualidade dos serviços de telefonia, a realização de uma cobrança indevida por uma determinada operadora e ainda uma percepção negativa quanto aos valores das tarifas, entre outras possibilidades, no caso do setor de telecomunicações. Não é claro aqui se essas ações se originam de denúncias das imprensas locais. É possível que sim. Mas também nos parece plausível supor que nesses casos os deputados são informados por suas bases eleitorais locais da ocorrência de problemas ou insatisfações, algo que os leva a propor ações de fiscalização. Uma conclusão definitiva quanto a essas possibilidades requereria, porém, um estudo de caso

específico para cada uma das ações que se conformam a esse sub-tipo, o que, evidentemente, não seria possível realizar neste trabalho.

O segundo sub-tipo de proposições pró-consumidor se diferencia do primeiro por não apresentar uma origem local tão pronunciada. Isto é, é até possível que a sua mobilização esteja também vinculada a uma demanda local. O texto da proposição não permite, porém, visualizar tão claramente a sua motivação, nesses termos. Reúnem-se, então, nesse sub-tipo as proposições que ou indagam à Agência sobre o cumprimento de metas e outras obrigações regulatórias (metas, prazos, etc) pelo conjunto de empresas prestadoras – e não de uma única como no caso anterior; ou, por meio de INCs, apresentam sugestões de modificação de normas regulatórias que têm por finalidade beneficiar os consumidores de forma geral. O setor de telecomunicações, mais uma vez, pode ilustrar essa forma de ação legislativa: em 2001, por exemplo, foram apresentadas proposições que sugeriam a obrigatoriedade de que as operadoras de telecomunicações relacionassem nas contas telefônicas todas as ligações realizadas pelos usuários dos serviços fixos e móveis, como forma de dar aos consumidores um instrumento de checagem de seus gastos e de contestação de eventuais cobranças com erros.^{108 109}

Chamaremos a terceira categoria de “monitoramento das condições administrativo-operacionais” das agências. Nesse grupo, encontram-se as ações legislativas que se relacionam, principalmente, com os aspectos de gestão dos órgãos reguladores. Essa categoria também não aparece com grande frequência. Tomadas as três agências de primeira geração em conjunto, contudo, teve-se entre 1998 e 2004 mais de 20* proposições cujo objetivo foi questionar contratos firmados por essas burocracias, indagar sobre a forma de execução do seu Orçamento, ou requisitar informações sobre decisões administrativas, como demissões de servidores e terceirização de serviços. É bastante razoável imaginar que parte dessas ações tenha se originado de interesses corporativos ou interesses econômicos contrariados por essas decisões, o que justificaria a inclusão desse tipo de ação à primeira categoria apontada acima. Optaremos, porém, por tratá-las em separado, dada a sua especificidade.

¹⁰⁸ Àquela altura essa obrigação não existia para os prestadores de serviços fixos e móveis. No ano seguinte, a Anatel determinou que as operadoras móveis passassem a adotar essa prática que, mais recentemente, também foi imposta às operadoras fixas.

¹⁰⁹ Outro exemplo de proposição que, aparentemente, se prestava a atender interesses econômicos específicos se deu no setor de energia elétrica: trata-se da solicitação de realização de Audiência Pública (REQ) com o Presidente da Eletrobrás, o Diretor Geral da ANEEL e o Presidente da Eletronuclear para obter esclarecimentos quanto ao “impasse tarifário” dessa empresa.

Uma quarta categoria, finalmente, diz respeito às ações legislativas cuja motivação é menos focada que nos casos anteriores. Pensamos aqui, em especial, nas proposições que têm por objetivo promover momentos de prestação de contas dos dirigentes das agências por meio da convocação de Audiências Públicas cujo objeto é a discussão da evolução global da regulação regulatória ou, alternativamente, o debate sobre alternativas regulatórias. Aqui, mais uma vez é preciso fazer uma ressalva metodológica.

Por vezes, a proposição de convocação de uma Audiência Pública sem objeto determinado – e na qual é solicitado o comparecimento de um dirigente de agência – ocorre em meio a uma conjuntura em que há um tema quente sendo discutido. Nesses casos, o texto da proposição nem sempre permite perceber se a sua motivação principal é promover de fato uma prestação de contas mais ampla ou se, diferentemente, o que se quer é utilizá-la para questionar o dirigente quanto ao tema específico. Ainda assim, porém, entendemos que valeria a pena destacar essas ações, na medida em que elas configuram uma forma de interação entre os legisladores e as burocracias diferente das anteriores. Nessas situações, mesmo que os legisladores procurem centrar a discussão nos temas quentes, tem-se a oportunidade de que uma discussão mais abrangente seja conduzida. Note-se, ademais, que há registros de Audiências Públicas que ocorreram fora dessas conjunturas setoriais especiais, conforme veremos adiante.

Antes que se passe a análise caso a caso, cabe uma última observação. Nos parágrafos acima, deixamos implícito que todas as ações de controle buscadas pelos parlamentares são ordenadas por uma intenção de cobrança de responsabilidades que, com grau menor ou maior de especificidade, já se encontra bem formulada. Mas a realidade não é exatamente essa. Com efeito, é importante chamar a atenção para o fato de que uma quantidade considerável de proposições de controle foi utilizada no período 1998-2004 simplesmente para que os parlamentares pudessem obter informações mínimas quanto ao funcionamento do setor regulado e da sua estrutura regulatória. De fato, há um grande número de Requerimentos de Informação (RICs), principalmente, e, em menor grau, de solicitações de Audiências Públicas (REQs) cujo objetivo é, notadamente, *entender* o conteúdo da regulação. São vários os exemplos, mas talvez o principal tenha sido registrado nos setores de energia elétrica e de telecomunicações: nesses casos, registram-se RICs que têm por finalidade compreender de forma mais detalhada os mecanismos de reajuste tarifário, perguntando-se desde questões mais simples, como a periodicidade dos reajustes a, por vezes, questões algo mais complexas, a exemplo do significado

dos componentes da fórmula de reajuste. Na Tabela 6.3. apresentada acima e na análise que passamos a realizar nas próximas seções essas proposições também são consideradas ações de *accountability* parlamentar. E nem poderia ser diferente, já que a aquisição de informações, ainda que sob essa forma, se apresenta como pré-condição para que os legisladores busquem atuar no controle da atividade regulatória.

6.4.1. A demanda por controle da ANEEL: análise por temas

As Tabelas 6.6. e 6.7. abaixo distribuem os RICs e REQs encaminhados à ANEEL no período 1998-2004, dividindo-os por categoria e tema. Nas linhas “Fiscalização da Fiscalização” encontram-se as ações que tiveram por objetivo inquirir, por meio de RICs, ou discutir, por meio de REQs, a ação fiscalizadora da ANEEL com relação à matérias diversas. Note-se que no que se refere ao temas “fiscalização de empresas” destacamos linhas específicas que indicam a motivação da proposição, se “local” ou “geral” e, no primeiro caso, o objeto específico do pedido.

Tabela 6.6.– RICs encaminhados à ANEEL: 1998-2004

RICS -ANEEL	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TT
A.1. Fiscalização da Fiscalização	2	5	15	4	5	7	--	38
<i>A.1.1. Fiscalização empresas – locais</i>	<i>1</i>	<i>5</i>	<i>12</i>	<i>3</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	--	<i>26</i>
A.1.1.1. Problemas de Fornecimento	--	2	1	--	1	--	--	4
A.1.1.2. Aumentos de tarifas	--	2	--	2	--	--	--	4
A.1.1.3. Aplicação de multas, problemas de cobrança, etc	1	1	11	1	1	3	--	18
<i>A.1.2. Fiscalização empresas - gerais</i>	--	--	2	--	2	1	--	5
<i>A.1.3. Apagão</i>	--	--	--	--	1	--	--	1
<i>A.1.4. Outros</i>	<i>1</i>	--	<i>1</i>	<i>1</i>	--	<i>3</i>	--	<i>6</i>
A.2. Infos da fiscalização	--	2	--	1	1	3	--	7
<i>A.2.1. Fiscalização empresas - locais</i>	--	--	--	1	1	2	--	4
<i>A.2.2. Apagão</i>	--	--	--	--	--	--	--	--
<i>A.2.3. Outros</i>	--	2	--	--	--	1	--	3
A.3. Proced. Adm. Agência	1	2	1	1	--	2	--	7
<i>A.3.1. Campanha Publicitária ANEEL</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	--	--	--	--	--	<i>3</i>
<i>A.3.2. Orçamento da Agência</i>	--	--	--	--	--	2	--	2
<i>A.3.3. Outros</i>	--	--	1	1	--	--	--	2
A.4. Compreensão Regulação	--	1	--	3	3	1	2	10
A.4.1. Tarifas	--	1	--	1	1	1	1	5
A.4.2. Problemas de Fornecimento/Apagão	--	--	--	1	1	--	--	2
A.4.3. Outros	--	--	--	1	1	--	1	3
A.5. TT	3	10	16	9	9	13	2	62

Fonte: elaboração própria com base em informações da Câmara dos Deputados

As linhas “infos da fiscalização” em verdade constituem uma sub-categoria da rubrica “Fiscalização da Fiscalização”. Elas só foram separadas porque registram os requerimentos que incluem pedidos de documentos apurados ou desenvolvidos pela agência no curso da fiscalização. Essas ações, portanto, via de regra apresentam um grau de especificidade maior frente às anteriores que, na sua maioria, expressam simplesmente o interesse dos parlamentares em saber o estágio das atividades de fiscalização. O destaque que se está dando a essas solicitações se justifica pela suposição de que o pedido de documentos pode sinalizar um maior interesse dos parlamentares em assumir uma postura mais ativa na fiscalização das matérias demandadas.

