

## As Agências Reguladoras como Instrumento de Sinergia da Imersão Estatal

**Sueine Patrícia Cunha de Souza**

Graduação em Direito UFPE, Mestranda em Direito UFPE,  
Assistente Técnico Administrativo da Receita Federal do Brasil.

**Resumo:** As agências reguladoras são entes estatais surgidos com o processo de privatização do país, possuindo o escopo de regular, fiscalizar e expedir normas no setor econômico no qual atua. Por meio de uma visão sinérgica, analisamos quais os fatores que devem existir para garantir uma gestão democrática na prestação de serviços públicos pelos entes regulados, colaborando para um estado imerso. Disponibilidade de informação e instrumentos de controle social são levantados como capazes de permitir uma maior inserção do Estado no contexto social e legitimar a existência das agências reguladoras.

### 1. Introdução

O presente artigo aborda a questão das agências reguladoras de nosso ordenamento, focando nos conceitos de autonomia inserida do Estado e de sinergia regulatória.

Percebe-se que a complexidade da sociedade e o aprofundamento das redes de comunicação foram fatores de modificação da própria estrutura do Estado.

É cediço que as referidas entidades basearam-se no modelo norte-americano e ingressaram no nosso direito pela abertura econômica e políticas de privatizações da década de 90 do século passado.

Assim, a implantação das agências reguladoras não se adequa integralmente às estruturas clássicas da organização constitucional. Ademais, surge um paralelo com as autarquias já existentes, que guardam elementos semelhantes, como a concessão de maior autonomia.

Porém, ante à complexidade da sociedade contemporânea, as agências reguladoras são estruturas mais próximas aos cidadãos, motivo pelo

qual pretendemos demonstrar a importância da sua existência na prestação estatal.

Para isso, devem-se ressaltar os elementos necessários para que haja a interação e cooperativismo social, imprescindíveis para a caracterização de um Estado inserido, ou seja, um Estado livre da pressão de grupos de interesses, mas, ao mesmo tempo, efetivando uma gestão participativa.

Dessa forma, uma visão sinérgica da atuação estatal, pode ser ponto fundamental para uma solução mais integrada à dinâmica da sociedade brasileira.

## **2. Surgimento do modelo regulador no contexto histórico**

O estado, assim como conhecemos atualmente, nasceu absolutista, no qual os poderes estavam concentrados na figura do soberano, o rei. A liberdade do comércio, quando existia, era bastante restrita, havendo também limitação dos dogmas religiosos aos lucros e à exploração comercial.

Com a queda do absolutismo, em contraposição, o sistema político emergente baseou-se na intervenção mínima do estado, privilegiando-se a autonomia privada e a atuação desembaraçada da economia.

Este novo estado, com viés democrático, ficou conhecido como Estado Liberal, justamente porque tinha como escopo, no âmbito econômico, em termos gerais, auxiliar o regular desempenho das atividades econômicas e assegurar os benefícios da classe burguesa.

Já na segunda fase do Estado Democrático, referida como modernidade ou Estado Social (welfare state) ou, ainda, Estado Democrático de Direito<sup>1</sup>, iniciada em meados do século XX, o Estado assume diretamente alguns papéis econômicos, tanto como condutor do desenvolvimento como outros de cunho distributivista.

As mazelas provocadas pela liberdade desenfreada do mercado, contudo, tornou evidente as externalidades e assimetrias que surgiram, seja porque ao mercado elas não interessavam (diante da essência eminentemente

---

<sup>1</sup> Apesar da existência de outras nomenclaturas, acreditamos que a expressão Estado Democrático de Direito é a mais adequada para uma manifestação jus-política complexa.

lucrativa daquele), seja porque não possuía instrumentos para contê-las.

A marginalização social, a fome, a poluição ambiental, a concorrência desleal, dentre outros problemas, mostraram aspectos com os quais sozinho o mercado não poderia lidar satisfatoriamente.

Por conseguinte, o Estado muda novamente de paradigma, passando a atuar de forma constante e concreta na sociedade, não havendo mais um isolamento entre eles, mas uma mútua influência.

Essa atuação na sociedade também se fez presente na questão econômica e, diferentemente do modelo anterior, no qual se pregava o absenteísmo do ente estatal nas relações comerciais, a regulação econômica no Estado Social adota uma postura positiva no sentido de ação.

