



Controle Social nas Agências Reguladoras brasileiras: entre Projetos Políticos e Modelo Institucional¹

Lizandra Serafim²

RESUMO

Este artigo apresenta uma análise dos limites e possibilidades da prática do controle social nas agências reguladoras brasileiras a partir da influência de duas variáveis: o modelo institucional adotado para estas instituições e os projetos políticos que orientam discursos e práticas de controle social das políticas públicas no contexto de sua criação e implementação. Para tanto, apresenta um quadro conceitual para definição e operacionalização do conceito de controle social das políticas públicas e uma análise, a partir destas variáveis, dos desafios para a concretização de formas amplas de controle social no que tange à inclusão de uma grande pluralidade de atores e ao aprofundamento do debate.

Palavras-chaves: Controle social, Agência Reguladora, Projeto Político, Modelo Institucional.

¹ O presente artigo apresenta resultados da pesquisa “Agências reguladoras brasileiras entre projetos políticos e modelo institucional: o caso da ANEEL nos governos FHC e Lula (1995 - 2005)”, defendida no Programa de Mestrado em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP em dezembro de 2007, sob orientação da Profa. Dra. Luciana Tatagiba (Serafim, L., 2007).

² Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e pesquisadora da área de Participação Cidadã do Instituto Pólis - São Paulo, onde desenvolve pesquisas nos temas de participação cidadã e controle social nas políticas públicas e gestão democrática.

O debate em torno do papel da participação e do controle social das políticas públicas no processo de democratização e reforma do Estado vem ganhando centralidade em estudos acadêmicos das ciências sociais e na prática de movimentos e organizações da sociedade civil latino-americana nas últimas décadas. Neste processo, diversas formas de participação cidadã para intervenção em políticas públicas, especialmente em políticas sociais, foram criadas e estudadas. Estes espaços de participação e controle social são reconhecidos pela literatura como instrumentos de inclusão de novos atores na arena política e de transformação das relações entre Estado e sociedade.

Diversos autores apontaram o potencial democratizante de tais inovações em um contexto de definição e disputa acerca do sentido da democracia em construção nos países da América Latina, a partir de uma concepção de democracia e política ampliadas (GECD, 2000; Alvarez, Dagnino e Escobar, 2000; Dagnino, 2002; Tatagiba, 2002; Teixeira, 2000; 2005; Albuquerque e Teixeira, 2006, entre outros). Tal concepção de política e democracia ampliadas constitui-se especialmente com base nas teorias gramsciana e habermasiana, que apontam os limites da teoria liberal da democracia, entendendo-a menos como procedimento de escolha de governos e mais como uma transformação política e cultural ampla, em que a constituição e inclusão de sujeitos em espaços públicos de deliberação são centrais (Dagnino, 2000). Entre as inovações amplamente estudadas por estes autores, destacamos as experiências brasileiras de Orçamentos Participativos e Conselhos de Políticas Públicas em áreas como Saúde, Assistência Social, Educação e Criança e Adolescente.

Neste processo de criação de espaços de participação nas políticas públicas e co-gestão em curso desde a década de 1980, são diversos os fatores que determinam o sucesso das experiências e os desafios enfrentados para a democratização dos processos de gestão, apontados pela literatura e pela prática destas experiências. Entre os principais desafios, destacam-se a capacitação técnica e política dos atores sociais para intervir nas políticas; a complexidade dos temas e linguagens da administração e da política pública; os projetos políticos dos governos e sua disposição em abrir-se à participação e partilhar poder com a sociedade; o desenho institucional destes espaços; e a tradição participativa da sociedade em um contexto e local específicos (Silva, 2001; Avritzer, 2003).

No presente artigo, buscamos contribuir para o debate sobre o papel e as possibilidades da participação no processo de reforma institucional do Estado a partir das agências reguladoras implementadas no Brasil nos anos 90. Discutir o controle social possível e desejável sobre estas agências nos parece fundamental, tendo em vista o contexto de reconfiguração das relações entre Estado e sociedade em que se inserem. Este contexto traz consigo a forte presença de atores no mercado na execução de serviços públicos e coloca as agências reguladoras no centro das disputas e discussões em torno da provisão de serviços públicos. Tais agências nascem com o objetivo de mediar as novas relações estabelecidas entre Estado, mercado e sociedade de maneira “neutra” e que assegure o interesse público.

