

6 Conclusão

Considerando o objetivo e a hipótese levantada na introdução, procurou-se verificar se a intervenção regulatória por meio de agências independentes atende às condições neorrepublicanas de não-manipulabilidade e contestabilidade da tomada pública de decisão.

O trabalho procurou investigar uma saída teórica, de natureza política e normativa, não encontrada na literatura jurídica nacional, capaz de legitimar democraticamente a atuação das agências reguladoras brasileiras.

Ao analisar a formação do Estado capitalista regulador, pode-se perceber que a intervenção do Estado na ordem econômica e social passou por um longo processo de transformação, decorrente de dinâmicas internas e externas que se conjugaram, e cuja evolução é permanente e acontece até os dias atuais. Fatores ligados a crises econômicas, falhas de mercado, externalidades, demandaram dos Estados o estabelecimento de reformas administrativas com vistas a desregulação, desestatização e privatização de empresas estatais. Esse movimento de reformas teve por objetivo reduzir a intervenção direta do Estado na ordem econômica, mantendo as atividades de intervenção normativa e regulatória.

Nesse contexto, foi visto que a ação regulatória da economia, surgida após a crise do Estado social, possui natureza específica, distinta daquela até então existente. O seu conteúdo é quantitativamente (funções de natureza normativa, executiva e judicante) e qualitativamente mais amplo (funções de natureza técnica), na medida em que terá por objetivo disciplinar setores estratégicos da economia, com mercados extremamente complexos, com alto grau de racionalidade e eficiência.

Com isso, a atribuição da ação regulatória a entidades públicas com considerável autonomia administrativa e financeira em relação à Administração direta do Estado foi uma decorrência natural dessa nova forma de atuação estatal. Procurou-se evitar que o conteúdo da regulação ficasse sujeito a ingerências

políticas-administrativas indevidas, fortemente influenciadas pela conveniência subjetiva do agente político.

Por inspiração do direito norte-americano, esse modelo de regulação por meio de entidades administrativas independentes (*independent agencies*) foi recepcionado por vários países, tanto por aqueles que adotam o sistema jurídico baseado na *common law* (tradição anglo-saxã) como naqueles baseados na *civil law* (tradição romano-germânica). Os dois países analisados, Estados Unidos da América e França, são paradigmas clássicos dessas duas tradições.

Foi demonstrado que, no Brasil, a reforma administrativa com vistas à instituição de um Estado regulador iniciou-se nos anos 1990, com a edição do Programa Nacional de Desestatização e com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Assim sendo, foram efetivados vários processos de privatização de empresas estatais nos setores de energia, telefonia, petróleo e gás natural, entre outros. As primeiras agências reguladoras criadas para o setor de infraestrutura de rede foram a Agência Nacional de Energia Elétrica, a Agência Nacional de Telecomunicações e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

Todavia, a institucionalização do modelo de regulação da economia por agências independentes suscitou uma série de questionamentos, de natureza jurídica e política, quanto à constitucionalidade e legitimidade de sua atuação. Como visto, várias perspectivas analíticas foram sendo formadas, primeiramente nos Estados Unidos da América, na tentativa de superar esses entraves institucionais e democráticos.

Na parte que interessava ao trabalho de pesquisa, ficou evidenciado que o debate no plano da teoria política está relacionado ao problema da desigualdade de condições de acesso dos cidadãos aos canais de circulação do poder político nas democracias representativas de massa, como, por exemplo, na nomeação dos dirigentes das agências para um mandato a termo que ultrapassa os limites do mandato do agente político eleito - *accountability vertical*, e das deficiências do controle político das agências pelo sistema de freios e contrapesos, como, por exemplo, o controle político do Poder Executivo e do Poder Legislativo - *accountability horizontal*.

Foi constatado, pela análise comparativa, que os Estados Unidos da América e a França adotaram mecanismos e institutos democráticos nos seus

respectivos ordenamentos jurídicos, com o fim de aperfeiçoar e aumentar o controle político e social sobre a atuação das agências, limitando, de certo modo, a sua autonomia administrativa e normativa, mas sem deixar de lhe conferir as prerrogativas imediatas e exclusivas da ação regulatória. No Brasil, o debate sobre a atuação das agências reguladoras no campo da teoria política não é unívoco, tendo as várias correntes doutrinárias adotado perspectivas analíticas ambivalentes. Por outro lado, revelou-se uma particularidade na recepção das agências reguladoras no Brasil, decorrente de orientações político-partidárias e da adoção de marcos regulatórios incompletos ou contraditórios, que gerou consequências indesejadas.

Por essa razão é que foi analisada e discutida a teoria neorrepública de Philip Pettit como forma de encontrar uma saída teórica para a legitimação democrática das agências reguladoras brasileiras. Ficou demonstrado que o Estado republicano sustentado por Pettit tem que operar de acordo com restrições constitucionais e legais que contribuam para prevenir a manipulação dos instrumentos políticos por interesses dissociados dos interesses públicos. Além disso, a concepção de Estado republicano para Pettit pressupõe um determinado perfil democrático que observe pautas deliberativas, inclusivas e responsivas.

A partir da análise das formas e da organização do Estado, segundo a teoria neorrepública de Pettit, tornou-se possível avaliar o potencial de legitimidade democrática das agências reguladoras federais criadas no Brasil a partir dos anos 1990, especialmente, o desenho institucional e a ação regulatória da Agência Nacional de Energia Elétrica.

Como se viu no quarto e último capítulo da tese, sob o ponto de vista da não-manipulação do poder arbitrário, as agências reguladoras brasileiras atendem a todas as condições impostas pela teoria neorrepública. Por outro lado, observou-se que o ordenamento jurídico brasileiro contempla instrumentos democráticos de deliberação, de inclusividade e de responsividade no exercício da função regulatória desempenhada pelas agências.

Assim sendo, a resposta à indagação realizada na introdução é positiva: a intervenção regulatória por meio de agências independentes atende às condições de não-manipulabilidade e contestabilidade do poder da teoria neorrepública de Philip Pettit.

Oportuno advertir que a manutenção do perfil democrático e republicano desse modelo de regulação dependerá, para sua estabilidade e segurança, ser garantido pelo ordenamento jurídico, levando-se em consideração eventuais aperfeiçoamentos e adaptações decorrentes da volatilidade e complexidade dos setores e agentes regulados.

Por fim, a pesquisa empreendida na tese contribui para uma abertura de perspectiva analítica do modelo de regulação por agências independentes, tanto tanto no direito, quanto nas ciências sociais em geral.