

DELEGAÇÃO E ACCOUNTABILITY: DESAFIOS PARA O CONTROLE DEMOCRÁTICO NO BRASIL

Alberto da Silva Dultra Junior¹

Rejane Santos Brandão de Magalhães²

RESUMO

O presente artigo se propõe a analisar a delegação de serviços públicos e a *accountability*³ no que tange os desafios para o controle democrático no Brasil. A transformação do Estado Brasileiro a partir da adoção de princípios neoliberais, passando este de executor à regulador, trouxe consigo um novo horizonte institucional onde se destaca a criação das agências reguladoras. Essas autarquias independentes e autônomas, têm por finalidade a regulação técnica, estável e imparcial em setores estratégicos e, por sua vez, exercem o poder de normatização e fiscalização. Diante desse cenário surgem os questionamentos: Como assegurar que essas entidades, dotadas de autonomia decisória e autoridade técnica, mas desprovidas de legitimidade eleitoral direta, respondam de fato aos interesses públicos? A partir de uma abordagem qualitativa e exploratória, o artigo analisa como conciliar a delegação de poderes a agentes especializados com a também hodierna necessidade de *accountability* no seio de uma nação democrática. Para tanto, importante delinear a delegação no contexto brasileiro, a criação e estrutura das agências reguladoras, as características da delegação na administração pública brasileira, os mecanismos de *accountability* e diagnóstico, o controle legislativo, judicial e ministerial, bem como a transparência e participação social. Por fim o estudo conclui que o aprimoramento da *accountability* no estado regulador brasileiro passa necessariamente por um conjunto de reformas e ações articuladas de fortalecimento do controle parlamentar, profissionalização das nomeações, transparência ativa com linguagem cidadã, ampliação da participação social qualificada e integração entre os órgãos de controle, fatores estes essenciais para o alcance de uma regulação pública mais transparente, legítima e comprometida com os princípios democráticos.

Palavras-chave: Agências reguladoras; *Accountability*; Controle democrático, transparência e participação social.

ABSTRACT

This article aims to analyze the delegation of public services and accountability regarding the challenges for democratic control in Brazil. The transformation of the Brazilian State from the adoption of neoliberal principles, passing from executor to

¹ Mestrando do Programa de Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas (PPGDGPP) – UNIFACS; Especialista em Direito Empresarial UNIFACS; Especialista em Gestão de Pessoas FTC; Graduado em Administração CEFET-BA; Graduado em Direito UNIJORGE.

² Mestranda do Programa de Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas (PPGDGPP) – UNIFACS; Especialista em Psicologia Social pelo Conselho Federal de Psicologia CFP; Especialista em Política da Assistência Social UNINTER; Graduada em Psicologia UNIRUY.

³ Não há uma tradução fidedigna do termo *accountability* para o português. Sua tradução, em sentido amplo, é visto como prestação de contas; ora indicando-o também como responsividade. Nesse estudo, optamos pela “prestação de contas”, haja vista sua proximidade conceitual às questões aqui tratadas.

regulator, brought with it a new institutional horizon where stands out the creation of regulatory agencies. These independent and autonomous authorities have the purpose of technical regulation, stable and impartial in strategic sectors and, in turn, exercise the power of standardization and supervision. Given this scenario, questions arise: How to ensure that these entities, endowed with decision-making autonomy and technical authority, but devoid of direct electoral legitimacy, actually respond to public interests? From a qualitative and exploratory approach, the article analyzes how to reconcile the delegation of powers to specialized agents with the also current need for accountability within a democratic nation. Therefore, it is important to outline the delegation in the Brazilian context, the creation and structure of regulatory agencies, the characteristics of delegation in the Brazilian public administration, the mechanisms of accountability and diagnosis, legislative, judicial and ministerial control, as well as transparency and social participation. Finally, the study concludes that the improvement of accountability in the Brazilian regulatory state necessarily passes through a set of reforms and articulated actions to strengthen parliamentary control, professionalization of appointments, active transparency with citizen language, Expansion of qualified social participation and integration between the control bodies, these factors are essential for reaching a more transparent public regulation, legitimate and committed to democratic principles.

Keywords: Regulatory agencies; Accountability; Democratic control, transparency and social participation.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o Brasil passou por uma profunda transformação em seu modelo de Estado, marcadamente a partir da década de 1990, quando adotou reformas orientadas por princípios neoliberais. Esse processo, dentre outras metas, buscou a promoção de um Estado regulador.

Nesse sentido, tendo como premissa a transferência de funções de execução direta para a iniciativa privada e pela criação de instituições responsáveis por normatizar, fiscalizar e garantir o funcionamento adequado de serviços essenciais à população, o Estado, através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)⁴, preconiza que o “Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação”.

