

REGULAÇÃO: ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS PARA A ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS¹

Maria Arair Pinto Paiva
(Professora do PPGSD/UFF)

Andreia da Cunha Marreiros
Cristiana Gabriela Carvalho de Aguiar
Kathy Byron Alves ods Santos
(Alunas da Faculdade de Direito da UFF)



Imagem disponível em <http://www.abar.org.br>

RESUMO

O presente artigo diz respeito às bases metodológicas a partir das quais devem se desenvolver as agências reguladoras no Brasil. O trabalho envolve as questões de controle e regulação das atividades e serviços públicos prestados pela iniciativa privada. Nosso objetivo é mostrar o paradigma adequado – estudado nas vertentes científica e jurídica – para que se estabeleça, no Estado Democrático de Direito brasileiro, os papéis do próprio Estado, do Governo e da sociedade no que tange à função de regulação. Da mesma forma, buscamos demonstrar a relevância das agências reguladoras diante do desenvolvimento de políticas nacionais, inclusive energéticas.

ABSTRACT

The object of the present work consists in the analysis of the methodological basis in which the “Regulatory Agency” shall develop in Brazil. The work contains matters of control and regulation of public activities and services done by private companies. Our goal is to show a paradigm (established throughout the study of scientific and juridical variables), so that the various roles of the Democratic State, the government and the people in Brazil can be very clearly established in the process of regulation. We shall also demonstrate the relevancy of the “Regulatory Agencies” in the development of national policies, such as the energetic policy.

1. INTRODUÇÃO

Este é mais um trabalho desenvolvido pelo nosso grupo de pesquisa, que se situa na área do controle e da regulação, tendo sempre como norte o Estado Democrático de Direito.

O presente trabalho trata das Agências Reguladoras (AR's), categoria jurídica criada para exercer função de Controle Interno da Administração Pública, em um contexto histórico-político, que se tem caracterizado pelo avanço do neoliberalismo face uma Constituição (promulgada em 05 de outubro de 1988 e vigente) que em seu Art. 1º institui, no Brasil, um *Estado Democrático de Direito*, com democracia indireta e, também, participativa (parágrafo único do citado Art. 1º).

Nesse contexto, duas das três primeiras agências reguladoras criadas foram sobre questões que envolvem a Política Energética. São elas: Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (Lei nº 9427, de 26 de dezembro de 1996) e Agência Nacional do Petróleo – ANP (Lei nº 9478, de 06 de agosto de 1997).

Partimos da idéia de que, para pesquisarmos o exercício desses órgãos administrativos de controle, seria fundamental olharmos a realidade com outros olhos, despregando-nos do paradigma dominante, no pressuposto de construir algo novo, desde que o existente não dá mais conta dos problemas atuais. Nosso marco teórico-metodológico, lastreado em autores como Thomas Kuhn e Edgar Morin, levou-nos a esta primeira hipótese, pois sabemos que a visão que os cientistas têm de algo depende não só do que é visto, mas também do que a teoria e a experiência prévia nos ensinou a ver.

Segundo Kuhn, um determinado paradigma articula a interpretação feita por aqueles que o adotam. Tal interpretação chega a produzir crises, que não mudam o paradigma. A “mudança paradigmática” ocorre quando as interpretações diferentes abandonam o velho paradigma, significando que os cientistas passam a ver o mundo como se usassem “lentes inversoras”. A mudança paradigmática implica um processo de reeducar a percepção que temos do meio ambiente; ver novas formas em situações familiares.

Kuhn também nos ensina que, “nas ciências, se as alterações perceptivas acompanham as mudanças de paradigma, não podemos esperar que os cientistas confirmem essas mudanças diretamente”.² Para a exata compreensão do novo paradigma, eles precisam treinar até se adequarem à nova visão.

Esta lição de Kuhn nos foi muito útil quando passamos do Paradigma da Simplicidade ao Paradigma da Complexidade, com a base teórica

fincada em Morin, E.³ Essa opção é irreversível a partir do momento em que os conceitos formais são revistos e melhor interpretados de acordo com o Estado Democrático de Direito.