Tabela 6.7. – REQs encaminhados à ANEEL: 1998-2004

REQs -ANEEL	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TT
B.1. Fiscalização da Fiscalização				6	2	6	4	18
<i>B.1.1. Fiscalização empresas – locais</i>				<i>1</i>	--	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>5</i>
B.1.1.1. Problemas de Fornecimento				--	--	<i>1</i>	--	<i>1</i>
B.1.1.2. Aplicação de multas, problemas de cobrança, etc				<i>1</i>	--	--	<i>3</i>	<i>4</i>
<i>B.1.2. Fiscalização empresas - gerais</i>				--	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>4</i>
B.1.2. Reajuste tarifário				--	--	<i>1</i>	--	<i>1</i>
B.1.3. Outros				--	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>3</i>
<i>B.1.3. Apagão</i>				<i>5</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	--	<i>8</i>
<i>B.1.4. Outros</i>				--	--	<i>1</i>	--	<i>1</i>
B.2. Infos fiscalização				--	--	1	--	1
<i>B.2.1. Fiscalização empresas – locais</i>				--	--	<i>1</i>	--	<i>1</i>
B.3. Proced. Adm. Agência				--	--	2	--	2
Contingenciamento recursos Agência				--	--	<i>2</i>	--	<i>2</i>
B.4. Prestação de contas agência				--	--	1	9	10
B.5. Compreensão Regulação				2	2	3	3	10
<i>B.5.1. Tarifas</i>				--	<i>1</i>	<i>1</i>	--	<i>2</i>
<i>B.5.2. Apagão</i>				--	--	<i>1</i>	--	<i>1</i>
<i>B.5.3. Normas Específicas</i>				--	--	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>2</i>
<i>B.5.4. Meio Ambiente - Barragens</i>				<i>1</i>	--	--	<i>1</i>	<i>2</i>
<i>B.5.5. Outros</i>				<i>1</i>	<i>1</i>	--	<i>1</i>	<i>3</i>
B.6. Subsídios PL				2	--	3	1	6
B.7. Outros				--	--	1	--	1
B.8. TT	0	0	0	10	4	16	19	49

Fonte: elaboração própria com base em informações da Câmara dos Deputados

A linha “procedimentos administrativos Agência” se refere à terceira categoria indicada acima, isto é, reúne as ações que têm por objetivo inquirir à Agência quanto a aspectos da sua gestão operacional-administrativa. Em seguida, a linha “prestação de contas da Agência” registra os

requerimentos de Audiências Públicas sem objeto determinado ou que tenham por propósito declarado solicitar a presença dos dirigentes das Agências para submeter a condução da atividade regulatória à avaliação dos parlamentares.

Logo abaixo, encontra-se, então, a linha “Compreensão da Regulação”, a qual aponta os requerimentos de informação e de Audiências Públicas cujo texto explicitamente declara a intenção de compreender em maior detalhe o conteúdo e implicações de determinados dispositivos regulatórios. Por fim, acrescentamos uma última linha “subsídios PL”, a qual reúne os pedidos de Audiências Públicas (REQs) que expressam o interesse em ver algum assunto discutido, nesse caso, porém, para que sejam levantadas informações para a elaboração de Projetos de Lei relacionados ao setor regulado.

Tabela 6.8. – INCs (ANEEL), distribuição por temas

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TT
C.1. Fiscalização da Fiscalização	--	3	--	1	1	1	--	6
<i>C.1.1. Fiscalização empresas – locais</i>	--	2	--	1	--	1	--	4
C.1.1.1. Problemas de Fornecimento	--	--	--	1	--	1	--	2
C.1.1.2. Aumentos de tarifas	--	1	--	--	--	--	--	1
C.1.1.3. Outros	--	1	--	--	--	--	--	1
<i>C.1.2. Fiscalização empresas - gerais</i>	--	1	--	--	1	--	--	2
C.2. Revisão Regulação	--	3	2	7	1	1	2	16
<i>C.2.1. Normas pró-consumidor</i>	--	--	--	2	--	--	1	3
<i>C.2.2. Modificação Normas Tarifárias (classificação tarifária, etc)</i>	--	1	--	2	1	1	1	6
<i>C.2.3. Revogação/Alteração outras normas (eletrificação rural, etc)</i>	--	2	2	1	--	--	--	5
<i>C.2.4. Outros</i>	--	--	--	2	--	--	--	2
C.3. Elaboração de Estudos	--	--	--	4	--	--	--	4
C.4. Total	--	6	2	8	2	2	2	27

Fonte: Elaboração própria com base em informações da Câmara dos Deputados

Complementarmente, também apresentamos na Tabela 6.8. a distribuição das Indicações encaminhadas no período à ANEEL pelos parlamentares. Aqui, agregamos as proposições de forma um pouco distinta. Inicialmente, replicamos a linha “Fiscalização da Fiscalização”, uma vez que, conforme já observado, as Indicações também são utilizadas para demandar ações de fiscalização das agências. Além dessas ações, porém, adicionamos outras duas linhas.

Primeiro, a linha “Revisão da Regulação”. Nesse grupo, estão reunidas as ações legislativas que recomendam a introdução, alteração e/ou revogação de normas regulatórias. A sua consideração permite, assim, que se tenha uma primeira visão da atuação propositiva dos legisladores em

âmbito regulatório. Evidentemente, essa visão é parcial. Para ser completa teríamos também que observar os projetos de lei formulados pelos parlamentares no período com impactos sobre a estrutura regulatória, os quais serão mencionados pontualmente quanto estivermos examinando os principais temas motivadores das proposições apresentadas.

Segundo, a linha “Elaboração de estudos”, rubrica que reúne as Indicações dos deputados que têm por objetivo sugerir à agência a produção de estudos específicos sobre aspectos regulatórios a respeito dos quais os parlamentares têm algum interesse particular. Feita essa breve exposição metodológica, vejamos, então, o que os dados revelam.

Em primeiro lugar, o que os dados mostram é que a parcela majoritária dos RICs e REQs encaminhados à ANEEL tem por objetivo fiscalizar a ação fiscalizadora da agência junto às empresas reguladas. Se somarmos as linhas “fiscalização da fiscalização” e “infos da fiscalização” (linhas A.1., A.2., A.6. e A.7.) teremos um total de 66 proposições, o correspondente a 59,4% das ações propostas. Essa é de longe a principal motivação das proposições. A segunda com maior número de proposições, com menos de um terço dessas proposições é a “Compreensão da Regulação”, com 20 ações registradas (18% do total), seguida pela rubrica “prestação de contas”, com 10 proposições (9%), e pela rubrica “Proced. Admin. Agência” com 9 ações (8,1%), entre RICs e REQs. Em segundo lugar, e agora olhando-se as INCs, se vê que ao utilizar esse último dispositivo as ações de “fiscalização da fiscalização” também possuem alguma relevância, somando, nesse caso, seis proposições entre 1998 e 2004 (linha B.1.), contra 16 ações cuja finalidade foi sugerir alterações nas normas regulatórias estabelecidas pela agência.

Mais interessante, porém, é observar quais são as questões que motivam essas proposições, bem como a sua dinâmica ao longo do tempo. É o que faremos a seguir.

- *A fiscalização da fiscalização*

A Tabela 6.7. consolida os RICS, REQs e INCs direcionados à ANEEL, agrupando-os por *tema*. Conforme se pode observar, ao longo do período todo – e também no sub-período 2001-2004 que permite uma comparação melhor por disponibilizar informações sobre as Audiências Públicas –, o principal objeto de atenção dos parlamentares foi a fiscalização da atuação da agência junto a empresas de energia elétrica estaduais.