Nesse novo horizonte institucional, destacam-se as agências reguladoras, entidades criadas sob a forma de autarquias de regime especial, as quais tem por finalidade assegurar regulação técnica, estável e imparcial em setores estratégicos

⁴ O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado sob a liderança do então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995.

como energia, telecomunicações, saúde suplementar e vigilância sanitária entre outros.

Não obstante a percepção de sua notória importância para o bom funcionamento do Estado regulador, a atuação dessas agências suscita questionamentos centrais à teoria democrática. Dentre esses questionamentos, urge neste estudo a seguinte inquietação: Como assegurar que essas entidades, dotadas de autonomia decisória e autoridade técnica, mas desprovidas de legitimidade eleitoral direta, respondam estas aos interesses públicos? Em outras palavras, como conciliar a delegação de poderes a agentes especializados com a necessidade de *accountability* em um regime democrático?

Esse cenário nos remete à própria historicidade da Administração Pública brasileira. Tendo como marco inicial a Administração Pública patrimonialista, modelo este onde existia a confusão entre o patrimônio público e privado do gestor, infere-se que a ideia sedimentada era a de que o Estado era uma mera extensão do poder do governante, uma administração onde reinava a banalização da corrupção e do nepotismo.

Esta situação predominou, sem muitas contestações, até a década de 1930 (era Vargas), época em que aflora no Brasil os princípios da Administração Pública Burocrática, ideias que influenciaram a criação, no ano de 1936, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), conhecido como o marco de implementação de uma Administração Burocrática Weberiana no país.

Insta salientar que, infelizmente, o patrimonialismo não foi completamente abolido com a reforma do DASP. Apesar do DASP ter criado mecanismos que refletiam a incorporação na gestão pública de princípios a exemplo da impensoalidade, profissionalização, bem como da realização de concurso público, as práticas patrimonialistas ainda se mostraram vivas e atuantes nos dias de hoje.

É sob a ótica desse dilema que, hodiernamente, percebe-se crises institucionais, haja vista a existência de denúncias de captura regulatória por interesses privados, fragilidade dos mecanismos de controle e déficit de confiança nas instituições públicas. Nesse diapasão, as agências, embora juridicamente submetidas a normas de controle, muitas vezes operam em ambientes opacos, de difícil escrutínio social, o que compromete tanto sua legitimidade quanto a efetividade de sua atuação regulatória.

Diante o exposto, este artigo tem como objetivo analisar os desafios específicos do Brasil para compatibilizar a delegação de autoridade regulatória com mecanismos eficazes de *accountability* democrática. Para tanto, será explorado o contexto da criação das agências reguladoras, os fundamentos teóricos da delegação e do controle, os mecanismos existentes de responsabilização institucional e social, além de se discutir possíveis caminhos para o aprimoramento da governança regulatória no país.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A transformação do modelo de Estado do Brasil a partir da adoção de princípios neoliberais na década de 1990, quando este, passou a vislumbrar o seu papel enquanto Estado Regulador, trouxe consigo novas atribuições, novas relações, gerando a necessidade de desenvolver novas competências a fim de regular e manter o equilíbrio do mercado. Para Fadul (2002 p.2), esse novo panorama coloca em pauta a emergência de novas e sofisticadas relações entre atores públicos e privados, onde dois aspectos aparecem como fundamentais: a criação de um ambiente competitivo e a institucionalização de mecanismos de regulação.

Devido a necessidade de atender a esses aspectos, são criadas as agências reguladoras, órgãos governamentais com a função primordial de regular e fiscalizar setores específicos da economia com prerrogativa de manter o equilíbrio entre os anseios do mercado de lucratividade e as necessidades da população, buscando garantir qualidade na oferta dos produtos e preços acessíveis.

Criadas como autarquias, as agências reguladoras são componentes da administração pública indireta, possui autonomia administrativa, financeira e decisória. Uma das finalidades da autonomia é evitar a captura da agência por ente político que possua a intenção de utilizar a agencia para suas ações político-partidárias, o que para Fadul (2002) poderia prejudicar a população, pois as ações poderiam ser direcionadas apenas aos eleitores deste ente político. No caso da captura por ente privado, que poderia perscrutar a ampliação de sua atuação na economia em detrimento da qualidade dos serviços ofertados à população.

Para Cunha (2017, p.19) a regulação é um componente decisivo e que deve ser considerado a priori, desde os primeiros estágios de um projeto, carteira de projetos ou programa, particularmente em concessões e parcerias público-privadas (PPPs). É de fundamental importância a participação das agências reguladoras desde o princípio do projeto ou programa, pois esta pode estabelecer diretrizes e normas a fim de garantir um maior controle e *accountability* com o objetivo de reduzir o que Fadul (2002) denomina de situações de incertezas e de assimetria de informação com as quais as agências de regulação têm que lidar, o que pode comprometer o processo de decisão.