Como pano de fundo, temos que o contexto de reforma e privatização dos serviços públicos traz consigo a predominância da lógica do mercado em detrimento da lógica dos direitos, em um processo de redução da responsabilidade do Estado como garantidor dos direitos de cidadania, que parece restringir o espaço do controle social e a abertura para a exigibilidade de direitos. Além disso, o formato adotado para as agências reguladoras visa isolá-las de pressões políticas provenientes de dentro e de fora do sistema político, tornando-as pouco permeáveis a pressões da sociedade, e, por conseguinte, ao controle social.

A criação das agências reguladoras parece estar marcada, portanto, por uma configuração de relações onde há pouca abertura para a participação cidadã no debate em torno das políticas públicas, tendo em vista a predominância da lógica do mercado neste contexto - que coloca a eficiência no centro do debate, em detrimento da questão dos direitos; o isolamento destas instituições em relação à política e ao debate político; e também a complexidade técnica dos temas da regulação - de difícil acesso à população.

Tratamos, portanto, de avaliar a abertura existente para a participação ativa da sociedade neste processo de construção de políticas e ações do Estado e a transformação das relações entre Estado e sociedade decorrente do escopo desta abertura. A concretização da participação ativa de atores mais amplos neste processo de construção depende de formatos institucionais adequados e de concepções ou projetos políticos que reconheçam e propiciem a inclusão maior de atores e a ampliação da política como elementos fundamentais para esta transformação, traduzindo-se em práticas mais amplas de controle social.

Para compreender e analisar as possibilidades de controle social sobre as agências reguladoras brasileiras, definimos duas variáveis que compreendemos como centrais na definição

e prática do controle social nestas instituições. São elas: o *modelo institucional* destas agências, inspirado no modelo norte-americano de IRC (Independent Regulatory Comissions), e os *projetos políticos* em disputa, que orientaram a prática institucional do controle social nas agências brasileiras no período estudado, entre os governos FHC e Lula (1995 - 2005).

A análise, apresentada a seguir, inicia-se com a definição e operacionalização do conceito de controle social com base em revisão da bibliografia pertinente e posicionamento do conceito na disputa entre projetos políticos em torno de seu significado e práticas.

Em seguida, analisamos o modelo institucional das Agências Reguladoras brasileiras, cuja origem é o modelo de IRC estadunidense, e as formas de controle social previstas em sua criação, com influência das concepções neoliberais de Reforma do Estado, e seus desdobramentos durante o período entre distintos governos, que se definem no plano do discurso como representantes de projetos políticos distintos. Para tanto, utilizaremos o caso da ANEEL e a dinâmica de audiências públicas realizadas na agência no período.

Por fim, discutimos, a partir dos resultados das discussões anteriores, os limites para a efetivação de um controle social ampliado, relativos à cultura de supremacia da técnica em detrimento da política nestas instituições e às dificuldades de tradução de projetos políticos e suas concepções de controle social em práticas e modelos de gestão coesos.

1. Controle social e projetos políticos

Iniciamos nossa análise com uma tentativa de definir e operacionalizar o conceito de controle social a partir de seus usos, nem sempre explícitas ou expressas anteriormente, na literatura. Observamos que o conceito de controle social, conforme utilizado por setores da sociedade civil latino-americana inspirados pelo campo movimentalista (GECD, 2000), refere-se fortemente ao debate político e partilha de poder entre Estado e sociedade na definição de ações e políticas públicas. Reserva uma relação direta com a defesa do interesse público definido em espaços amplos de debate também constituídos autonomamente no âmbito da sociedade civil, apresentando relação direta, portanto, com a idéia de participação e ampliação dos espaços públicos de deliberação³.

³ Ver BALCÃO, Nilde; TEIXEIRA, Ana Claudia (Orgs.). (2003). *Controle social do orçamento público*. São Paulo, Instituto Pólis. Publicações Pólis nº 44.