Tabela 6.9. – RICs + REQs + INCs (ANEEL), distribuição por temas

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	98/2004	2001/04
D.1.1. Fiscalização empresas – locais	1	7	12	5	2	5	3	35	15
D.1.1.1. Problemas de Fornecimento	--	3	1	--	1	1	--	6	2
D.1.1.2. Aumentos de tarifas	--	3	--	2	--	--	--	5	2
D.1.1.3. Aplicação de multas, problemas de cobrança, etc	1	1	11	3	1	4	3	24	11
D.1.2. Fisc. empresas - gerais	--	1	2	--	4	3	1	11	8
D.1.3. Apagão	--	--	--	5	1	2	--	8	8
D.1.4. Outros	1	--	1	1	--	4	--	7	5
D.1.5. Total	2	8	15	11	7	14	4	61	36

Fonte: Elaboração própria com base em informações da Câmara dos Deputados

Conforme se vê, três tipos de temas originaram ações dos parlamentares. Em primeiro lugar, problemas de fornecimento em regiões ou municípios específicos, os quais, no período todo, motivaram 6 proposições (2 entre 2001 e 2004), ora inquirindo a agência sobre as suas causas (RICs e REQs), ora recomendando à abertura de processo de fiscalização para apurá-las (INCs). Em segundo lugar, questionamentos sobre reajustes tarifários praticados por concessionárias específicas (5 proposições no período). E, em terceiro lugar, solicitações de informação ou recomendações visando a indagar sobre o andamento de procedimentos de fiscalização já iniciados, no primeiro caso, ou propondo a sua instalação, no segundo (24 proposições no período).

A Tabela também mostra que o momento de pico dessas ações foi o ano de 2000, quando a maior parte das proposições teve como objetivo apurar os procedimentos de auditoria e fiscalização que a ANEEL conduzia junto à Coelce (Companhia de Energia Elétrica do Ceará), àquele momento objeto de várias denúncias de irregularidades.¹¹⁰ Mas tanto em anos anteriores como em momentos posteriores, registram-se ações envolvendo outras concessionárias de energia.¹¹¹

¹¹⁰ A Coelce teve vários problemas em 2000. Houve problemas de fornecimento, de cobrança irregular e também acidentes envolvendo seus funcionários. À época a Aneel instaurou um processo de auditoria e impôs multas à empresa. Dos 11 RICs e REQs propostos em 2000, 9 deles referiam-se à companhia cearense, os quais, na sua quase totalidade, pediam informações sobre o estágio e os resultados da auditoria instalada pela Agência. A PFC também registrada na tabela 6.9., acima apresentada, no ano de 2000 também teve como objeto a situação da Coelce.

¹¹¹ Em 1999 houve um RIQ envolvendo a CPFL (São Paulo), em 2001 um RIC envolvendo a CEB (Bahia) um RIC envolvendo a Coelce, e entre 2002 e 2003, 3 RICs relacionados à Cemar (Maranhão). Situação semelhante se aplica aos REQs: houve 2 deles relacionados à Cemar em 2004 e outros 2 envolvendo a Celesc (Sta. Catarina em 2003). Note-se, porém, que no caso da Celesc, um dos REQs tinha por objetivo pedir à Comissão de Minas e Energia que se

Depois das ações relacionadas à fiscalização das empresas por razões associadas ao mau atendimento dos usuários (interrupção de fornecimento, cobranças erradas e outros), os temas que mais ensejaram proposições dos parlamentares foram a crise energética de 2001 (o Apagão) e as iniciativas “gerais” de fiscalização das concessionárias. Falemos primeiro dessas últimas.

Conforme já apontado anteriormente, essas ações foram assim classificadas por não assumirem um caráter local. Isso não significa, porém, que elas não tenham um objeto claramente determinado. Algumas delas, é verdade, incorrem em confusão quanto à competência da agência frente à matéria a qual se refere a informação solicitada. Isso se vê, por exemplo, em um RIC de 2003 que pede à ANEEL que ofereça esclarecimentos quanto à dívida da distribuidora AES, falida naquele ano, com o BNDES. Afora situações como essa, que compõem uma pequena parcela dos requerimentos encaminhados pelos parlamentares, os demais pedidos, porém, alinham-se à agenda regulatória. Por exemplo, dois dos RICs apresentados em 2000, solicitam à ANEEL que informe todas as suas ações de fiscalização junto às concessionárias, podendo ser compreendidas como um pedido de relatório de fiscalização à agência. Outro RIC, esse de 2003, indaga à agência se as Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) estão respeitando as “cotas de inundação” definidas regulatoriamente. Outro ainda, de 2002, questiona a agência sobre os impactos da falência da empresa norte-americana Enron sobre o equilíbrio financeiro de empresas brasileiras nas quais a companhia estadunidense tinha participação acionária, ao que parece temendo eventuais impactos negativos sobre a operação dessas empresas em seus mercados de atuação.

Mais uma vez, vale lembrar que não se pode saber quais são os desdobramentos efetivos dessas ações, se houve recebimento das informações solicitadas pelos parlamentares e se, de posse delas, os deputados empreenderam alguma outra ação, por exemplo, repassando as informações a seus eleitores, produzindo estudos com base nos dados, ou fazendo gestões informais junto aos reguladores. Não obstante, e ainda que de forma circunstancial, também nesse caso fica manifesto o interesse dos legisladores em acompanhar a atividade regulatória.¹¹²

manifestasse sobre a legalidade de uma multa aplicada à concessionária pela agência reguladora. No caso das INCs, registram-se proposições envolvendo a Cemat (Mato Grosso do Sul) e, mais uma vez, também a Cemar.

¹¹² Outros exemplos de proposição também classificadas nessa rubrica são: (i) a solicitação de informações sobre ações de fiscalização e controle da Agência Nacional de Energia Elétrica, ANEEL, frente às dívidas das distribuidoras de energia elétrica com os geradores (RIC), apresentada em 2002;

No que se refere à crise energética (o Apagão), dois aspectos devem ser notados. Primeiro, que não foi encaminhado qualquer RIC com relação a esse assunto, ficando as iniciativas dos parlamentares concentradas em pedidos de Audiências Públicas, a maior parte delas no ano da crise, em 2001. Esse resultado sugere, a princípio, duas hipóteses não excludentes: de um lado, a de que quando se trata de temas mais candentes os deputados privilegiam mecanismos de fiscalização que confirmam maior visibilidade à sua atuação, como são as Audiências Públicas. De outro, a de que a escolha por Audiências Públicas também está associada à intenção, dos parlamentares, de que temas mais complexos ou de maior significado político recebam um tratamento mais aprofundado.

Não há como se afirmar qual delas prevaleceu nesse caso. De todo modo, o que merece ser destacado é um segundo ponto, qual seja, o de que, a despeito de possuir como competência “promover as licitações destinadas à contratação de concessionárias de serviço público para *produção*, transmissão e distribuição de energia elétrica e para a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos” – respondendo, assim, também pelo planejamento da matriz de geração de energia no Brasil –, a ANEEL recebeu, em termos comparativos, um volume de pedidos de informação e de audiências públicas, substancialmente inferior àquele que foi direcionado ao Ministério de Minas Energia que, como é conhecido, acabou por concentrar poderes na condução da crise energética.¹¹³ Não se pretende entrar aqui no mérito dessa realocação de competências que, provavelmente, explica o número relativamente reduzido de ações de fiscalização encaminhadas à agência. Tampouco se intenta entrar no detalhamento dos pedidos dirigidos ao MME. A título de registro, porém, vale anotar que em 2001, ano da crise, foram produzidos 129 RICs cujo destinatário foi o ministério, sendo a grande maioria deles relacionada ao Apagão. Esse número, sublinhe-se, é maior que a soma de *todas* as proposições produzidas pelos parlamentares dirigidas à ANEEL entre 1998 e 2004.¹¹⁴

Vale dizer, consideradas as ações classificadas na categoria “fiscalização da fiscalização” relativas à ANEEL, duas observações gerais podem ser estabelecidas: primeiro, que há sinais de que os deputados empenham-se em realizar a supervisão da atividade regulatória; e, segundo, que

¹¹³ Em 2001 foi criada a Câmara de Gestão da Crise Energética (CGE), pasta especial diretamente subordinada à presidência da República, como o MME, e que seria presidida pelo então Ministro Chefe da Casa Civil Pedro Parente para o enfrentamento da crise.

¹¹⁴ Trata-se, porém, de um ponto absolutamente fora da curva. Nos anos anteriores (1998-2000), o total de RICs endereçados ao MME ficou sempre entre 20 e 30 proposições.

essa ações originam-se primordialmente de questões locais, derivadas, aparentemente, de reclamações dos usuários dos serviços de concessionárias específicas que se encontram na base eleitoral dos deputados que respondem pela apresentação das proposições. Examinemos as demais ações encaminhadas no período.

- *Procedimentos administrativos da agência e prestação de contas*

A Tabela 6.10. permite analisar de forma focalizada as ações dos deputados que também revelam um esforço de fiscalização do comportamento da ANEEL mas que não estão diretamente relacionadas à atuação conjuntural da agência junto às empresas reguladas. Conforme já tínhamos adiantado anteriormente, essas ações dividem-se em dois tipos: primeiro, as proposições referentes ao controle dos procedimentos administrativo-operacionais da agência. E, segundo, as proposições cujo intuito foi propor oportunidades para que o órgão regulador preste contas, em bases mais amplas, das suas atividades.