## **2.1. A necessidade de coesão de forças no novo paradigma**

Com a ampliação da intervenção do Estado, contudo, esse foi se mostrando ineficiente e moroso na atuação na economia.

Por essa razão, a recente crise necessitou de uma releitura do modelo anterior, buscando-se uma nova base para a construção de um paradigma de estado que correspondesse aos anseios modernos, inseridos no contexto globalizado e que priorizasse a eficiência social.

Sendo assim, a responsabilidade social passaria a ser compartilhada pela sociedade organizada. O novo desenho político que se forma exige uma revisão das relações entre sociedade e Estado, formando uma aliança sinérgica em busca do prol comum. É nessa conciliação de forças que entra a emblemática do poder regulatório conferido às agências reguladoras.

Esse reconhecimento do papel do Estado no gerenciamento do capital social acaba por ressaltar a interdependência entre as dimensões do estado e da sociedade, no qual ambos se influenciam e são influenciados.

Neste contexto, Peter Evans compartilha deste entendimento ao afirmar que o bom desenvolvimento do Estado na economia globalizada só é possível com o empreendimento do estado na economia para fomentá-la e com capacidade para gerir e fiscalizar as partes: "national success in the current global political economy has been associated not with minimal

states but with states that are capable, active, and engaged".<sup>2</sup>

Dentre as ponderações feitas, observa-se que o fortalecimento institucional do setor público e a democratização da administração, por meio do aumento da transparência, participação do cidadão em esferas de decisão pública e práticas gerencias, são peças-chave para o ansiado crescimento.

Ainda de acordo com Evans, este defende a tese de que uma alternativa para uma melhor gerência estatal só seria possível mediante uma visão sinérgica:

The possibility of a more progressive alternative outcome would depend in part on whether current zero-sum visions of the relation between the state and civil society can be replaced by a more synergistic view.<sup>3</sup>

Isto significa afirmar que decisões de interesses comuns da coletividade devem ser tomadas preferencialmente por instituições mais próximas ao cidadão.

Porém, frise-se que não estamos a defender uma política neoliberal, muito menos reduzir o Estado a mero regulador da economia, olvidando-se do seu caráter social e democrático.

Tampouco cairemos na ingenuidade de injuridicidades ou ilegitimidades porventura existentes. Por essa lógica, não acreditamos que a desregulamentação seja a melhor solução para a crise do Estado.

Mas, ao contrário, o debate que propomos é discutir a questão das agências reguladoras em nosso ordenamento, a partir do seu papel como instrumento de sinergia regulatória capaz de contribuir para a autonomia inserida.

Por essa razão, trouxemos outro ponto para o debate jurídico, que foi a análise das agências a partir do referencial sinérgico na construção da imersão social. Incrementamos, pois, a discussão com outros elementos conceituais para que se entenda as teias de relações de interação que se formam.

<sup>2</sup> EVANS, Peter B. The Eclipse of the State: Reflections on Stateness in an Era of Globalization. **World Politics** - Volume 50, Number 1, October 1997, pp. 62-87

<sup>3</sup> EVANS, Peter B. Op.cit, p. 62-87

### 3. Referenciais teóricos: sinergia e estado imerso

Em uma ótica etimológica, a palavra sinergia deriva do grego *synergía* (*sýn* + *érgon*), no qual o *sýn* significa coordenação e *érgon*, trabalho, ou seja, trabalho coordenado de vários sistemas. Comumente, simplifica-se o conceito para a expressão “quando a soma do todo é maior do que as partes isoladas”.

O termo sinergia não é novo, sendo utilizado em várias áreas do conhecimento humano, tal como na física, na química, na biologia. Nas relações sociais, a sinergia é percebida na união dos membros de um grupo, entidade ou coletividade em prol de um objetivo comum. Entretanto essa coesão de forças, diferentemente das ciências naturais, não é espontânea.<sup>4</sup>

Não se pode afirmar, contudo, que a união de pessoas, um trabalho em grupo, gerará um resultado maior do que cada sujeito individualmente considerado consegue produzir, como alerta Sérgio Lins<sup>5</sup>, pois o resultado, prossegue o autor, pode ser simplesmente diferente ou então impossível de ser realizado sem a comunhão das partes;

Adotaremos, portanto, parafraseando Lins, a definição de sinergia como a situação na qual se efetiva a conexão e fluidez entre as partes de um conjunto, estimulando a convergência múltipla e a consciência coletiva. No campo do Direito, seria a união de atores sociais, incluindo o Estado, que, mediante a coordenação de esforços, buscam maior eficácia e qualidade na realização dos direitos individuais, sociais e econômicos tutelados pela ordem jurídica, que isoladamente não atingiriam.