O método, conforme Morin⁴, é um dos componentes indispensáveis ao conhecimento complexo. Como o grupo de pesquisa já vem trabalhando há quase 20 anos com o método sócio-jurídico crítico, de natureza interdisciplinar, foi possível fazer sua adequação ao paradigma da complexidade. Ao mesmo tempo em que realizamos uma análise jurídica dos fatos, não deixamos de lado o conhecimento de questões sociais, com a preocupação que temos de analisar um sistema, onde há circularidade e interdependência entre seus elementos. O aspecto crítico do método implica na apreciação de conceitos e fatos vigentes, com o fim de, inclusive e principalmente, buscarmos soluções criativa e viáveis para uma sociedade democrática.

Sob uma nova perspectiva científica, há uma redefinição do conceito de autonomia que ao invés de excluir, traz em si a idéia de interdependência. Neste sentido, é que se torna possível a vinculação da organização à realidade que a cerca, podendo extrair desta a sua legitimidade, mediante mudanças necessárias à adaptação ao meio externo. Em sua acepção complexa, portanto, a autonomia não implica em uma postura dissociativa ou de absoluta independência, mas sim de uma constante interação, um agir conjuntamente capaz de propiciar uma conexão com a realidade (paradigma da complexidade). Rompe com a noção tradicional ligada à idéia de isolacionismo e afastamento da realidade social (paradigma da simplicidade).

Esta concepção de autonomia de Morin nos conduziu, em nível jurídico, ao paradigma procedimentalista do direito, proposto por HABERMAS⁵, que discute as noções de autonomia pública e de autonomia privada, tratando-as não como esferas da realidade estanques uma da outra, mas como esferas conexas, interligadas. Alega o mencionado autor que, atualmente, não há que se falar em prevalência do público sobre o privado ou vice-versa: os choques entre os interesses coletivos e individuais serão resolvidos mediante ponderação.

Habermas pretende, por meio de seu paradigma procedimentalista, viabilizar um Estado Democrático de Direito, com o que constitui a fundamentação teórica da hipótese matriz sobre as Agências Reguladoras: estes órgãos da Administração Pública Brasileira foram criados e estão atuando de forma compatível com a construção de um Estado Democrático de Direito?

2. AUTONOMIA PÚBLICA E AUTONOMIA PRIVADA

Antes de iniciarmos a discussão acerca do tema proposto, é fundamental esclarecermos que nossa intenção não é analisar o Estado brasileiro como um Estado Liberal ou um Estado Social, mas abordar o aspecto dado à autonomia em cada um deles. Esta nomenclatura clássica, comumente utilizada para classificar modelos de Estado, será invocada apenas na medida em que sua menção se tornar relevante para discutirmos os conceitos trazidos por Habermas e o seu paradigma procedimentalista.

Segundo Habermas, cada época social é caracterizada por uma compreensão paradigmática do direito, o que confere uma perspectiva à prática da sua criação e aplicação. Desde o movimento constitucionalista, que promoveu a limitação do poder estatal, até os tempos hodiernos, dois foram os principais paradigmas criados para delinear os contornos do Estado e as atribuições que ora considerava-se de sua competência: o paradigma formal ou liberal burguês e o paradigma material ou do Estado Social. O primeiro entende a liberdade como a não-intervenção do Estado no âmbito privado, a fim de que o indivíduo possa valer-se de todas as possibilidades para realizar suas conquistas pessoais; o segundo modelo de compreensão do direito entende que a liberdade será assegurada mediante a atuação e a presença do Estado para garantir à grande maioria o acesso a bens e direitos que, sem sua interferência, dificilmente seriam alcançados.

Conforme a terminologia utilizada por Habermas, o modelo formal burguês privilegiou sobremaneira a autonomia privada – ou seja, os princípios liberais prevaleciam sobre os demais. A sociedade econômica fora institucionalizada por esse modelo, que se manifesta, principalmente, pelos direitos de propriedade e de liberdade dos contratos. Já o paradigma social caracteriza-se pela heteronomia exacerbada do Estado. Ao impor as normas e delimitar o comportamento da sociedade, o Estado acaba por ferir a natureza mutável do indivíduo e do cidadão em nome de uma autonomia pública.

Diante da crise dos dois modelos, Habermas propõe não uma disjunção, mas uma distinção entre a autonomia pública e a autonomia privada, evitando todos os males provenientes da confusão que se possa fazer entre as duas esferas. Ao mesmo tempo, o paradigma procedimentalista promove uma coesão interna entre elas, valorizando o nexo que as une e respeitando o sentido democrático da auto-organização de uma comunidade jurídica. Dessa forma, os dois conceitos, que na verdade são variações de um mesmo conceito-matriz, são complementares e não auto-excludentes, como pode parecer à primeira vista.