Tabela 6.10. – Controle da Agência: RICs + REQs (ANEEL), distribuição por temas

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TT
E.1. Proced. Adm. Agência	1	2	1	1	--	4	--	9
<i>E.1.1. Campanha Publicitária ANEEL</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	--	--	--	--	<i>4</i>
<i>E.1.2. Contingenciamento recursos Agência</i>	--	--	--	--	--	<i>4</i>	--	<i>4</i>
<i>E.1.3. Outros</i>	--	--	--	<i>1</i>	--	--	--	<i>1</i>
E.2. Prestação de contas agência (REQs)	--	--	--	--	--	1	9	10
E.3.Total	1	2	1	1	--	3	9	19

Fonte: Elaboração própria com base em informações da Câmara dos Deputados

Entre 1998 e 2004, o primeiro tipo somou um total de 9 proposições, todas elas relacionadas a questões orçamentárias. Quatro RICs referiram-se às campanhas publicitárias de caráter institucional feitas pela ANEEL entre 1998 e 2000. Em todos os casos, os deputados pediam informações sobre as despesas incorridas pela agência nessas campanhas. Com base na suposição de que os gastos realizados seriam aparentemente excessivos,¹¹⁵ os parlamentares evocavam o “princípio da economicidade” no uso de recursos públicos chamando a agência a prestar explicações sobre aquelas despesas.

¹¹⁵ Em 1999, por exemplo o deputado Luiz Antônio Fleury Filho apresenta um requerimento de informação (RIC 1.482/1999) pedindo detalhes da campanha feita pela Aneel naquele ano. No texto do RIC, o parlamentar registra espanto com o fato de que a agência teria contratado 15 páginas de espaço publicitário nas três principais revistas semanais do país (Veja, Istoé e Época) e avalia que “haveria uma forma mais econômica” de dar publicidade aos trabalhos do órgão regulador.

As demais cinco proposições, por seu turno, apontaram em outra direção. Ao invés de questionar as despesas praticadas pela ANEEL, essas proposições indagavam sobre a existência de condições para que a agência desempenhasse o seu papel institucional. Em verdade, essas proposições não foram dirigidas exclusivamente à ANEEL. A primeira delas, um RIC de 2001, pedia ao MME que informasse o número de servidores lotados na agência, e também em outros órgãos vinculados a esse ministério, com base na afirmação de que seria preciso assegurar que essas burocracias dispusessem de um quadro de pessoal adequado para atuar com eficiência nas suas funções.

Objetivo semelhante tiveram as quatro proposições apresentadas em 2003. Àquela altura, é preciso lembrar, os recursos orçamentários das diversas agências reguladoras foram fortemente contingenciados pelo Ministério da Fazenda. Segundo alguns, como reflexo do esforço feito pelo novo governo para assegurar a obtenção de superávits primários, o qual buscava consolidar o ajuste fiscal comprometido com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e que afetou grande número de órgãos da administração. Segundo outros, como resultado da estratégia de enfraquecimento da autoridade das agências que, àquela altura, estaria sendo posta em curso pelo Executivo federal. Não nos interessa, porém, discutir o mérito dessa questão. O que se quer destacar é que nessa conjuntura houve iniciativas dos parlamentares pelas quais se buscava garantir às agências o acesso aos recursos cuja dotação suas respectivas leis de criação asseguravam sob a alegação de que, na ausência de tais recursos, as agências não poderiam atuar em conformidade com as suas competências legais.

A linha E.2. da Tabela 6.10., mostra, finalmente, o número de ações que tiveram por objetivo criar oportunidades para que a agência prestasse contas de suas atividades em bases mais amplas e não em função de fatores conjunturais específicos. A esse respeito é importante lembrar que na lei de criação da ANEEL (Lei 9.427/96) não foi incorporada qualquer definição pela qual se previsse que a agência deveria informar as suas atividades ao Congresso Nacional em bases regulares, por exemplo, através do encaminhamento de Relatórios Anuais. Isto é, não foi criado qualquer instrumento que favorecesse o acompanhamento global da agenda regulatória pelos legisladores. Nessa medida, o destaque que concedemos a essa categoria de proposições se relaciona com a tentativa de captar o empenho dos parlamentares em se assenhorear da agenda regulatória como um todo, tendo por suposição que interações “inespecíficas” com os reguladores revelam esse tipo de esforço.

Uma primeira observação da Tabela 6.10. mostra que, em termos comparativos, o número de proposições com esse objetivo não foi desprezível. Conforme se vê, registram-se 10 solicitações de Audiências Públicas pelas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados. A Tabela também mostra que essas solicitações concentraram-se no biênio 2003-2004 – sobretudo no ano de 2004, quando foram apresentadas 9 solicitações. Faltam-nos as informações sobre o subperíodo 1998-2000. Não obstante, a ausência de proposições desse tipo no biênio 2001-2002 revela que, no caso da ANEEL, não se observou um esforço dos legisladores em tornar mais rotineira a sua interação com o órgão regulador.

Mais que isso, porém, a análise do *conteúdo* das referidas solicitações revela que a iniciativa de levar a agência a prestar contas do conjunto das suas atividades coube ao próprio ente regulador. De fato, conforme se conclui da leitura dessas proposições, a idéia de que fossem conduzidas audiências públicas nas quais a agência pudesse submeter a gestão regulatória à apreciação dos legisladores partiu não das Comissões da CD mas, antes, do Diretor-Geral do ente regulador que à época, encerrava seu segundo e último mandato à frente do órgão, José Maria Miranda Abdo.¹¹⁶ Diante disso, a descontinuidade das solicitações de prestação de contas evidenciada na Tabela ganha intelegibilidade. Ao que tudo indica, os pedidos de Audiência Pública observados no biênio 2003-2004 provavelmente não teriam ocorrido, não fosse o interesse do próprio dirigente do órgão regulador em oferecer aos legisladores uma visão geral da sua gestão. Essa observação reforça, assim, nossas observações anteriores. No caso da ANEEL, as intenções de controle dos parlamentares são comandadas fundamentalmente por questões “locais” mas não pela preocupação em manter a atividade regulatória sob escrutínio permanente.

6.5. Notas sobre o uso dos dispositivos constitucionais pelas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados conta atualmente com 20 Comissões Permanentes.¹¹⁷ Como é conhecido, essas Comissões são divididas por temas, algo que tem por propósito incentivar a

¹¹⁶ Isso fica claro, por exemplo, no REQ 335/2004, apresentado pela Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), que “solicita a realização de Audiência Pública, de acordo com *proposta* da Diretoria Geral da Aneel, para prestação de contas da gestão 1998/2004”. (grifo nosso)

¹¹⁷ Na 50ª legislatura (1995-1999), tinha-se 16 Comissões. Com a reorganização do sistema ocorrida em 2004, porém, algumas das comissões existentes foram desmembradas originando novas comissões, enquanto que alguns temas foram realocados de uma comissão à outra. Por exemplo, a antiga Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM), foi desmembrada em duas: a Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) e a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS). Ao mesmo tempo, o tema “Minorias” foi

especialização das atividades legislativas. Adaptando-se a tipologia proposta por Muller (2005), é possível agrupar as Comissões em quatro subconjuntos:

a) Comissões de ordem econômica e administrativa: (i) Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI); (ii) Comissão de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (CDEIC); (iii) Comissão de Finanças e Tributação (CFT); (iv) Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC); (v) Comissão de Minas e Energia (CME); (vi) Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP); e (vii) Comissão de Viação e Transportes (CVT).

b) Comissões de Ordem Social: (viii) Comissão de Defesa do Consumidor (CDC); (ix) Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM); (x) Comissão de Educação e Cultura (CEC); (xi) Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); (xii) Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO); (xiii) Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF); e (xiv) Comissão de Turismo e Desporto (CTD).

c) Comissões de Foco Regional: (xv) Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento Desenv. Rural (CAPADR); (xvi) Comissão para a Amazônia, Integração Nacional e de Des. Regional (CAINDR); e (xvii) Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU)

d) Outras: (xviii) Comissão de Relações Exteriores e de Defesa nacional (CREDN); (xix) Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); (xx) Comissão de Legislação Participativa (CLP).

Conforme observamos acima, as Comissões Permanentes podem fazer uso dos quatro dispositivos de controle que vínhamos analisando: RICs, INCs, que também podem ser mobilizados pelos parlamentares individualmente; e REQs e PFCs, que são prerrogativas exclusivas suas.

alocado na Comissão de Direitos Humanos (CDU), que passou a se chamar CDHM. Processo semelhante ocorreu com a antiga Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CECD), também desmembrada em 2 novas Comissões, a Comissão de Educação e Cultura (CEC) e a Comissão de Turismo e Desporto (CTD). Outros desenvolvimentos importantes foram: as criações da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), da Comissão de Legislação Participativa (CLP), e da Comissão para a Amazônia, Integração Nacional e de Des. Regional (CAINDR); a fusão das Comissões de Relações Exteriores (CRE) e de Defesa Nacional (CDN) na CREDN; e ampliação dos temas da antiga Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR) que passou a se chamar Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento Desenv. Rural (CAPADR).