Ainda nesse sentido, para FADUL (2002, p.6) a autonomia é essencial para o desempenho da função de regulador.

O *regulador* é aquele que estabelece a estrutura da cadeia de produção e que cria seu próprio espaço dentro dessa cadeia. É quem, em princípio, define a forma de relação entre os elos da cadeia, sendo ao mesmo tempo um deles. Nesses termos, o regulador deveria ter uma certa independência tanto do poder político quanto da empresa que regula. A duplicidade de papéis da figura do regulador e a interferência do poder político e econômico nas suas ações, cria dificuldades de coordenação e de manutenção de uma relação de equilíbrio com a empresa privada prestadora de serviços, que goza da vantagem essencial de conhecer concretamente as modalidades de produção do serviço, detendo informações essenciais ao processo de regulação.

Todavia, a autonomia defendida por Fadul, mesmo considerando sua importância, é criticada por outros autores que consideram que as atuações das agências reguladoras necessitam de fiscalização. Segundo Cunha (2017, p.18) as agências desempenham funções de tomada de decisões, normatizações e julgamentos administrativos, o que se assemelha a atuação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Ao considerar a autonomia e autoridade regulatória das agências, se faz imprescindível pensar em mecanismos eficazes de *accountability* democrática. Majone (Apud Melo, 2001, p.56) aponta falhas essenciais como “a insuficiente responsabilização política das agências regulatórias independentes”.

Quadro 1
Falhas dos Dois Tipos de Regulação Pública

<i>Regulação por Agência Regulatória</i>	<i>Regulação pela Estatização</i>
Insuficiente responsabilização política das agências regulatórias independentes	Nenhum controle efetivo das empresas públicas pelo Congresso, tribunais ou ministério gestor
Captura dos reguladores pelas empresas reguladas	Captura das empresas públicas por políticos e sindicatos
Supercapitalização	Excesso de pessoal
Regulação não-competitiva	Monopólio público
Objetivos difusos referidos ao interesse público	Orientação dos gestores públicos por metas ambíguas e inconsistentes
Coordenação débil entre diferentes reguladores	Coordenação débil entre diferentes empresas públicas

Fonte: Majone (1996).

Fonte Melo (2001, P.56)

Os tipos de regulação pública apresentadas no quadro possuem semelhanças e fragilidades que podem comprometer sua atuação e finalidade. Segundo Wilks (apud Melo, 2001, p.56):

Ao importar essa forma institucional, o Brasil e outros países europeus (Wilks, 1997) deparam-se com uma questão central da agenda política americana no século XX: a questão do controle democrático dessas agências. Essa questão imbrica-se, por outro lado, em um tema recorrente da teoria democrática: as relações entre representação e responsabilização. Estas questões são hoje de grande centralidade no debate brasileiro.

No caso do EUA, as agências reguladoras possuem dois formatos organizacionais o *independent commission* e o *executive agency* e subordinam-se ao Congresso. Segundo Melo (2001, p.58):

Ambas são regidas pelo Administrative Procedures Act (APA), de 1947, que lhes confere um *status* de “quase-tribunal”, com procedimentos decisórios típicos de instituições judiciais: devido processo e instrução, formato de quase-júri com justificativas para as decisões, confronto adversarial entre partes contendoras etc. Além disso, a forma de operação dessas agências — que é fortemente publicizada — contrasta de forma marcante com aquela de órgãos reguladores internos à burocacia, cujos procedimentos e processo decisório obedecem a padrões de sigilo de informações típicos de administração pública ordinária.

O modelo Americano sofreu os efeitos negativos do insulamento burocrático de suas agências que gerou o déficit democrático, pois a autonomia e independência poderiam representar uma ameaça ao interesse público na medida que agentes não eleitos tomam decisões relevantes para a sociedade, Melo (2001, p.61). Todavia apresentaram dois modelos de monitoramento a ser realizado pelo congresso: “Patrulha de Polícia” e o “Alarme de Incêndio”.

O controle tipo “patrulha de polícia” estaria associado ao escrutínio e monitoramento sistemático, de custos elevados, exercidos pelos

parlamentares em relação a todo desvio potencial no funcionamento das burocracias e nos programas implementados.

Em contraste, o controle “alarme de incêndio” refere-se ao monitoramento seletivo, de custo eficiente, voltado para a identificação dos desvios ou comportamento oportunista da burocracia que são denunciados pela base parlamentar dos congressistas.