O paradigma procedimentalista parte dos seguintes pressupostos:

a) Admite que o único sistema econômico possível hoje é o capitalismo;

b) A valorização da autonomia privada se dá pela falha do Estado Social em criar e impor normas à sociedade sem sua participação;

c) O projeto do Estado Social deve ser reciclado e enriquecido com elementos criativos, e não descartado.⁶

A proposta é “domesticar o sistema econômico capitalista, ‘transformando-o’, social e ecologicamente, por um caminho que permita ‘refrear’ o uso do poder administrativo, sob dois pontos de vista: o da eficácia, que lhe permita recorrer a formas mitigadas de regulação indireta, e o da legitimidade, que lhe permita retroligar-se ao poder comunicativo e imunizar-se contra o poder ilegítimo.”⁷

As instituições representativas afastam-se excessivamente da vontade da sociedade. Por isso, fundamental é a participação desta no processo regulamentar, por meio de um fluxo comunicacional em um ambiente de troca argumentativa. Para isso, é preciso haver uma concepção democrática do que venha a ser participação. Adotando o paradigma procedimentalista do direito, há a possibilidade de o Estado Democrático tornar-se efetivo.

Tanto o paradigma formal burguês quanto o social falharam ao estabelecer um conteúdo normativo, sem considerar os sujeitos da sociedade como autores dessa normatividade. O paradigma procedimentalista não estabelece um conteúdo, mas sim a forma como a relação Estado-sociedade deve se dar. Em um Estado Democrático de Direito isso ocorre através das formas de comunicação.

O próprio cidadão deve ser capaz de conhecer seus problemas e criar soluções para eles. Dentro do novo paradigma, o Estado vai apenas criar meios para que tais soluções sejam efetivadas.

Precisamos ter em mente que a discussão no espaço público deve ultrapassar o âmbito da teoria e adquirir uma carga concreta e viável. As possibilidades levantadas pela própria sociedade devem ser fundamentadas e balizadas por princípios democráticos. Tais idéias deverão ser inseridas no espaço público, onde haverá a ponderação acerca delas. É relevante que a sociedade atente sempre para a diretriz democrática.

A principal questão do paradigma procedimentalista está no fato de tornar a sociedade também autora no processo normativo, isto é, de criação e aplicação do direito. A sociedade é formada por sujeitos que são, ao mesmo tempo, indivíduos e cidadãos, refletindo a coesão interna que existe entre a autonomia pública e a autonomia privada. Entendemos que ambas devam coexistir sem que haja prevalência de uma sobre a outra, como ocorre no paradigma formal burguês – em que o âmbito privado prepondera sobre o público – e no paradigma material ou do Estado Social – em que o último prepondera sobre o primeiro.

No dizer de Habermas,

(...)as autonomias privada e pública requerem uma a outra. Os dois conceitos são interdependentes; eles estão relacionados um ao outro por implicação material. Os cidadãos podem fazer um uso apropriado de sua autonomia pública, como algo garantido através de direitos políticos, só se eles forem suficientemente independentes em virtude de uma autonomia privada igualmente protegida em sua conduta de vida.

Para que isso ocorra, no entanto, é essencial a construção de uma “competência comunicativa”⁸, ou seja, é preciso capacitar o indivíduo para que possa refletir sobre as conseqüências imediatas e mediatas das decisões políticas, e formar posições que envolvam não só seus próprios interesses, mas os de toda a coletividade, acabando por introduzi-las no processo de decisão do Estado.

Demonstrado está que, tanto o paradigma do Estado Liberal quanto o paradigma do Estado Social atribuem ao Estado a função de buscar o bem comum, menosprezando a capacidade que têm os cidadãos de se organizar e se responsabilizar pela construção do bem coletivo. A diferença entre ambos está no fato de que, no primeiro caso, a guarda dos interesses coletivos pelo ente estatal se dá pela não-intervenção deste na esfera individual, ao passo que, no segundo, esta tutela se efetiva pela atuação cada vez mais intensa do Estado no âmbito privado.

O paradigma procedimentalista vem propor que a tutela dos interesses individuais e coletivos seja feita não só pelo Estado, mas também pelos titulares desses direitos – pelos indivíduos, de onde adviria sua legitimidade.