A Tabela 6.11. mostra que são poucos os registros de RICs e INCs solicitados pelos parlamentares por intermédio das Comissões relacionados às três agências de primeira geração. Aparentemente, isso se deve ao fato de que o encaminhamento dessas proposições pelas Comissões requer a aceitação das suas mesas diretoras. Assim, uma vez que os legisladores podem lançar mão desses instrumentos por iniciativa própria, evitando a sua eventual reprovação dentro das Comissões, o caminho que acaba sendo privilegiado, mesmo pelos deputados que integram uma determinada comissão, é o da apresentação direta, sem intermediação desses órgãos. Por outras razões, também são raras as tentativas de se iniciar PFCs. Nesse caso, e conforme sugere Figueiredo (1999), isso se deve aos custos mais elevados envolvidos nesse tipo de proposição, como também já apontamos anteriormente. Como resultado, o principal instrumento de que procuram fazer uso os parlamentares na condição de membros das Comissões Permanentes da CD são os requerimentos para a realização de audiências públicas (REQs).

Tabela 6.11. - Ações propostas por membros das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados – ANEEL e ANATEL

								Totais por período		
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	98/04	98/02	03/04
RICs	0	5	6	0	0	4	0	15	11	4
INCs	0	0	0	1	0	1	0	2	1	1
PFCs	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
REQs	ND	ND	ND	26	23	45	26	120	49	71
TOTAL	0	5	6	27	23	50	26	137	61	76

Fonte: elaboração própria

Na Tabela 6.11., apresentamos os REQs dirigidos à ANEEL no período 2001-2004. Conforme se pode observar, verifica-se que os parlamentares que tiveram assento na Comissão de Minas e Energia (CME) foram os autores mais freqüentes dos REQs propostos no período. No período, foram apresentadas 29 solicitações, em sua maioria no biênio 2003-2004. Em seguida, aparece a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM) com 8 proposições, às quais se poderiam somar as duas proposições apresentadas em 2004 pelas novas Comissões de Defesa do Consumidor (CDC) e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS). As demais comissões apresentaram 4 ou menos proposições no intervalo.

A análise da origem desses REQs indica que a expectativa de que as atividades legislativas obedeam ao princípio da especialização ainda não se encontra claramente consolidada, ou ao menos se tem confirmado de forma contraditória. A princípio se poderia supor que a

concentração das iniciativas em uma única comissão, a CME, sinalizaria uma tendência de especialização. Quando se observa o conteúdo das proposições apresentadas, entretanto, o que se vê é que parte não desprezível dessas ações não guarda relação com as competências que lhe foram atribuídas pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Tabela 6.12. - REQs por Comissões - ANEEL

	2001	2002	2003	2004	TT	2001/02	2003/04
CME	6	1	12	10	29	7	22
CDCMAM	2	3	3	0	8	5	3
CAPADR^a	1	0	0	3	4	1	3
CFFC	1	0	1	1	3	1	2
CDHM	0	0	0	1	1	0	1
CTASP	0	0	0	1	1	0	1
CCTCI	0	0	0	1	1	0	1
CDC	0	0	0	1	1	0	1
CMADS	0	0	0	1	1	0	1
TOTAL	10	4	16	19	49	14	35

Fonte: elaboração própria

Notas: a. As proposições apresentadas são a soma dos REQs apresentados por membros da CAPR, até 2004, e da CAPADR.

De fato, no RICD as matérias que são reservadas à CME são as seguintes: (a) políticas e modelos mineral e energético brasileiros; (b) estrutura institucional e o papel dos agentes dos setores mineral e energético; (c) fontes convencionais e alternativas de energia; (d) pesquisa e exploração de recursos minerais e energéticos; (e) formas de acesso ao bem mineral; (f) empresas de mineração; (g) política e estrutura de preços de recursos energéticos; (h) comercialização e industrialização de minérios; (i) fomento à atividade mineral; (j) regime jurídico dos bens minerais e dos recursos energéticos; (k) gestão, planejamento e controle dos recursos hídricos; (l) regime jurídico de águas públicas e particulares.

A despeito dessas definições, porém, parcela significativa das ações propostas por essa comissão tem como motivação questões referentes às relações entre as empresas reguladas e consumidores. Com efeito, embora a maioria das proposições diga respeito a matérias que se encaixam na lista acima, ao menos 11 das ações apresentadas por membros da CME se enquadrariam melhor nas competências destinadas à Comissão de Defesa do Consumidor (CDC). Quanto às demais comissões, embora o grau de “desvio” com relação às suas competências originais seja, via de regra, menor que aquele observado no caso da CME, verifica-se o mesmo resultado.

Embora não seja nosso objetivo aprofundar essa discussão neste trabalho, a constatação acima introduz a pergunta sobre qual seria a melhor estratégia para fortalecer a responsabilização parlamentar da atividade regulatória. Seria delimitar de forma mais clara dentro de cada comissão o seu quinhão de responsabilidade na supervisão da atividade regulatória, respeitando as atribuições definidas no RICD? Seria constituir uma “super-comissão” a quem seriam reservadas competências amplas que recobrissem todos os aspectos e impactos da regulação setorial (questões relacionadas aos direitos do consumidor, meio-ambiente, desenvolvimento regional, desenho global da política, etc)? Ou seria estimular o quadro atual, mantendo-se várias portas abertas para a responsabilização, ainda que ao custo de uma duplicação (ou dispersão) de esforços?

Tabela 6.13. REQS - Comissões - ANATEL

	2001	2002	2003	2004	TT	2001/02	2003/04
CCTCI	10	7	15	3	35	17	18
CDCMAM	4	11	8	0	23	15	8
CFFC	1	1	4	2	8	2	6
CDC	0	0	0	1	1	0	1
CDEIC	0	0	1	1	1	0	1
CFT	0	0	1	0	1	0	1
CADR	1	0	0	0	1	1	0
TOTAL	16	19	29	7	71	35	36

Fonte: elaboração própria

Essas questões ficam ressaltadas ao se analisar a distribuição e o conteúdo dos REQS encaminhados à ANATEL, mostrada na Tabela 6.13. Aqui o que se vê é que duas Comissões protagonizam a grande maioria das proposições. A Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), com 35 solicitações de Audiências Públicas no período e, mais uma vez, a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM), com 23 ações (24, se contarmos a proposição apresentada pela CDC em 2004). Ainda que em menor grau, também se verifica uma sobreposição entre as iniciativas de controle. Das 35 proposições apresentadas pela CCTCI, 12 delas são informadas por uma perspectiva “consumerista”, encaixando-se mais naturalmente na lista de atribuições originalmente destinadas à CDC.

É de se notar, porém, que neste caso poder-se-ia atribuir a duplicação de esforços à delimitação imprecisa, ou excessivamente ampla, das competências que o RICD estabelece para a CCTCI. No texto do Regimento Interno, de fato, encontra-se definido que as matérias referentes à essa

Comissão envolvem desde “os meios de comunicação social e a liberdade de imprensa” a temas como “assuntos relativos a comunicações, telecomunicações, informática, telemática e robótica em geral”, “serviços postais, telegráficos, telefônicos, de telex, de radiodifusão e de transmissão de dados”, a “política nacional de informática e automação e de telecomunicações” e o “regime jurídico das telecomunicações e informática”.¹¹⁸ Vale dizer, aqui dificilmente se poderia falar que teria ocorrido uma “invasão” de competências – avaliação talvez aplicável à CME no exemplo da ANEEL – na medida em que as atribuições dadas à CCTCI podem ser interpretadas com inegável discricionariedade.

6.6. Considerações finais

Neste capítulo, buscamos analisar o uso feito pelos parlamentares dos dispositivos de responsabilização estabelecidos pela CF de 1988 na fiscalização da atividade regulatória desenvolvida pelas agências de primeira geração, ANEEL, ANP E ANATEL, procurando verificar: se os recursos constitucionais de controle foram mobilizados no período 1998-2004; quem tentou fazer uso deles; e com que motivações.

Duas perguntas gerais orientaram a análise, tendo sido formuladas nos seguintes termos: (i) no período 1998-2004, foi mantido o quadro de aparente desinteresse do Congresso Nacional em reter competências de controle sobre a atividade regulatória, identificado no momento de tramitação das leis de criação dessas agências? (ii) a demanda pela utilização dos mecanismos de controle no período refletiu a posição dos partidos políticos com relação aos governos? Fazer parte da coalizão governista realmente reduz a disposição para a *accountability*?