Lafayette Petter define a ação sinérgica como a ação que ocorre quando se combinam dois estímulos que provocam resultado maior do que a soma dos resultados dos estímulos, atuando separadamente. Ilustra com a seguinte situação:

Por exemplo, se a política de investimentos públicos em infra-estrutura for combinada com a isenção de impostos sobre as atividades que utilizarão os produtos dali oriundos, o efeito final do investimento sobre o

<sup>4</sup> LINS, Sérgio. **Sinergia**: fator de sucesso nas realizações humanas. Elsevier: Rio de Janeiro, 2005, p.17-20.

<sup>5</sup> LINS, Sérgio. Op.cit.p.17-20.

incremento da renda poderá ser maior do que se as duas medidas não fossem tomadas simultaneamente.<sup>6</sup>

Assim, o Estado sinérgico, território no qual os setores que o compõem atuam de forma harmoniosa, só é possível com elemento que estimule e torne possível essa harmonia.

No contexto econômico-social, as agências reguladoras desempenhariam esse papel de integração. A liderança do Estado seria o ponto de apoio para conciliar os interesses sociais e econômicos, pois a existência de uma organização totalmente independente serviria de interesses individuais, atuando conforme o lobby mais poderoso, ao passo que uma organização dependente realizaria suas atividades apenas em consonância com a decisão política em apreço.

Logo, regular equilíbrio econômico-social por meio das agências seria o liame jurídico necessário para a aliança entre o poder público, o setor econômico e a sociedade civil.

E seria essa relação de cooperação, equilibrando os paradoxos de autonomia e vinculação ao interesse público, que permitiria a concretização do Estado imerso. Em outras palavras, as agências, como órgãos estatais, colaborariam para a autonomia inserida do Estado, permitindo sua ação desvinculada e democrática.

O conceito de autonomia inserida (embedded autonomy), também usado por Evans, alude à situação em que o Estado possui independência e liberdade para formular projetos próprios, sem estar atrelado diretamente ou estar subordinado a grupos de interesses. Embeddedness referem-se aos laços que conectam cidadãos e agentes públicos. Esse conceito de autonomia permite que o estado mantenha canais de contato com a sociedade, como modo de fundamentar suas ações no interesse público.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> PETTER, Lafayette Josué. **Direito Econômico**. Verbo jurídico: Porto Alegre, 2009, p.306.

<sup>7</sup> Essa definição nos é dada por Ricardo Camargo, ao trazer excelente artigo da atuação sinérgica no setor elétrico. LUIZ CAMARGO, Ricardo. Sinergia nas relações entre estado-sociedade-empresendedores: um estudo preliminar sobre a possibilidade de formação de capital social no setor elétrico. In: I ENCONTRO ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2002, Indaiatuba. Disponível em: [http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro1/gt/energia/Ricardo%20Luiz%20Camargo.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/energia/Ricardo%20Luiz%20Camargo.pdf)

Por conseguinte, a autonomia inserida é caracterizada de acordo com a atuação do Estado como ator na elaboração de políticas públicas e seu grau de inserção e conexão com o círculo social.

Nem a coesão nem a inserção deveriam funcionar de forma isolada. A coesão interna sem inserção não poderia fornecer serviços públicos visto que carece de informação necessária sobre o que pode ser feito e isto ajuda na implementação. Sem um coesão interna, a inserção facilita a invasão privada e desorganização mais do que auxilia uma coerente implementação. Apenas a combinação contraditória dos dois – que chamo autonomia inserida – possivelmente fornece os bens públicos.<sup>8</sup>

Percebe-se que não basta ter uma estrutura governamental formalmente estruturada, mas, sim, que existam atores sociais envolvidos e mobilizados em torno da consecução de metas públicas.

Assim, o setor público deve incorporar a construção de civismo comunitário como elemento do seu trabalho, construindo ou dando bases para o fortalecimento do país.