Usamos “as lentes inversoras” de Kuhn, T. e, sob o prisma do novo paradigma apresentado, lançamos nosso olhar sobre o Estado brasileiro e o novo marco regulatório introduzido com a criação das Agências Reguladoras.

3. BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CONTEXTO EM QUE SURGIRAM AS AGÊNCIAS REGULADORAS

Para compreendermos a criação das Agências Reguladoras e a função a elas atribuída, faz-se necessário que consideremos as linhas gerais do contexto em que surgiram e que muito contribuíram no delineamento desses novos entes. Tal contexto foi influenciado por fatores externos e por variáveis internas.

No âmbito supranacional temos de considerar a globalização econômica e sua interferência na política nacional. As megaempresas transnacionais, os conglomerados e as instituições financeiras exercem um grande poder de influência nos Estados, ressaltando-se que não é de sua essência o comprometimento com a realidade social dos

países, visto que seu interesse é tão-somente a maximização dos lucros e a quebra de toda e qualquer barreira à circulação do capital, bem como a procura por investimentos que, além de trazerem o maior ganho, tenham o menor custo.

Essa “executiva planetária”⁹, na terminologia de Müller, F., vai influenciar no deslocamento do poder de decisão do Estado-nação para o âmbito internacional, e tentar minimizar sua atuação regulatória, seja por meio do enfraquecimento de suas instituições, seja pelo afastamento da participação democrática, incrementadora das exigências de atendimento às demandas sociais e ecológicas.

Müller coloca muito bem essa tentativa de minar a atuação reguladora do Estado e da sociedade, no seguinte trecho:

O capital móvel em um mercado sem Estado(s) passa por cima de parlamentos e governos eleitos e, mediante chantagem com a ameaça da “transferência da localização” a serviço do cálculo inteiramente privado do lucro, desvia os governos de uma (eventual) orientação voltada para promover o bem-estar da coletividade. Subtrai-se o chão exatamente àqueles métodos democráticos pelos quais conquistas como os direitos humanos e objetivos políticos como a proteção ambiental devem ser tratados.¹⁰

Assim, o fluxo de capitais, cada vez mais intenso, incrementou a interdependência entre os países, ligando-os fortemente pelas trocas comerciais, bem como a dependência dos países subdesenvolvidos em relação aos empréstimos externos e aos humores do mercado internacional. Todas essas exigências dos organismos internacionais, financiadores da dívida externa, e das grandes empresas, investidores de relevante importância para o crescimento econômico do país, ávidos por garantir a segurança e a lucratividade de seus investimentos, influenciaram a política interna e o processo de mudanças institucionais, ao qual convencionou-se chamar Reforma do Estado.

De todos os setores a serem adaptados à nova realidade mundial, aquele cujas mudanças mais recebem destaque é o da Administração Pública; provavelmente por ser a Administração o indicador concreto de que tendência, social ou liberal, segue o governo que rege o Estado brasileiro.

Outra variável de suma importância na constatação de que seria necessária uma Reforma do Aparelho do Estado, comumente chamada apenas Reforma do Estado, foi o diagnóstico que revelou a Administração Pública como um grande organismo dispendioso, lento e ineficiente, que não conseguia cumprir de forma eficiente suas atribuições, em prejuízo da qualidade dos serviços prestados.

Assim, o Estado resolve reformar seu corpo

administrativo, tentando desvencilhar-se do modelo burocrático até então institucionalizado e procurando implementar o novo modelo gerencial. Há então uma redefinição do papel do Estado, que deixa de ser empreendedor, ou seja, “assume um papel menos executor ou prestador direto de serviços”¹¹. Em contrapartida, apresenta-se como tendência o fortalecimento das funções de fiscalização e regulação no âmbito estatal, com o fito de aferir a implementação ou não das políticas públicas e mediar os interesses dos atores sociais envolvidos. Muitas atividades, até então de competência exclusiva do Estado, passam a ser de competência do setor privado, já outras passam ao que o Plano de Reforma denomina setor “público não-estatal”, ou seja, a sociedade civil organizada através das Organizações Sociais¹².

No intuito de conferir maior eficiência aos serviços considerados como atribuição do Estado, a Reforma adota um discurso segundo o qual os resultados devem ser privilegiados em relação ao procedimento. Alega que o modelo burocrático tradicional “privilegia os aspectos formais, o excesso de normas e a rigidez de procedimentos (...) em detrimento dos resultados”¹³. Para atender a esses fins, orienta-se pelos princípios de flexibilização, descentralização e autonomia da Administração Pública.