Com relação à primeira questão proposta acima, o que as informações disponíveis mostram é que, no período, os parlamentares buscaram fazer uso dos dispositivos de fiscalização de controle, registrando-se um número não desprezível de proposições com esse objetivo. Não se sabe quais foram os reflexos dessas tentativas sobre o processo de tomada de decisão em âmbito regulatório. De fato, não é possível avaliar-se se esses instrumentos foram “efetivos” conformando as opções feitas pelos reguladores. Dessa perspectiva, a análise é em certa medida

¹¹⁸ O RICD também menciona como matérias da competência da CCTCI: (i) o “desenvolvimento científico e tecnológico; política nacional de ciência e tecnologia e organização institucional do setor; acordos de cooperação com outros países e organismos internacionais”; (ii) “o sistema estatístico, cartográfico e demográfico nacional”; (iii) a “produção e a programação das emissoras de rádio e televisão; (iv) as indústrias de computação e seus aspectos estratégicos”; e (v) a “outorga e renovação da exploração de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens”. (Cf. Art. 32 do RICD)

inconclusiva. Não obstante, fica evidente que há uma demanda por responsabilização da atividade regulatória que revela, mesmo que no plano das intenções, que o “silêncio” quanto ao tema da responsabilização parlamentar no processo de tramitação foi de algum modo matizado no período de operação das agências reguladoras. De forma geral, conforme vimos, pela preocupação em fiscalizar a atividade regulatória com base em motivações de natureza conjuntural ou local. O maior número de ações propostas pelos legisladores, com efeito, responde à emergência de “temas quentes” no debate público ou a questões relacionadas à base eleitoral dos seus proponentes, observando-se um número muito reduzido de iniciativas que sinalizem a preocupação dos parlamentares com realizar o acompanhamento mais continuado ou a discussão de alternativas de longo prazo para a política regulatória. Fazer comparação entre agências.

Por outro lado, no que se refere à segunda questão, o que se pôde constatar é que a hipótese de que a posição dos partidos em cada governo se reflete em uma maior ou menor disposição em exercer controle nem sempre se confirma na prática, ainda que em alguns casos possa servir de explicação para inflexões na quantidade de iniciativas de responsabilização. O que se pôde observar, em realidade, é que alguns partidos mostram-se sistematicamente mais atentos ao debate regulatório, enquanto que outros se envolvem em iniciativas dessa natureza de forma mais eventual. Se lembrarmos que boa parte das ações de fiscalização tem origem na conexão entre os parlamentares e suas respectivas bases eleitorais, é razoável inferir, então, que alguns partidos encontram-se mais “conectados” que outros.

7. Síntese e Considerações finais

Neste trabalho tivemos como principal objetivo avaliar o comportamento do poder Legislativo brasileiro no que se refere ao tema da responsabilização da atividade regulatória. Procuramos analisar, em primeiro lugar, a maneira pela qual o Congresso Nacional reagiu à introdução desse novo tipo de burocracia no Brasil, examinando se na tramitação dos projetos de lei que deram origem à primeira geração de agências, o parlamento manifestou interesse em fortalecer suas competências de fiscalização em âmbito regulatório. Em segundo lugar, examinamos a atividade de fiscalização exercida pelo Congresso no momento posterior à instalação das agências, focalizando o período 1998-2004, atividade essa baseada na mobilização dos dispositivos constitucionais de controle da administração indireta estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Ao nos propormos a análise das relações entre o Congresso Nacional e as agências reguladoras nesses dois momentos, partimos de uma premissa central. Esta corresponde ao entendimento de que, nos marcos da democracia representativa, as burocracias devem estar sujeitas ao controle político das autoridades eleitas, em particular o exercido pelo poder Legislativo. Trata-se de uma premissa normativa, cuja fundamentação procuramos realizar no primeiro capítulo deste trabalho. E cujas implicações impõem a negação das interpretações hoje predominantes, no Brasil e nos países europeus, quanto à inserção das autoridades reguladoras no mapa das relações que se estabelecem entre os atores constituídos eleitoralmente e as burocracias. A esse respeito, procuramos demonstrar que os pressupostos “wilsonianos” que têm informado os trabalhos de um dos principais divulgadores desse formato institucional, Giandomenico Majone, não resistem a um escrutínio rigoroso. Como procuramos argumentar, a distinção entre “políticas distributivas” e “políticas de eficiência” não é sustentável não eliminando, portanto, a indagação proposta por Max Weber sobre como seria possível conciliar as expectativas democráticas e o processo de burocratização da atividade governativa.

Com base nessa premissa, ilustrada também pela trajetória histórica do Estado Regulador norte-americano, nos lançamos a avaliar de que modo o Congresso brasileiro se colocou diante do desafio de operar como um agente de responsabilização da atividade regulatória, propondo a análise empírica acima referida. Antes, porém, procuramos chamar a atenção para a circunstância de que, no Brasil, as perspectivas de desenvolvimento da *accountability* parlamentar aparece, nos

trabalhos que a tomam como tema, quase que como uma impossibilidade teórica. De fato, conforme pretendemos ter demonstrado, essas análises consideram que em função das características do sistema político brasileiro, a responsabilização legislativa se defrontaria com obstáculos incontornáveis. De um lado, a baixa representatividade das nossas instituições legislativas. De outro, a existência de condições institucionais, referentes às relações entre os poderes Executivo e Legislativo, que comporiam um quadro de incentivos negativos que, na prática, conduziriam ao aniquilamento da *accountability* parlamentar como uma disposição própria ao nosso sistema político.

Com relação a essas interpretações, observamos que embora os elementos por elas considerados apontem para a existência de limites não desprezíveis ao desenvolvimento e à ativação da *accountability* parlamentar, delas não decorre como consequência que se deva fazer tábula rasa de tais perspectivas. Nessa altura, nos apoiamos nas análises que sublinham que no período de redemocratização recente há: primeiro, indícios claros de que o conflito político no Brasil cada vez mais se estrutura em linhas partidárias, algo que colocaria em xeque a visão consagrada na hipótese da “democracia delegativa”. Segundo, que os obstáculos institucionais que supostamente definiriam um quadro de incentivos negativos à responsabilização não seriam suficientes para bloquear a sua ativação.

Estabelecidas essas qualificações, passamos então a examinar o comportamento do Congresso nacional nos dois momentos acima mencionados. Mostramos, então, que se é verdade que no momento de tramitação dos projetos de lei das agências de primeira geração o Legislativo brasileiro expressou um inegável desinteresse em atuar como instância de responsabilização da atividade regulatória, não apenas não buscando reter competências de controle relevantes, mas quase ignorando o tema, no período de operação das agências esse quadro foi, em alguma medida, modificado. Conforme se procurou demonstrar, com efeito, entre 1998-2004 o que se verificou foi uma intensa atividade propositiva de ações de fiscalização, revelando, ao contrário do que se poderia pressupor feita a análise da tramitação dos projetos, uma demanda por controle da atividade regulatória.

Demanda descontínua e inegavelmente marcada por motivações conjunturais ou de ordem “local”, como buscou-se frisar. Todavia, uma demanda que revela a existência, ao menos entre determinados partidos e políticos, de um claro interesse de reservar ao Legislativo papéis relevantes na conformação da política regulatória.

Bibliografia

- ABERBACH, J. D. (1990). *Keeping a watchful eye*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- ABERBACH, J. D., PUTNAM, R. D. & ROCKMAN, B. A. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard University Press
- ABRANCHES, S. H. H. (1999). *Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações*. Revista do Serviço Público, ano 50, no. 2, abril/junho
- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. (1988), “Presidencialismo de Coalizão. O Dilema Institucional Brasileiro”. *Dados*, vol. 31, nº 1, pp. 5-38.
- ABRUCIO, F. e LOUREIRO, M.R. (2005) Finanças públicas, democracia e *accountability*. In BIDERMAN, Ciro; ARVATE, P. *Economia do Setor Público no Brasil*. Editora Campus. São Paulo.
- ABRUCIO, Fernando L. (2000). Responsabilización por la competencia administrada, In. *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, CLAD. BID. Eudeba. Buenos Aires.
- ALMEIDA, M.H. T. & MOYA, M. (1997) A reforma negociada – o Congresso e as privatizações. In. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 12 (34), São Paulo, ANPocs, pp.19-34
- ALMEIDA, Maria Hermínia (2001) “Privatização das Telecomunicações”. *Revista de Economia Política*. V.21 No 2 (82). Abril-junho de 2001. pp.43-61.
- ANASTASIA, F. & MELO, Carlos Ranulfo F. (2002) “Accountability, representação e estabilidade política no Brasil”. In. ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- ARAGÃO, Alexandre dos Santos (2004) A Legitimação Democrática das Agências Reguladoras. In. *Revista de Direito Público e Economia*. Nº 6. Vol. abril-junho. Belo Horizonte. pp. 9-26.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS REGULADORAS (ABAR), (2004) *A Organização e o controle social das Agências Reguladoras – Crítica aos Anteprojetos de Lei*. ABAR.