#### **4. A autonomia inserida como fundamento de uma gestão democrática**

Conforme esboço histórico traçado anteriormente, o Estado pós-moderno não é um estado liberal, no qual se deixa o mercado nas mãos da livre iniciativa. Tampouco é um estado nos moldes intervencionista de Keynes, na medida em que abre o espaço da autonomia privada em diversos setores de importância social, como também promove a privatização como forma de reduzir o seu aparato.

Como fruto desse processo de desestatização, as agências reguladoras, inicialmente, tiveram papel primordial de manter a ingerência estatal nos setores agora comandados pela iniciativa privada.

Porém, tais entidades podem ser direcionadas para um papel regulatório

<sup>8</sup> EVANS, Peter B. Op.cit.p.263.Tradução livre.

mais finalístico, condizente com os interesses sociais. Um prova disso é a melhoria da qualidade de vida e índices econômicos, além dos incrementos da infraestrutura do país provocados pelo atual modelo de Estado.

Há alguns anos atrás, por exemplo, poucos eram os que podiam adquirir uma linha telefônica. Hoje, a instalação, além de mais rápida, tem o custo menor, sem mencionar a questão da telefonia móvel, que alcança patamar altíssimo em toda sociedade brasileira.

Porém, para que se continue nesse processo de imersão estatal, faz-se necessário suprir o déficit democrático que se encontra as agências reguladoras, que, apesar de garantirem formalmente alguns dos instrumentos de participação popular, não dão real subsídio ao exercício efetivo dessas garantias.

No campo regulatório de serviços públicos, apontam-se, como meios de legitimação das agências reguladoras, os instrumentos processuais jurídicos constitucionais de controle social, que têm o objetivo de resguardar os princípios inerentes à prestação estatal e os direitos fundamentais do usuário.

As leis instituidoras da ANATEL, da ANP e da ANEEL, em atendimento ao exposto, por exemplo, consagram como instrumento de participação popular ativa a consulta pública e a audiência pública. De um modo geral, tais leis estabelecem a obrigatoriedade à consulta ou audiência com agentes econômicos ou consumidores e usuários de bens e serviços do setor regulado sempre que deva ser editado um ato ou tomada de decisão que possa afetar seus direitos.<sup>9</sup>

**Art. 42.** As minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca. (lei nº 9472/97).

**Art. 19.** As iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de

<sup>9</sup> ALEXANDRINO & PAULO, Marcelo e Vicente. MARCELO ALEXANDRINO & VICENTE PAULO. **Direito Administrativo Descomplicado**. MÉTODO: SÃO PAULO, 2009. p.181.



direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo serão precedidas de **audiência pública** convocada e dirigida pela ANP. (lei nº 9478/97).

Há também a figura do Ouvidor, que, conforme definição retirada da lei da Aneel, deve: “zelar pela qualidade do serviço público de energia elétrica, receber, apurar e solucionar as reclamações dos usuários” (Art. 4º, §1º, da Lei nº 9.427/96), “sendo-lhe atribuída a responsabilidade final pela cobrança da correta aplicação de medidas pelos agentes no atendimento às reclamações” (Art. 8º, §1º, do Regulamento da ANEEL - Decreto nº 2.335/97).

Outro instituto de grande relevância para a questão do controle social, previsto na lei da ANATEL, é a instituição do Conselho Consultivo, considerado órgão de “participação institucionalizada da sociedade”.<sup>10</sup>

Contudo, tais mecanismos, infelizmente, não têm apresentado resultados efetivos na condução da política regulatória proposta pela Administração Pública, tanto pela falta de divulgação quanto pela complexidade dos temas colocados à discussão que não são esclarecidos para a população em geral, contribuindo para a concentração da decisão naqueles que detém o conhecimento técnico ou o poderio econômico.

O que se percebe é que a sociedade civil não está estruturada a ponto de participar tecnicamente do debate, havendo um confronto desigual com os agentes do mercado, os quais certamente dispõem de todos os argumentos técnico. Enquanto faltar uma sociedade civil integrada no processo decisório da área regulada, os processos de regulação, incluído o tão polêmico poder normativo, continuarão se segmentando independente do interesse popular.