No caso do Brasil a criação das agências reguladoras ocorreu antes da criação do marco regulatório, o que gerou certas disparidades entre as agências, já que cada área específica buscou atender suas demandas sem uma legislação orientadora comum, o que segundo Pó e Abrucio (2006, p. 683) acabou por tornar o processo fragmentado, sendo fortemente conduzido pelas concepções dos ministérios e pela burocracia de cada setor, e não por uma diretriz orientadora geral, o que impactou o formato e o funcionamento das agências criadas.

Devemos lembrar que, além das linhas gerais do plano diretor, houve em maio de 1996 uma recomendação do Conselho da Reforma do Estado para a Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores, que indicava diretrizes mais específicas para esses órgãos. Todavia, não houve processo coordenado de mudança do aparelho estatal, da reforma regulatória e das privatizações que gerasse uma concepção explícita da natureza e da operacionalização do Estado regulador (Abranches, 1999 apud Pó e Abrucio, 2006).

Essa anteposição das etapas trouxe consequências relevantes na concepção e funcionamento das agências reguladoras brasileiras que inicialmente seriam divididas entre reguladoras e executivas, segundo o plano diretor, sendo que esta última teria em suas principais ações previstas no plano da *accountability*:

A participação dos usuários; a utilização de contratos de gestão como forma de responsabilização por resultados; adoção de mecanismos de controle social nos serviços locais e o aumento da transparência na implementação das ações do governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação. As noções de controle e *accountability* ficariam, dessa forma, estreitamente ligadas a avaliação e publicidade dos resultados e informações dos órgãos, assim como na institucionalização de mecanismos de participação. Pó e Abrucio (2006, p.682).

Todavia, foram implementadas apenas agências de regulação que absorveram essas ações previstas no plano diretor e como demonstrado por Pó e Abrucio (2006) em sua pesquisa concentraram a avaliação dos mecanismos de disponibilização de informações das diversas agências reguladoras, ou seja, prestação de contas. O que em sua definição possibilita o acesso a informação, ainda que não garantam a execução da *accountability*. Insta salientar, que o controle, um aspecto fundamental para efetivação do *accountability* também não foi incluído em sua pesquisa.

A *accountability* é um conceito mais amplo, que inclui a existência de condições para os cidadãos participarem da definição e avaliação das políticas públicas, premiando ou punindo os responsáveis (Clad, 2000). Nessas condições deve constar a disponibilidade de informações sobre a atuação dos governos e seus resultados, bem como a existência de instituições que permitam contestar as ações do poder público. Assim, controle e *accountability* não são sinônimos, sendo o primeiro um dos componentes do segundo, embora sejam, num regime democrático, indissociavelmente ligados, porque não há efetivação da *accountability* sem a utilização de instrumentos institucionais de controle. (Pó e Abrucio)

Como resultado de sua pesquisa, Pó e Abrucio (2006, p.695) apresentaram os resultados que destacam disparidades entre as formas de atuação das agências a exemplo do índice consultas/resoluções, permite avaliar a transparência das agências na sua tomada de decisão, principalmente se combinado com a disponibilidade da íntegra das manifestações e da resposta da agência às mesmas.

Enquanto a Anatel realiza audiências de forma corriqueira (como previsto na sua lei), as outras agências já não fazem isso com freqüência. O caso da ANS é o mais grave: além de ser um procedimento raro, a agência não dá transparência ao processo. Aneel e ANTT possuem índices intermediários que podem ser motivados pela natureza das resoluções emitidas, pois elas podem não ser do interesse de um número elevado de *stakeholders*. É necessária uma avaliação mais aprofundada da natureza substantiva das resoluções para esclarecer esse ponto. A disponibilidade de relatórios também mostra o compromisso com a transparência, que nesse caso é razoavelmente assemelhado entre os órgãos. Aqui também é necessária uma avaliação aprofundada sobre a qualidade da informação. A ouvidoria apresenta diferenças, principalmente no que se refere à Aneel. Nessa agência o ouvidor é um *ombudsman*, enquanto nas demais trata-se de um canal de contato com o público. As vacâncias e o atraso dos relatórios apontam deficiências desse mecanismo em termos de prestação de contas à sociedade

Conforme explicitado anteriormente, as agências de regulação possuem um papel fundamental para manutenção do equilíbrio do mercado, principalmente no setores em que existem os monopólios como o de energia, para tanto sua autonomia é imprescindível para sua atuação consistente, contudo, o controle democrático e *accountability* são igualmente essenciais para legitimar essa atuação dessas agências, portanto é imprescindível a criação de mecanismos eficazes de *accountability* democrática e adequados a realidade brasileira.