Na transferência de atribuições – antes sob sua esfera de atuação – para a esfera privada, o Estado valeu-se das privatizações. Os serviços públicos, no entanto, não deixaram de ser de interesse público ao serem fornecidos por empresas particulares, pois sua adequada prestação continua sendo de vital importância para a coletividade.

A fim de proteger o interesse coletivo foram criados entes que têm como função mediar a relação que se estabelece entre as esferas pública e privada, de forma a torná-la equilibrada, bem como fiscalizar como está sendo explorado o setor privatizado – são as Agências Reguladoras.

É fundamental notar que o surgimento das Agências Reguladoras nesse contexto não se deu somente por fatores externos, mas também por variáveis internas que caracterizam um processo de democratização.

A idéia genuína de democracia é maximizar a participação direta do povo na discussão e na tomada de decisões que cotidianamente orientam a vida social. Formalmente, a democracia instalou-se no Estado brasileiro em 1988, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), ao instituir um Estado Democrático de Direito (Art. 1º).

Conforme O'DONNELL¹⁴, o processo de democratização caracteriza-se por duas fases: a transição e a consolidação. Esta representa o funcionamento efetivo do regime democrático; é preciso ter-se eliminado o que não se coaduna com os preceitos mínimos para um governo democrático.

Certamente, o Brasil ainda se encontra na fase de transição democrática. No Estado brasileiro, a democratização foi encarada como a “libertação” de um regime autoritário sem entender o que realmente significa.

Nesse sentido, conforme Bourdieu¹⁵, temos a teoria, mas não temos a prática democrática. Falta-nos o *habitus*, isto é, a incorporação dos princípios democráticos que nos façam agir sempre de acordo com esses princípios. O que ocorre, porém, algumas vezes, é estarmos apenas diante de “arroubos democráticos”, não assumindo uma postura democrática constante.

Ao mesmo tempo em que desenvolvemos um processo de democratização, sofremos pressões externas no sentido de avançar com a política neoliberal, rumo a um Estado Mínimo. Dessa forma, as significativas pressões internacionais sobre o Estado brasileiro, com uma democracia incipiente e ainda não consolidada, são capazes de moldar instituições representativas conforme interesses neoliberais, e não democráticos.

É em meio a esse conflito de objetivos e intenções que surgem as Agências Reguladoras. Em uma sociedade sem *habitus* democrático e com fortes influências de fatores externos no sentido de privilegiar as questões econômicas em detrimento das sociais ou ecológicas, as Agências Reguladoras aparecem como uma instituição fundamental para estabelecer critérios que favoreçam a esfera privada ou a esfera pública.

4. AGÊNCIAS REGULADORAS: MEDIAÇÃO ENTRE A AUTONOMIA PÚBLICA E A AUTONOMIA PRIVADA

As Agências têm, como já referido, a incumbência de mediar a relação entre interesses públicos e privados, ponderando os princípios concernentes a ambas as esferas, de forma neutra e imparcial. Para o eficiente desempenho deste papel, no entanto, os entes reguladores encontram diversas dificuldades.

A preocupação do discurso oficial em garantir esta neutralidade das Agências Reguladoras advém do fato frequente do “risco de captura”¹⁶ destas pelas pressões políticas, econômicas ou consumeristas.

A primeira dificuldade advém da constatação de que o setor político e o setor econômico, pelo poder a eles inerente, têm suas respectivas posições consideradas no processo de mediação; falta, contudo, assegurar que a população seja ouvida e a sua posição levada em conta.

A outra, resulta do entendimento de que é atribuído às Agências a função precípua de garantir o cumprimento dos contratos de concessão de serviços públicos, inclusive como forma de atrair investimentos. O princípio de respeito aos contratos vem a ser flexibilizado com o advento, no

ordenamento jurídico brasileiro, do princípio que institui a função social dos mesmos¹⁷, de forma que há, mais uma vez, uma situação conflituosa requerendo mediação.

No caso dos aumentos das tarifas, tem prevalecido o que está estabelecido nos contratos, de forma a serem atendidos os interesses privados dos concessionários. É certo que os reajustes são necessários para a saudável prestação do serviço, mas trata-se de serviço público que tem em si uma função social. A variação no preço do botijão de gás é exemplo emblemático do quadro que ora se descreve: em 1995, um botijão de 13 quilos custava, em média, 6 reais; em 2002, o mesmo botijão custava entre 25 e 30 reais¹⁸.