- BANCO MUNDIAL. (2002). *World Development Report 2002 - Building Institutions for Markets*. New York, Oxford University Press
- BEHN, Robert D. (1998) "O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática". In *Revista do Serviço Público*. Ano 49, N.4, out-dez.
- BLUMSTEIN, James (2001) "Regulatory Review by the Executive Office of the President: An Overview and Policy Analysis of the Legal and Institutional Issues,". *DUKE Law Journal*. 51 (851).
- BRASIL. Casa Civil (2003). *Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro*. Brasília, Brasil: Author
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, Brasil: Author
- BRASIL. Ministério das Comunicações.(1996). *Documento de Encaminhamento da Lei Geral das Telecomunicações, comentando-a*. Brasília, Brasil
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. (19XX), *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília, Gráfica do Senado.
- CARDOSO, F H. (1975). *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra
- CASTOR, B V J. (2001). *Os contornos do Estado e da burocracia no Brasil*, in *Burocracia e reforma do Estado*. Cadernos Adenauer, no. 3, São Paulo
- CLAD (2000). *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD. BID. Eudeba. Buenos Aires.
- CONSEIL D'ÉTAT (2001) *Les Autorités Administratives Indépendantes: Rapport Public 2001*. La Documentation Française: Études et documents No 52. Paris. 471 páginas
- COUTO, Cláudio & ABRUCIO, Fernando (2003), O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. In. *Tempo Social – revista de sociologia da USP*. Vol. 15. n.2. Novembro de 2003. pp. 269-301
- CUNILL GRAU, N. (2000). Responsabilización por controle social, In *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, CLAD. BID. Eudeba. Buenos Aires.

- DAHL, R. (1997). *Poliarquia*. São Paulo, Edusp.
- DAHL, Robert (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs Control*. Yale University Press.
- DAHL, Robert (1996) *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro.
- DUNN, D.D., (1999). “Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility”. In: PRZEWORSKI, Adrian; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press. United Kingdom
- DUNN, J. (1999). “Situating Democratic Political Accountability”. In: Przeworski, A, Stokes, S C & Manin, B (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press. United Kingdom
- FALCÃO MARTINS, H. (2002). *Reforma do Estado e Coordenação Governamental: as trajetórias das políticas de gestão pública na era FHC*. In O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2. ABRUCIO, Fernando Luiz & LOUREIRO, Maria Rita (org.). Brasília: MP, SEGES. Disponível na WWW: www.gestaopublica.gov.br
- FARIAS, Pedro C. & RIBEIRO, Sheila M. R. (2002). “Regulação e novos modelos de gestão no Brasil”. In. *Revista do Serviço Público*, ano 53, no. 3, Jul-Set
- FARIAS, Pedro C.L. (2002) “Regulação e Modelo de Gestão” in *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a nova Gestão Pública*. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). Brasília.
- FIGUEIREDO A. M. C. & LIMONGI, F. (1999). *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- FIGUEIREDO, Argelina (2003) “The role of Congress as an Agency of horizontal accountability: lesson form the brazilian experience”. In. MAINWARING, Scott; WELNA, C. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press. pp.170-197
- GEDDES, B. (1994). *Politician’s Dilema*. Los Angeles: University of California Press.
- GIRAUDI, Giorgio, & RIGHETTINI, M. Stella (2001), *Le autorità amministrative indipendenti. Dalla democrazia della rappresentanza alla democrazia dell'efficienza*, Roma-Bari, Laterza.

- GOMES, M. B. (2003). "O controle externo de agências reguladoras no Brasil em perspectiva comparativa: lições, eventos recentes e desafios futuros". Trabalho apresentado no VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panama.
- GOUVÊA, G. (1994). *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia
- GRUBER, Judith. (1987). *Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governance*. University of California Press.
- HUBER, John. (1996), *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*. Cambridge, Cambridge University Press.
- INSTITUTO HELIO BELTRÃO (2003) *Quem controla as agências reguladoras de serviços públicos? Seminário Internacional: debates e trabalhos apresentados em Brasília, setembro de 2001*. Instituto Hélio Beltrão.
- KERWIN, Cornelius M. (2003) *Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy*. CQ Press. EUA.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. (1997), "Governabilidade, Estrutura Institucional e Processo Decisório no Brasil". In. *Parcerias Estratégicas*, vol.1, nº 3, pp. 19-53.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. (1999), "Partidos Políticos y Proceso Decisorio Democrático: El Caso Brasileño", in M. Cavarozzi (comp.), *Hacia una Matriz de Gobierno en América Latina. Instituciones del Estado, la Sociedad Civil y el Mercado*. Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín/BID.
- LAMOUNIER, Bolívar & MENEGUELLO, Rachel (1986) *Partidos Políticos e Consolidação Democrática: o caso brasileiro*. Editora Brasiliense.
- LAMOUNIER, Bolivar. (1991), "Parlamentarismo, Sistema Eleitoral e Governabilidade". *Nova Economia*, vol. 2, nº 2, UFMG, pp. 9-25.
- LEVY, Brian & SPILLER, Pablo (1996) "A framework for resolving the regulatory problem". In. *Regulations, Institutions and Commitment*. Cambridge University Press.
- LIJPHART, Arend (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (1999). New Haven: Yale University Press

- LIMA Jr, Olavo Brasil (1993) *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. Edições Loyola.
- LOUREIRO, Maria Rita & ABRUCIO, Fernando L. (1999). “Política e burocracia no Presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso”. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, no. 41, outubro/1999
- LOUREIRO, Maria Rita (2001). O controle da burocracia no presidencialismo, In *Burocracia e reforma do Estado*. Cadernos Adenauer, no. 3, São Paulo
- LOUREIRO, Maria Rita (2003). *Controle político da burocracia no presidencialismo americano: uma perspectiva comparada com o Brasil* (Relatórios de Pesquisa n. 7/2003). São Paulo, Brasil: FGV-EAESP
- MAINWARING, Scott (2003) “Introduction: Democratic Accountability in Latin América”. In *Democratic Acoountability in Latin America*. Oxford University Press. pp. 3-32.
- MAINWARING, Scott. (1997), “Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil”, in S. Mainwaring e M. S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York, Cambridge University Press.
- MAJONE, Giandomenico (1996a) “Regulation and its modes.” In MAJONE, Giandomenico. *Regulating Europe*. Ed. Routledge. Londres.
- MAJONE, Giandomenico (1996b) “Regulatory Legitimacy.” In MAJONE, Giandomenico. *Regulating Europe*. Ed. Routledge. Londres.
- MAJONE, Giandomenico (1997a) “From the Positive to the Regulatory State”. *Journal of Public Policy*. V.17. Cambridge University Press.
- MAJONE, Giandomenico (1997b) “Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-majoritarian Institutions?” European University Institute, Working paper RSC n° 96/57.
- MARQUES Neto, Floriano Azevedo (2000) “A nova regulação estatal e as Agências Independentes”. In SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. Malheiros Editores. São Paulo.

- MARQUES Neto, Floriano Azevedo (2002) *Regulação Estatal e Interesses Públicos*. Malheiros Editores.
- MARQUES Neto, Floriano Azevedo (2004a) *Agências Reguladoras - Instrumentos do Fortalecimento do Estado*. Trabalho elaborado para o III Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos.
- MARQUES Neto, Floriano Azevedo (2004b) “Agências independentes: a oportunidade desperdiçada”. *Valor Econômico*, 12.05.2004
- MARQUES, E A. (1998). *Agências reguladoras*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, FGV, 213 (I-VII): 141-8, Jul./set.
- MARTINS, L (1985). *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64*. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro
- McCUBBINS, M.D., & SCHWARTZ, T.. (1984) "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms." *American Journal of Political Science* 2:165-79
- McCUBBINS, Mathew D.; NOLL, Roger G.; WEINGAST, Barry R. (1987) "Administrative Procedures as Instruments of Political Control." *Journal of Law, Economics and Organization* 3:243-77.
- McCUBBINS, Mathew D.; NOLL, Roger G.; WEINGAST, Barry R. (1989) "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies." *Virginia Law Review* 75:431-82.
- McCUBBINS, Mathew; NOLL, Roger; WEINGAST, Barry (1999) “The Political Origins of the Administrative Procedure Act”. In. *Journal of Law, Economics and Organization*. Vol. 15. No1. Spring.
- MEIER, Kenneth J. (2000) *Politics and The Bureaucracy: polciymaking in the fourth branch of government*. Harcourt College Publishers. EUA.
- MELO, M. (2002) “As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança”. In LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando. *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- MELO, M. A. (2000). *Política regulatória: uma revisão da literatura*. BIB, no 50, 2o semestre