3 METODOLOGIA

Para atender aos objetivos deste artigo e para entendimento acerca da delegação e *accountability*, bem como dos desafios para o controle democrático no Brasil no que tange as agências reguladoras, utilizou-se como procedimento

metodológico a pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema. A metodologia baseou-se na análise de documentos oficiais, almejando-se a análise dos desafios específicos do Brasil para compatibilizar a delegação de autoridade regulatória com mecanismos eficazes de *accountability* democrática.

Trata-se de uma pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa, delineada sobre a análise do conteúdo do material institucional extraído dos sites oficiais e outros meios eletrônicos através de revisão bibliográfica e documental.

No presente estudo inclui-se documentos normativos (Leis) emitidas através da Casa Civil do Governo Federal e artigos científicos de bases de dados do Scielo, Ipea, FGV e Enap.

No que tange a análise de dados, foi adotado o método de análise de conteúdo, com a utilização de três etapas de organização por Bardin (2002).

Pré-análise, etapa de seleção e organização do material a ser trabalhado, houve a definição de 02 documentos extraídos de site oficial e 09 artigos científicos de bases amplamente reconhecidas. Neste momento a escolha do referido material se deu com base na triagem da temática da política de regulação e das agências reguladoras.

Em relação a segunda etapa, descrição analítica ou etapa de exploração do material, realizou-se categorização do material anteriormente coletado, buscando identificar em seus respectivos conteúdos informações relativas ao contexto da criação das agências reguladoras, os fundamentos teóricos da delegação e do controle, os mecanismos existentes de responsabilização institucional e social, e discussões sobre possíveis caminhos para o aprimoramento da governança regulatória no país. Para tanto, foram selecionados 02 documentos oficiais e 07 artigos científicos.

Sendo assim, com base nos objetivos propostos por este estudo bibliográfico e documental, foram consideradas as seguintes categorias para análise da próxima etapa:

- a) Descrição do contexto da criação das agências reguladoras;

- b) Fundamentos teóricos da delegação e do controle;
- c) Mecanismos existentes de *accountability*.

No que concerne à última etapa, foi feita uma análise mais profunda dos documentos selecionados. Então deu-se início à interpretação, visando construir uma compreensão dos fenômenos investigados.

4 A DELEGAÇÃO NO CONTEXTO BRASIL

A consolidação do modelo de Estado regulador no Brasil, especialmente a partir da década de 1990, implicou na reconfiguração do papel do Estado frente à economia e aos serviços públicos. Em vez de assumir diretamente a prestação de serviços essenciais, o Estado passou a desempenhar a função de regulador, atribuindo a órgãos especializados a responsabilidade por definir normas, fiscalizar o cumprimento de contratos e zelar pelo equilíbrio entre interesses públicos e privados. É nesse contexto que se insere a criação das agências reguladoras, concebidas como instrumentos institucionais para garantir a estabilidade, a tecnicidade e a previsibilidade das decisões regulatórias em setores estratégicos.

Nesse sentido, Dias (2019, p.6):

A reforma administrativa promovida na década de 90 pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso teve como uma de suas políticas fundamentais a transferência, para o setor privado, da prestação de serviços públicos. Cabia ao Estado criar as condições para estimular o interesse do capital privado em aportar seus recursos nessas atividades. E essa estratégia de atração de investimentos baseava-se na credibilidade governamental.

Estimava-se, portanto, uma mudança de paradigma o qual a oferta dos serviços públicos deveria ocorrer pelo Estado ou por estruturas administrativas estatais, inerentes à administração direta. A partir da percepção de que há uma relação inversamente proporcional entre as demandas do Estado e os seus recursos, a delegação da prestação de alguns serviços públicos a outros atores, buscou a consecução da eficiência, economia e otimização de recursos públicos.

4.1 CRIAÇÃO E ESTRUTURA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

As primeiras agências reguladoras federais brasileiras foram instituídas como parte do processo de reformas administrativas e econômicas do Estado, que incluíram políticas de privatização, abertura ao capital estrangeiro e desestatização de serviços públicos.

Nessa toada, Pacheco (2006, p.525):

No Brasil, a criação das agências independentes teve outros fundamentos além da necessidade de delegação do Executivo para criar credibilidade regulatória; as razões para criação de algumas agências parecem envolver a tentativa de escapar à rigidez do modelo burocrático consagrado pela Constituição de 1988.

Com o intuito de conferir maior autonomia administrativa, financeira e decisória em relação à administração direta, as agências são formalmente organizadas como autarquias sob regime especial. Ademais, estas especificidades buscam “blindar” estes entes de possíveis pressões políticas, bem como garantir que suas decisões sejam pautadas por critérios técnicos e não por interesses outros. Contudo, essa autonomia, embora desejável em termos de eficiência regulatória, gera complexos desafios do ponto de vista da legitimidade democrática.