Há depoimentos que atestam a dificuldade nesta mediação, conforme evidencia a declaração de Dilma Rousseff, Ministra das Minas e Energia no atual governo:

*nos Estados Unidos, as agências têm o papel de regular a competição e de diminuir eventuais prejuízos e eventuais, diria assim, transferências de renda do setor dos consumidores para as grandes empresas que se iniciam. Ao contrário do que às vezes ocorre no Brasil, elas são parte de uma forma social de intervenção pública sobre o domínio dos interesses privados.*¹⁹

As Agências poderiam auxiliar o processo de democratização criando instâncias comunicativas e fomentando a participação democrática. E para que esta iniciativa não se restrinja à mera retórica e alcance resultados práticos, reais, temos de nos remeter à necessidade da construção da “competência comunicativa” de Habermas, ou, nas palavras da presidente do IDEC (Instituto de Defesa do Consumidor):

*Esses organismos deveriam fazer um esforço para capacitar as organizações de consumidores de todo o País, a fim de que elas também possam atuar nesses processos de acompanhamento e monitoramento da regulação.*²⁰

Sem a construção desta “competência comunicativa” dos cidadãos, as propostas democratizantes de nossa Lei Maior, da Reforma do Estado e das Agências Reguladoras não passarão de mera retórica.

É preciso lembrar que a prática da democracia não nasce subitamente, simplesmente a partir da escolha de um princípio democrático. Deve passar as práticas cotidianas das pessoas, até que se tornem habituais. Na terminologia de Bourdieu, estaríamos falando aqui do *habitus* democrático.

Portanto, as Agências Reguladoras têm um importante papel no que O’Donnell descreve como a consolidação democrática, como uma instância de mediação entre as autonomias pública e privada, ambas indispensáveis à sociedade. Reafirmamos a importância da mediação como forma de pon-

deração entre as autonomias pública e privada, função que não será satisfatoriamente cumprida sem que existam fluxos comunicacionais que assegurem a discussão dos princípios e interesses a serem considerados neste processo mediador. A comunicação é fundamental por um motivo tão lógico que chega a parecer tolo: não se pode mediar conflitos sem conhecer a argumentação das partes envolvidas ou, o que pode ser ainda pior, conhecendo os argumentos de só uma delas.

A Constituição Federal de 1988 não impede este processo. Ao contrário, os princípios democráticos nela insculpidos possibilitam que a atividade reguladora adquira um respaldo legitimador de seus atos.

Ao mediar as autonomias pública e privada, estabelecendo um nexos entre elas, as Agências Reguladoras inserem os sujeitos no processo de criação e aplicação do direito, conforme o ideal democrático de Habermas, consubstanciado no paradigma procedimentalista do direito.

5. CONCLUSÕES

A escolha metodológica foi fundamental para a elaboração e o desenvolvimento do presente trabalho.

As conclusões se desdobram em dois eixos principais: as primeiras referem-se essencialmente ao método; as últimas concentram-se na aplicação deste à atuação das Agências Reguladoras.

No que concerne ao eixo metodológico, trabalhamos com o método sócio-jurídico crítico, na perspectiva do Paradigma da Complexidade (Morin) e da análise procedimentalista do Direito (Habermas). A adoção deste último levou-nos à problemática da autonomia privada *versus* autonomia pública, que caracterizam, respectivamente, a teoria formal do direito (Estado Liberal burguês) e a teoria material do direito (Estado do Bem-Estar Social).

As autonomias privada e pública não devem ser tratadas de forma disjuntiva (isto ou aquilo), mas fazendo uma distinção entre elas, o que não inviabiliza a existência de um nexos entre as mesmas.

À luz das orientações metodológicas, concluímos que:

1. As Agências Reguladoras, ao lado da função de controle interno que a legislação lhes atribui, exercem uma função mediadora. É realizando uma mediação entre as autonomias pública e privada que as Agências Reguladoras possibilitam a construção de um Estado Democrático de Direito.

2. Na implementação desta mediação, as Agências Reguladoras enfrentam algumas dificuldades, a saber: o risco de sua captura por concessionários; o conflito gerado pelo respeito às cláusulas do contrato de concessão e à função social dos mesmos; a precariedade do fluxo comunicacional

com os cidadãos.