- MELO, M. A. (2001). “A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, no. 46, junho.
- MENDES, Conrado H. (2000). Reforma do Estado e agências reguladoras: estabelecendo os parâmetros de discussão. In SUNDFELD, C A. (2000). *Direito administrativo econômico*. Malheiros Editores. São Paulo
- MENDONÇA DE BARROS, L.C. (2003) “A questão das agências reguladoras”. *Folha de São Paulo*, Opinião Econômica. 26.09.2003.
- MENEGUELLO, Rachel. (1998), *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo, Paz e Terra.
- METTENHEIM, K. (2003) “A presidência e a separação dos poderes no Brasil (1999-2002)”. *Tempo Social – revista de sociologia da USP*. Vol. 15. n.2. Novembro de 2003. pp. 238-268.
- MOURA, Marcelo Gameiro de. (2002) “Agências regulatórias no Brasil: os casos dos setores de telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural”. In *Revista do Serviço Público*, Ano 53, n. 2, Abr-Jun 2002.
- MOYA, M.A. (2000) *Executivo e Legislativo na definição da política de privatização no Brasil*. Dissertação de mestrado. FFLCH-USP.
- MÜLLER, Gustavo (2005) “Comissões e partidos políticos na Câmara dos deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as Comissões Permanentes”. In *Revista Dados*. V.48. n.2. Abril/junho.
- NORTON, Philip (2004) “Regulating the Regulatory State”. In *Parliamentary Affairs*. Vol. 57 No.4, pp. 785-799
- NUNES, Edson (2003), “Agências Regulatórias: Gênese, Contexto, Perspectivas e controle”. *Revista de Direito Público da Economia*. N.2. Abril/Maio/Junho. Editora Fórum. Belo Horizonte.
- NUNES, Edson (coordenador); COSTA, C C. & ANDRADE, H (2003). *O governo Lula e as mudanças nas agências reguladoras. Estatísticas do noticiário sobre as agências no período entre 01/12/2002 e 16/05/2003*. Apresentado no seminário Avaliação e Desafios da Regulação no Brasil, 20 e 21/05/2003, Brasília. WWW: www.planejamento.gov.br

- NUNES, Edson *et al* (2005) *Democracia e Regulação no Brasil: gênese e instalação da ANEEL, ANATEL e ANP*. Relatório Final – Volume 1 do Processo CNPq nº 477.175/2003-1 . Rio de Janeiro.
- NUNES, Edson. (1997). *A gramática política do Brasil* (2ª edição). Rio de Janeiro: Jorge Zahar
- O'DONNELL, Guillermo (2003) “The legal institutionalization of Mistrust” in *in* S.Mainwaring e C.Welna, *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press. pp.34-54.
- O'DONNELL, G. (1998). “Horizontal Accountability in New Democracies” In. *Journal of Democracy*, Volume 9, Number 3, July
- O'DONNELL, Guillermo. (1991), "Democracia Delegativa?". *Novos Estudos CEBRAP*, nº 31, pp. 25-40.
- OFFE, C. (1999). *A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade*, in L.C. BRESSER PEREIRA et al (org.), *Sociedade e Estado em transformação*. Brasília: UNESP
- OGUL, M (1976). *Congress oversees the bureaucracy*. University of Pittsburgh Press
- OLIVEIRA, G. (2001). “Características de uma boa agência reguladora”, in *Folha de São Paulo*, 29/09/2001
- OLIVEIRA, Gesner (2004) “Sete propostas para as agências reguladoras”. *Folha de São Paulo*, Opinião Econômica. 17.04.2004
- OSLAK, O. (1998). *Estado e sociedade: novas regras de jogo?*, in Alberto Dines et al, *Sociedade e Estado: superando fronteiras*. São Paulo, Edições Fundap
- PALERMO, Vicente (2000) “Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e Gestão de Governo”. In *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol.43, nº 3, pp. 521-558.
- PARKS, Julie A. (2003) “Lessons in Political: Initial Use of the Congressional Review Act”. In. *Administrative Law Review*, Winter. pp: 187-210
- PARLIAMENTARY CENTRE e WORLD BANK (2001) *Parliamentary Accountability and good governance: a parliamentan's handbook*.
www.parlcent.ca/publications/sourcebooktext.pdf

- PECI, A. & CAVALCANTI, B. (2000), “Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 34 (5). P.99-119. setembro/outubro
- PECI, A. (1999). “Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 33 (4). P.121-35. julho/agosto
- PELTZMAN, S. (1988). *Towards a More General Theory of Regulation*. In Stigler, George J. (ed.), *Chicago Studies in Political Economy* (Cap. 7, p. 234-266). Chicago: The University of Chicago Press
- PESSANHA, Charles. (1997), *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (FFLCH-USP).
- PIMENTA OLIVEIRA, J. R. (2000). *A ANEEL e serviços de energia elétrica*. In SUNDFELD, C. A. (2000). *Direito administrativo econômico*. Malheiros Editores. São Paulo
- PÓ, Marcos (2004) *A Accountability no modelo regulatório brasileiro: gênese e indefinições (os casos da ANATEL e da ANS)*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo. EAESP-FGV.
- POLLITTI, C. (2002). *Understanding Public Management Reform*. Trabalho apresentado em seminário na Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getulio Vargas. São Paulo
- PRZEWORSKI, A. (1998). *Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal*, in L.C. Bresser Pereira & P. Spink (org.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Tradução de Carolina Andrade. 3ª edição, Rio de Janeiro: FGV
- PRZEWORSKI, A. (1999). *O Estado e o cidadão*. in L.C. Bresser Pereira et al (org.), *Sociedade e Estado em transformação*. Brasília: UNESP
- ROSEMBERG, Morton (1999) “Whatever happened to Congressional Review of Agency Rulemaking? A brief overview, assesment, and proposal for reform.” In *Administrative Law Review*, Fall. pp: 1052-1092.

- ROSEN, Bernard (1998) *Holding Government Bureaucracies Accountable*. Ed. Praeger.
- SALGADO, L. H. (2003). *Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. Textos para discussão IPEA nº 941. Brasília
- SANCHES, C. A. X. (2001). *Reestruturação da Telecomunicações no Brasil: análise da transição do monopólio estatal para um mercado competitivo privado no período 1997-2000*. Dissertação de Mestrado, escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil
- SANTANA, Ângela (2002) “Agências Executivas e Agências Reguladoras - o processo de agencificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência” in *Balanço da Reforma do Estado no Brasil – a nova gestão pública*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coleção Gestão Pública. Brasília
- SANTOS, Fabiano & PATRÍCIO, Inês. (2002) “Moeda e Poder Legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol.17. N.49. São Paulo, junho de 2002.
- SANTOS, Fabiano (2002) “Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão”. *Revista Dados*. Vol.45. N.2. Rio de Janeiro. pp.237-264.
- SARTORI, Giovanni (1994) *A Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo*. Editora Ática.
- SCHNEIDER, B. R. (1993). *The Career Connection: A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation*. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3. (Apr., 1993), pp. 331-
- SHUMPETER, Joseph (1984) *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Rio de Janeiro, Zahar,1984.
- SCOTT, Collin. (2000) “Accountability in the Regulatory State”. *Journal of Law & Society*, Mar2000, Vol. 27 Issue 1, p38, 23p.
- SEIDMAN, Harold & GILMOUR, Robert (1986) *Politics, Position and Power: from the Positive to the Regulatory State*. Oxford University Press. EUA.
- SHAPIRO, M. (1997) “The problems of independent agencies in the United States and the European Union” *Journal of European Public Policy* 4:2 June 1997: 276-291

- SILBERMAN, B S. (1993) *Cages of reason: the rise of the rational state in France, Japan, The United States, and Great Britain*. Chicago: The University of Chicago Press
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de (1976) *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. Editora Alfa-Omega.
- STARK, C. (2001). *Regulación, Agencias Regulatoras e Innovación de la gestión Pública en América Latina*. In Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina: Balances y Desafíos. Caracas, Venezuela: CLAD
- STIGLER, G J. (1988). *The Theory of Economic Regulation*. In Stigler, George J. (ed.), *Chicago Studies in Political Economy* (Cap. 6, p. 209-233). Chicago: The University of Chicago Press
- STRØM, K. (2003) “Delegation and its perils” in K.Strøm, W.C.Muller e T.Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press.
- SUNDFELD, C A. (2000). *Direito administrativo econômico*. Malheiros Editores. São Paulo
- SUNSTEIN, C. R. (2004). “Constitucionalismo após o New Deal”. In: MATTOS, Paulo et al. *Regulação Econômica e Democracia: O debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34
- TAYLOR, Frederick Winslow (1991), *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper and Borthers. W.W. Norton & Company.
- TSEBELLIS, G. (1997) “Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12 (34).
- VERÍSSIMO, Marcos Paulo (2002) “Aproximação sistemática ao Controle Judicial das Agências de Regulação Econômica no Brasil”. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.
- WEBER, M. (1974). *Ensaio de sociologia*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores
- WILSON, James Q. (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Basic Books, EUA
- WILSON, Woodrow (1886) *The Study of Administration*.

WOOD, D. B. & WATERMAN, R. (1994). *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy*. Westview Press. Boulder, San Francisco: Oxford.

YATAGANAS, X. (2001) “Delegation of Regulatory Authority in the European Union - the relevance of the American model of independent agencies”. Jean Monnet Working Paper 3/01, publicado no âmbito do *Jean Monnet Program*. União Europeia.