A delegação regulatória brasileira, tem como pressuposto que ela se dará predominantemente por iniciativa do Poder Executivo. Esse arranjo brasileiro resulta em vulnerabilidades institucionais: a ausência de um vínculo direto entre a delegação e o poder Legislativo dificulta o estabelecimento de mecanismos claros de controle, além do efetivo acompanhamento e responsabilização por parte da sociedade e de seus representantes eleitos. Hoje contamos com várias agências a exemplo da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), criada pela Lei nº 9.427/1996, para regular e fiscalizar o setor elétrico, ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), instituída pela Lei nº 9.472/1997, com o objetivo de regulamentar o setor de telecomunicações após a privatização da Telebrás, ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), criada pela Lei nº 9.782/1999, com a missão de proteger a saúde da população por meio do controle sanitário de produtos e serviços, ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar), estabelecida pela Lei nº 9.961/2000, para regular os planos de saúde privados, entre outras.

4.2 CARACTERÍSTICAS DA DELEGAÇÃO BRASILEIRA

O processo de nomeação de dirigentes dessas agências, embora inclua sabatinas no Senado, é frequentemente marcado por negociações políticas e critérios pouco transparentes, o que compromete a imparcialidade esperada desses órgãos. A assimetria de informação entre reguladores e regulados, característica da relação entre principal e agente, tende a se agravar quando não há instrumentos robustos de *accountability* institucional.

O modelo brasileiro de delegação apresenta deficiências estruturais que comprometem sua efetividade e sua legitimidade democrática. Nesse sentido, percebe-se uma falta de mecanismos de transparência que se mostrem de fato eficazes. Embora as agências tenham obrigações formais de publicidade dos seus atos e decisões, muitas vezes estes documentos são de difícil acesso, linguagem excessivamente técnica e pouca clareza para o público não especializado. Isso limita a capacidade de acompanhamento e controle por parte da sociedade civil.

Não obstante, a existência de pressões políticas e de interferência do Executivo também são notórias pois, apesar da autonomia formal, as agências frequentemente acabam por enfrentar pressões políticas por parte do governo federal, tanto na definição de políticas regulatórias quanto na escolha dos seus dirigentes. Essa interferência enfraquece a independência técnica e pode levar à adoção de decisões orientadas por interesses conjunturais, ou seja, a captura da agência reguladora por um ente político.

Nesse sentido, COUTINHO; SANTOS (2018, p.229):

Vários fatores externos obstaculizam a efetividade do controle externo técnico. A maioria é de natureza normativa e, por isso, institucional, cuja solução depende da atividade legiferante ou mesmo de inversão da jurisprudência nacional, tendente atualmente a restringir a atuação dos tribunais de contas.

Ademais, a proximidade entre reguladores e regulados, aliada à rotatividade de profissionais entre o setor público e privado (conhecida como “porta giratória”), favorece a captura das agências por interesses privados, desviando-as de seu objetivo de garantir o interesse público. Outro ponto também perceptível é a fragilidade dos controles legislativo e social pois, o Congresso Nacional, embora tenha competência para fiscalizar as agências, atua de forma esporádica e pouco sistemática. Não obstante, os mecanismos de participação social, a exemplo das ouvidorias, conselhos e audiências públicas, além de se mostrarem incipientes, são também pouco representativos, tendo uma baixa influência nas decisões finais dessas entidades.

Essas vulnerabilidades revelam um paradoxo fundamental da governança regulatória no Brasil: ao mesmo tempo em que se busca garantir autonomia técnica para decisões complexas, observa-se a ausência de estruturas eficazes de controle democrático, o que compromete a legitimidade e a confiança nas decisões tomadas

pelas agências. Superar esse desequilíbrio entre delegação e *accountability* é um dos grandes desafios institucionais do Estado regulador brasileiro.

5. MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY E SEU DIAGNÓSTICO

No modelo de Estado regulador adotado pelo Brasil, a delegação de poderes às agências reguladoras é acompanhada, em tese, por mecanismos de controle que visam garantir a responsabilização institucional e democrática de tais entidades. No entanto, na prática, o funcionamento desses mecanismos apresenta limitações significativas, tanto em termos de cobertura quanto de efetividade.

Esta seção busca diagnosticar os principais instrumentos formais e informais de *accountability* das agências no Brasil, a partir de três eixos: o controle legislativo, o controle judicial e ministerial, e os mecanismos de transparência e participação social.

5.1. CONTROLE LEGISLATIVO

O Poder Legislativo possui, em teoria, um papel central no exercício do controle democrático sobre as agências reguladoras. Entre os instrumentos disponíveis estão: as comissões permanentes das casas legislativas, órgãos que têm competência para acompanhar a atuação das agências no respectivo setor; as sabatinas e aprovações dos dirigentes das agências pelo Senado Federal; e a possibilidade de convocar audiências públicas, solicitar informações e instaurar Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs).