As ampliações dos mecanismos de controle social mostram-se, portanto, fundamentais para uma parceria bem sucedida entre os empreendedores, o Estado e a sociedade. Se esta é a destinatária dos bens e serviços e razão de ser do próprio Estado, por conseguinte, este deve fornecer meios para que aquela possa exercer os seus direitos juridicamente tutelados.

---

<sup>10</sup> Conforme arts. 33 e seguintes da Lei nº9472/97 e nos arts. 36 e seguintes do Regulamento da referida agência

Decerto é que não se pode falar em um Estado “imerso” se não há, efetivamente, uma participação popular nos mecanismos de gestão públicos e se essa abertura democrática não permitir uma atividade construtivista para o setor.

Tal construção impescinde de (i) transparência das atividades das agências reguladoras e (ii) da divulgação de informações importantes, pois a divulgação de informação e a condução de propostas pela sociedade civil são pressupostos de confiança na instituição.

Se a sociedade e os setores econômicos não depositarem fé no atuar dos entes reguladores, não há como haver uma simbiose de forças.

“[...] la autonomía de la agencia depende de la eficiencia y la credibilidad de los instrumentos de control impuestos por los principales. La independencia de un agente varía con la eficacia y la credibilidad de los mecanismos de control de los que disponen los principales.[.]”<sup>11</sup>

Particularmente, vislumbramos que esta fidúcia se dá em dois níveis, no juízo de valor moral e no juízo de valor normativo. No primeiro, evita-se que as ações das agências reguladoras sejam conduzidas por pressão de empresários do mercado privado. Já o juízo normativo afirma que suas ações têm de estar pautadas segundo o princípio da legalidade.

Com relação ao vício moral, ligado à atuação política, houve a chamada “captura das agências” (agency capture), ou seja, crise de confiança nas agências reguladoras, na qual se alegou que as funções das agências estariam sendo desvirtuadas, com uma certa captura por parte dos agentes regulados, devido ao seu poder econômico, ficando os consumidores um pouco desamparados.

Floriano Azevedo Marques<sup>12</sup>, citado por Alexandrino & Paulo, em estudo sobre o assunto, identificou 4 (quatro) graves riscos de capturar, a saber:

<sup>11</sup> ARROYO, Frederico Hernandez. La independencia de las agencias reguladoras em México: el caso de los sectores energético y de telecomunicaciones. *Gestión y Política Pública*[en línea]2007,XVI. Disponível em: < <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13316103> >

<sup>12</sup> ALEXANDRINO & PAULO, Marcelo e Vincente.Op.cit.p.175.

- 1) risco da concussão- diz respeito ao problema da corrupção;
- 2) captura por contaminação de interesses – seria o tipo mais comum de captura, na qual o órgão regulador assume os valores e interesses do regulado como supostamente fossem os interesses gerais da coletividade;
- 3) captura por insuficiência de meios – ocorre quando a atuação do agente regulador é inviabilizado pela ausência ou má qualidade de seus recursos físicos, financeiros e humanos; e
- 4) captura pelo poder político – ocorre quando não existem os instrumentos legais capazes de assegurar a efetiva autonomia da agência reguladora e ela passa a ser um mero agente dos interesses político-partidários dos governantes.

Observa-se que risco de captura prejudica não só a população civil, que utiliza o serviço, mas também os eventuais empresários e sociedade, que atuam no setor em apreço.

Acontece que os grupos de interesses são compostos por empresas que detêm posição dominante ou que possuem grande poder econômico. Assim, os anseios das micro e pequenas empresas também restariam frustrados.

A autonomia inserida, então, não significa somente que deve haver uma proteção aos consumidores, usuários, mas também que deve se manter a imparcialidade entre as próprias entidades reguladas.

Afinal, uma das principais premissas do modelo regulatório é a equidistância do órgão regulador em relação aos polos de interesse de regulação: governo, concessionárias e consumidores. Tais grupos influenciam o processo regulatório, e cada um deles atua de acordo com os próprios interesses e com o poder de pressão diferenciado.<sup>13</sup>

Neste sentido, como modo de preservar as agências reguladoras de ingerências indevidas, por parte dos agentes políticos e econômicos, a lei instituiu as agências de um regime jurídico especial, conferindo-lhes autonomia econômico-financeira e autonomia político-administrativa, conforme anteriormente reproduzido.