3. Verificamos que a Constituição Federal de 1988 não cria óbice algum a este fluxo comunicacional. Ao contrário, os princípios nela insculpidos elegem a democracia como o regime de governo do Estado brasileiro.

BIBLIOGRAFIA

Bourdieu, Pierre. O Poder Simbólico. Tradução de Fernando Tomaz. Ed. Bertrand Brasil e DIFEL, Rio de Janeiro, 1989.

Habermas, Jürgen. A Inclusão do Outro. Tradução: George Sperber e Paulo Astor Soethe (UFPR). Loyola, São Paulo, 2002.

_____. Direito e Democracia. Vol II. Tradução: Flávio Beno Siebeneicher (UGF). Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1997.

_____. Constitutional Democracy. A paradoxical union of contradictory principles? In: Political Theory: an international journal of political philosophy. Vol. 29, nº 6, Sage Publications. Dez, 2001.

Kuhn, Thomas S. A estrutura das revoluções científicas. Coleção Debates. Ed. Perspectiva, São Paulo, 2000.

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. MARE, 1995.

Müller, Friederich. "O que a Globalização faz contra a democracia e o que os democratas podem fazer contra a Globalização" in Globalização e Democracia. Edipucrs, Porto Alegre, 2003.

Morin, Edgard. Ciencia con Consciencia. Traducción: Ana Sánchez. Anthropos, Editorial del Hombre, Madrid, 1984.

O'Donnell, Guillermo e outros. Issues in democratic consolidation. The new South America democracies in comparative perspective. University of Notre Dame Press, Indiana, 1992.

NOTAS

1 Trabalho apresentado no IV Congresso Brasileiro de Planejamento Energético, realizado na Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, MG, nos dias 25 e 26 de março de 2004, sob o temática "Política, Planejamento e Regulação: Os papéis do Estado, do Governo e da Sociedade".

2 KUHN, Thomas S. A estrutura das revoluções científicas. Coleção Debates. São Paulo, Ed. Perspectiva, 2000. P. 149.

3 PAIVA, Arair Pinto Paiva. "Análise do Tribunal de

contas na perspectiva de sua autonomia e da aplicação de Princípios Constitucionais". Artigo entregue para publicação na Revista do Tribunal de Contas da União. Trabalho premiado com a primeira colocação no Prêmio UFF Vasconcellos Torres de Ciência e Tecnologia, no ano de 2001.

4 MORIN, E. Teoria e Método. P. 365.

5 HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia. Vol II. Tradução: Flávio Beno Siebeneicher(UGF) Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Capítulo IX.

6 HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia. P. 147.

7 Idem. P. 148.

8 HABERMAS, Jürgen. Constitutional Democracy. A paradoxical union of contradictory principles? In: Political Theory: an international journal of political philosophy. Vol. 29, nº 6, Sage Publications. Dez, 2001. P. 767.

9 Müller, Friederich. *O que a Globalização faz contra a democracia e o que os democratas podem fazer contra a Globalização* in Globalização e Democracia. Edipucrs: Porto Alegre, 2003. P. 59

10 Idem, P. 63.

11 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. MARE. P. 2.

12 Idem, p. 12.

13 Idem, p. 6-7.

14 O'DONNELL, Guillermo. P. 18-23.

15 BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. P.61.

16 MELLO, Marcus André. *Política Regulatória: uma Revisão da Literatura* in BIB. Rio de Janeiro, nº 50, 2º semestre de 2000. Pp. 7-43.

17 BRASIL. Lei no 10.406/2002, em vigor a partir de 11 de janeiro de 2003. Novo Código Civil, art. 421. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. P. 40.

18 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Palestra proferida no Seminário: Agências Reguladoras: Avaliação de Performance e Perspectivas. Transcrição do Departamento de Taquigrafia do Senado Federal. Brasília: 2003. P. 16.

19 ROUSSEFF, Dilma. Palestra proferida no Seminário: Agências Reguladoras: Avaliação de Performance e Perspectivas. Transcrição do Departamento de Taquigrafia do Senado Federal. Brasília: 2003. P. 01.

20 LAZZARINI, Marilena. Palestra proferida no Seminário: Agências Reguladoras: Avaliação de Performance e Perspectivas. Transcrição do Departamento de Taquigrafia do Senado Federal. Brasília: 2003. P. 23.