No entanto, a atuação do Congresso Nacional nesse campo tem se mostrado pontual, fragmentada e de baixa intensidade fiscalizatória. As sabatinas muitas vezes assumem um caráter meramente protocolar, com pouca profundidade técnica ou questionamentos relevantes sobre os planos de atuação dos indicados.

Nessa toada, Salama; Barrionuevo (2016 p.155-156):

Embora a sabatina consista, como já foi salientado, em um espaço para a realização de questionamentos, diversos Senadores utilizam a oportunidade para tecer manifestações de apoio aos sabatinados. Tais manifestações de apoio costumam aparecer na forma de elogios às aptidões técnicas, à integridade moral ou mesmo às qualidades pessoais do indicado. Nesse sentido, uma manifestação de apoio recorrente entre os Senadores é a de que a análise do currículo do sabatinado evidencia que o mesmo está pronto para dirigir a Agência para a qual foi indicado.

As comissões legislativas raramente acompanham de forma sistemática as políticas regulatórias ou exigem relatórios periódicos detalhados. Em grande parte, essa fragilidade se deve à assimetria de informação entre parlamentares e especialistas, ao baixo nível de especialização técnica dos gabinetes legislativos e à frequente politização de temas regulatórios, que substitui critérios técnicos por alinhamentos ideológicos ou partidários.

5.2. CONTROLE JUDICIAL E MINISTERIAL

O Poder Judiciário e o Ministério Público (MP) exercem um papel relevante na responsabilização das agências, especialmente em casos de judicialização de decisões regulatórias ou denúncias de abuso de poder, omissão ou favorecimento indevido. O controle judicial se manifesta tanto por meio da anulação de atos administrativos quanto pela imposição de medidas corretivas, enquanto o MP pode propor ações civis públicas, instaurar procedimentos investigatórios e requisitar informações.

Contudo, esse tipo de controle tende a ser reativo e casuístico, ocorrendo apenas quando há provocação por parte de interessados (cidadãos, empresas, entidades da sociedade civil). Além disso, não há coordenação sistêmica entre o Judiciário, o MP e os demais órgãos de controle, o que resulta em ações pontuais, desconectadas e, por vezes, contraditórias.

Essa falta de articulação compromete a eficácia do controle institucional e pode gerar insegurança jurídica, especialmente em setores regulados que exigem previsibilidade e estabilidade normativa.

5.3. TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A transparência administrativa e a participação da sociedade civil constituem pilares essenciais da *accountability* em democracias contemporâneas, sobretudo em áreas técnicas e de alto impacto social, como a regulação econômica e sanitária.

As agências reguladoras brasileiras adotam, formalmente, uma série de instrumentos para promover o envolvimento da população, a exemplo de Ouvidorias internas, para receber manifestações dos usuários, de Conselhos consultivos, com representação social e setorial e de audiências e consultas públicas, destinadas a debater propostas regulatórias antes de sua formalização.

Contudo, apesar da existência formal desses mecanismos, seu funcionamento concreto revela sérias limitações. Muitas ouvidorias atuam de forma burocrática, sem efetiva capacidade de resposta ou articulação com os processos decisórios. Os conselhos consultivos, quando ativos, são frequentemente dominados por representantes técnicos ou setoriais, com baixa diversidade e representatividade social. As audiências públicas, por sua vez, tendem a ser pouco acessíveis, tanto em termos de linguagem técnica quanto de divulgação prévia e logística, o que reduz a participação cidadã e o pluralismo dos debates.

Em conjunto, esses fatores apontam para um cenário de *accountability* limitada, no qual os mecanismos existentes funcionam de maneira formal, mas carecem de efetividade substancial. A responsabilização das agências, portanto, se dá de forma desigual, fragmentada e, muitas vezes, tardia, fato este que acaba comprometendo a confiança pública nas instituições reguladoras e fragiliza os fundamentos democráticos do Estado regulador brasileiro.

6. PROPOSTAS PARA FORTALECIMENTO DA ACCOUNTABILITY

Urge que o Congresso Nacional assuma um papel mais ativo e técnico no acompanhamento da atuação das agências reguladoras. Este artigo corrobora com a ideia de que mostra-se recomendável que haja o fortalecimento das comissões temáticas permanentes, com suporte técnico especializado e periodicidade regular de audiências com representantes das agências.

Outro aspecto relevante, é o estabelecimento da obrigatoriedade de envio de relatórios de desempenho anual por parte das agências ao Parlamento, com indicadores de eficácia regulatória e metas cumpridas, ademais, faz-se necessário que haja uma reforma substancial no processo de sabatina e nomeação de diretores, inserindo critérios objetivos de qualificação técnica, experiência prévia e conduta ética.