Com relação ao plano normativo, uma das mais emblemáticas questões referentes às agências reguladoras e ao direito da regulação é sua

---

<sup>13</sup> BEZERRA FARIAS, Regina Cláudia Godin. **Controle Social na regulação do setor elétrico**. In: monografia do Tribunal de Contas e Instituto Serzedello Corrêa: Brasília, 2004. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/773260.PDF>

compatibilização com o princípio da reserva legal, a essência do modelo democrático.

Em termos gerais, além da problemática do poder regulamentar e das delegações legislativas, há a questão específica da chamada deslegalização, que contrasta com os conceitos tradicionais ao contemplar a transferência de competências normativas primárias para uma entidade da Administração.

Sumariamente, a justificativa encontrada para o poder normativo das agências reguladoras decorre do reconhecimento da limitação do Legislativo corresponder de forma célere às demandas complexas das atividades econômicas e também dos serviços públicos regulados na sociedade capitalista moderna.

Em oposição a esta restrição, a doutrina desenvolveu a teoria da delegificação, que preceitua que a lei degrade uma disciplina legal para o nível hierárquico regulamentar, permitindo, assim, a sua regulação via atos administrativos normativos.

Neste sentido, Alexandre Santos de Aragão sustenta que:

“Por este entendimento, não há qualquer inconstitucionalidade na delegificação, que não consistiria propriamente em uma transferência de poderes legislativos, mas apenas na adoção, pelo próprio legislador, de uma política legislativa pela qual transfere a uma outra sede normativa a regulação de determinada matéria. E, com efeito, se este tem poder para revogar uma lei anterior, por que não o teria para, simplesmente, rebaixar o seu grau hierárquico?”<sup>14</sup>

De fato, segundo o entendimento do autor não se trata propriamente de deferir ao regulamento o poder de criar normas jurídicas cogentes, mas de uma disciplina legal, que muda para outro ente a atribuição de normatizar determinada matéria.

A deslegalização, assim, consiste na possibilidade de outras fontes

<sup>14</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. As Agências Reguladoras Independentes e a Separação de Poderes: Uma Contribuição da Teoria dos Ordenamentos Setoriais. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n.º 13, p.47, abril/maio, 2002.

normativas regularem determinada matéria, ou seja, seria uma transferência normativa.

Porém, a fim de não ferir a tripartição de poderes, o poder normativo das agências deverá ser limitado às questões técnicas, que fogem ao alcance do conhecimento dos nossos parlamentares;

Realmente, não se coaduna com o atual estágio de dinâmica econômico-social que o Legislativo seja requisitado a fazer diversas leis sobre assuntos tão técnicos e tão específicos que fogem ao seu conhecimento.

A dinâmica da sociedade, pois, seria a própria justificativa da existência dessas entidades, ainda que factualmente sua origem seja exógena.

Los motivos de creación de las agencias reguladoras son múltiples, pero pueden sintetizarse en la combinación de la necesidad de obtener mayor credibilidad nacional e internacional en materia de regulación y la necesidad de hacer frente a la presión de los operadores del sector regulado que solicitaban un modelo más estable e independiente de regulación. La percepción que las agencias reguladoras han logrado un modelo cultural propio, una identidad propia, totalmente distinta a la del resto del entramado institucional del país.<sup>15</sup>

Logo, por mais crítica que se faça ao modelo atual, por mais pessimistas que sejam, o fato é que a regulação é palpável e merece uma atenção maior, não só em termos doutrinários, mas também por parte do legislador brasileiro.

Tal situação leva-nos a concluir que os avanços conquistados na prestação de serviços públicos e a complexa especialização dos setores regulados exigem que haja uma mudança na qualidade da atuação do Estado, pois, para haver eficiência e qualidade no serviço público, na função reguladora, justamente há a necessidade da visão sinérgica da ação do Estado.

<sup>15</sup> MATAS, Carles Ramió. .La fortaleza institucional de las nuevas agencias reguladoras de los países de America Latina: Los casos de Perú y República Dominicana. **Documento CIDOB América Latina**. Barcelona, nº19, p.17,2007.

Somente com a retomada da credibilidade popular e da consonância legal da sua atuação é que o modelo regulatório brasileiro poderá evoluir e mostrar eficácia, concretizando a autonomia inserida.

## 7. Conclusão

O Estado Liberal tem como uma de suas premissas a intervenção quase inexistente do Estado atuando na esfera privada e na economia. No modelo atual, o Estado não está impedido de atuar economia, mas sua função essencial está em acompanhá-la através de sua regulação, fiscalização e planejamento.

Neste sentido é que surgiram as agências reguladoras, como modo de exercer a função estatal regulatória. Este modelo foi adotado do direito norte-americano, apesar de não haver uma correspondência direta entre a função exercida lá e o escopo que foi designado a estes entes pelo ordenamento brasileiro.

Contudo, ainda que na prática tenha se planejado dotar o Estado de eficiência na prestação dos serviços públicos e corrigir as falhas de mercado, na realidade o atuar das agências acabou sendo prejudicado pela alegação de ilegalidade e pela falta de legitimidade democrática.

A ilegalidade está intimamente associada com a polêmica do poder normativo das agências e a falta de adaptação da estrutura das agências ao direito pátrio.

Por sua vez, o déficit democrático faz-se gritante pela falta de transparência e controle da política regulatória das agências. Ademais, a desconfiança da sociedade civil e dos próprios entes econômicos são frutos da comentada “crise de captura”, caracterizada pelo desvio da função das agências em decorrência do lobby econômico de algumas empresas.

Toda essa problemática dificulta que haja uma autonomia inserida pura no contexto brasileiro. Há a previsão formal de canais de comunicação e controle entre o Estado e a sociedade, mas todas as inconsistências do modelo acabam interferindo na interação.

A solução encontrada foi fortalecer as vias de comunicação com a sociedade, integrando-a ao processo decisório e aos mecanismos de

controle e mantendo-a informada dos assuntos de interesse. De igual modo, defendeu-se a dosagem equilibrada da independência das agências para que ajam da forma mais neutra possível e, ao mesmo tempo, sem esquecer as demandas coletivas.

Sob uma ótica sinérgica, portanto, vimos que, para que haja uma efetiva autonomia imersa do Estado, faz-se necessário concretizar instrumentos de gestão participativa e de confiança. Parte-se do pressuposto que a coesão de forças será um meio de alcançar o princípio da eficiência, reduzindo os custos do Estado e mediando interesses antagônicos.

## Referências

ALEXANDRINO & PAULO, Marcelo e Vincente. MARCELO ALEXANDRINO & VICENTE PAULO. **Direito Administrativo Descomplicado**. MÉTODO:SÃO PAULO,2009.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As Agências Reguladoras Independentes e a Separação de Poderes: Uma Contribuição da Teoria dos Ordenamentos Setoriais. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n.º 13,p.47, abril/maio, 2002.

ARROYO, Frederico Hernandez. La independencia de las agencias reguladoras em México: el caso de los sectores energético y de telecomunicaciones. *Gestión y Política. Pública* [enlínea] 2007, XVI. Disponível em: < <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13316103> > ISSN 1405-1079

BEZERRA FARIAS, Regina Cláudia Godin. **Controle Social na regulação do setor elétrico**. In: monografia do Tribunal de Contas e Instituto Serzedello Corrêa:Brasília,2004.Disponível em:<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/773260.PDF>

EVANS, Peter B. The Eclipse of the State: Reflections on Stateness in an Era of Globalization. **World Politics** - Volume 50, Number 1, October 1997.

LINS, Sérgio. Sinergia: fator de sucesso nas realizações humanas. Elsevier: Rio de Janeiro, 2005.

LUIZ CAMARGO, Ricardo. Sinergia nas relações entre estado-sociedade-empresendedores: um estudo preliminar sobre a possibilidade de formação de capital social no setor elétrico. In: I ENCONTRO ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO.PESQUISA.EM.AMBIENTE.E.SOCIEDADE,2002,Indaiatuba.Disponível.em:[http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro1/gt/energia/Ricardo%20Luiz%20Camargo.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/energia/Ricardo%20Luiz%20Camargo.pdf)

MATAS, Carles Ramió. La fortaleza institucional de las nuevas agencias reguladoras de los países de America Latina: Los casos de Perú y República Dominicana. **Documento CIDOB América Latina**. Barcelona, nº19, p.17,2007.

PETTER, Lafayette Josué. **Direito Econômico**. Verbo jurídico: Porto Alegre, 2009.