A efetividade da *accountability* sugere também que haja uma efetiva transparência, transparência esta que facilite a comunicação e diálogo com o cidadão. Nesse sentido, a transparência deve ser entendida para além da mera disponibilização de documentos. Fundamental, portanto, que as agências adotem uma linguagem acessível em seus atos normativos e pareceres técnicos, promovendo comunicação que se aproxime do cidadão comum.

Esta comunicação, pode e deve ser facilitada pelo uso de plataformas digitais com sistemas de busca inteligentes, que facilitem a navegação e compreensão dos dados a exposição de relatórios simplificados que exponham de forma clara e coesa os objetivos, riscos e justificativas das principais decisões.

Por fim, necessário também a busca por se estruturar mecanismos permanentes e efetivos de participação cidadã, através do fortalecimento de conselhos consultivos, com representação ampliada da sociedade civil, usuários e organizações independentes, a realização de audiências públicas descentralizadas e híbridas, bem como o estímulo à criação de observatórios da regulação, com participação de universidades, terceiro setor e entidades de classe, haja vista um melhor acompanhamento técnico e crítico perante a atuação das agências reguladoras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação do modelo de Estado regulador no Brasil representou uma inflexão importante na forma como o poder público intervém nos setores estratégicos da sociedade e da economia. Com a criação das agências reguladoras, buscou-se aliar autonomia técnica, eficiência administrativa e imparcialidade decisória à atuação estatal em contextos cada vez mais complexos e especializados.

Contudo, esse arranjo institucional gerou novos desafios para a democracia representativa, especialmente no que diz respeito a *accountability* dessas instituições que, embora dotadas de poder normativo e fiscalizador, não derivam diretamente da soberania popular.

A análise desenvolvida neste artigo demonstrou que, embora o Brasil disponha de mecanismos formais de controle das agências reguladoras, como o controle legislativo, a atuação do Judiciário e do Ministério Público, bem como os instrumentos de transparência e participação social, percebe-se que tais mecanismos ainda operam de forma fragmentada, reativa e, muitas vezes, ineficaz.

As falhas no controle democrático são agravadas pela assimetria de informação entre reguladores e sociedade, pela falta de articulação entre os órgãos de controle e pela influência de interesses políticos ou econômicos sobre os processos decisórios.

Diante desse cenário, o aprimoramento da *accountability* no Estado regulador brasileiro passa necessariamente por um conjunto de reformas e ações articuladas: fortalecimento do controle parlamentar, profissionalização das nomeações, transparência ativa com linguagem cidadã, ampliação da participação social qualificada e integração entre os órgãos de controle. Trata-se de uma agenda que exige vontade política, capacidade institucional e o engajamento da sociedade civil na defesa de uma regulação pública mais transparente, legítima e comprometida com os princípios democráticos.

Por fim, sugere-se que futuras pesquisas aprofundem o estudo empírico sobre os mecanismos de *accountability* em diferentes agências, bem como analisem o papel de novos atores informais de controle, como a mídia, os observatórios sociais e as redes digitais, na fiscalização da ação regulatória. Essa linha de investigação poderá contribuir para uma compreensão mais abrangente e dinâmica das possibilidades de aprimoramento da governança regulatória no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9986.htm. Acesso em: 20 jul.2025.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização e o processo decisório das agências reguladoras. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

COUTINHO, Doris de Miranda; SANTOS, Aline Sueli de Salles. A&C – R. de Dir. Adm. Const. | Belo Horizonte, ano 18, n. 72, p. 209-233, abr./jun. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i72.882

CUNHA, Bruno Queiroz. Os regulocratas: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil. 2017.

<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7931> Acesso em: 26 jul. 2025.

DIAS, Frederico Carvalho. Posição destacada das agências reguladoras em termos de governança e baixa interação entre as entidades do setor de infraestrutura como efeitos do discurso “técnica versus política”. Brasília, DF: ENAP, 2019.

FADUL, Élvia. Agências reguladoras multisetoriais: desafios organizacionais e dinâmicas de poder. In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 116, nº 46, p. 55-68, 2001. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092001000200003> Acesso em: 24 jul. 2025.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. In: Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro 40 (4): p. 679-698, Jul/Ago 2006. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000400009>. Acesso em: 28 jul. 2025.

SALAMA, Bruno Meyerhof; BARRIONUEVO, Arthur (Coord.). DINÂMICA DE NOMEAÇÕES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS. Juliana Bonacorsi de Palma (Pesq. chefe). São Paulo: Fundação Getulio Vargas – FGV Direito SP, Grupo de Relações entre Estado e Empresa Privada – GRP, 2016. Relatório de pesquisa.