Já o conceito de *accountability* e suas variações, como *accountability social*, muitas vezes utilizados por organizações internacionais como sinônimos de controle social (Cunill, 2000; 2002; Peruzzotti e Smulovitz, 2002), enfatiza mecanismos de prestação de contas, justificações e informações para que os cidadãos ou instituições possam avaliar governos, possibilitando punição ou sanção a atos ilegais e/ou a governos considerados não representativos. Assim, enfoca a dimensão legal como orientadora do controle realizado pela sociedade sobre o Estado e não inclui necessariamente uma dimensão de debate político inclusivo sobre as definições das políticas e ações a serem executadas, mas a disponibilização de informações e transparência na gestão pública e mecanismos de sanção (Manin, Przeworski e Stokes, 1999).

Um desdobramento da concepção de *accountability*, a de *accountability social*, tal como proposta por Peruzzotti e Smulovitz (2002), apesar de incluir a participação mais constante de atores da sociedade civil mobilizando a opinião pública e monitorando e sancionando os governos, ainda concentra-se no controle da legalidade das ações do Estado e combate à corrupção, em detrimento da participação ampla de atores da sociedade na definição política das ações e políticas do Estado.

Percebemos, portanto, através da análise da literatura pertinente que, para o campo movimentalista latino-americano, o conceito de controle social tem grande correspondência com a participação ativa da sociedade na definição das políticas públicas e com a partilha de poder entre governo e sociedade. Já para os organismos internacionais, este vem atrelado à idéia de controle da corrupção e transparência na gestão pública, o que se reflete nos modelos de reforma do Estado difundidos internacionalmente.

A partir destas diferenciações e esforços anteriores de definir este conceito, encontrados na literatura pertinente, especialmente em Cunill (2002), propomos uma definição e uma tipologia para este, com o objetivo de possibilitar a identificação, entre os distintos discursos e práticas políticas e de gestão, do escopo atribuído ao termo, conforme ilustra o quadro abaixo:

Controle Social	
Consiste em:	Relação direta entre atores da sociedade civil e Estado, que pode ser de troca de informações, de debate/deliberação e/ou de intervenção/sanção sobre políticas e ações do Estado. Esta relação se dá guardando a condição de autonomia dos atores da sociedade civil em relação ao Estado.

Tema:	Ações do Estado, políticas públicas e funcionamento da gestão pública.
Efeito:	Sociedade interfere em algum grau sobre a definição e/ou o cumprimento de ações e políticas (tanto <i>ex ante</i> quanto <i>ex post</i>).
Objetivo:	Fazer cumprir o interesse público através da inclusão da sociedade civil nos temas das políticas públicas e ações do Estado.
Instrumentos:	Mecanismos e/ou espaços que promovam a troca de informações, debate sobre políticas e ações do Estado e intervenção/sanção.
Exemplos de mecanismos:	Publicação de informações na Internet/Diário Oficial, ouvidorias, audiências públicas, conferências de política públicas, conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos, possibilidade de acionar o Ministério Público, Iniciativa Popular de Lei.
Concepções distintas:	Restrita e ampliada - diferença está na ênfase maior ou menor na politização do controle social.
Restrita:	Enfatiza a legalidade das ações, cumprimento de normas, resultando em espaços mais informativos, de pouco debate político e baixa diversidade de atores - menos politizada.
Ampliada:	Enfatiza o debate político amplo (no que tange à politização e à ampliação da pluralidade dos sujeitos), sobre decisões estratégicas - mais politizada e diretamente relacionada com a participação ativa da sociedade para além destes espaços.

Fonte: reproduzido de Serafim, L. (2007).

Concebemos que tal conceito se define como uma relação específica entre Estado e sociedade civil, que se dá sobre o tema das políticas públicas e ações do Estado. Nesta relação, os atores da sociedade civil se encontram em condição de autonomia em relação ao governo, e agem na defesa do interesse público.

A partir dos usos observados na literatura pertinente, observamos duas concepções distintas que orientam o significado atribuído ao conceito: uma ampla e outra restrita. A diferença entre elas se dá quanto ao grau de politização⁴ do controle social que propõem. A concepção que chamamos de ampliada enfatiza a ampliação do debate político em torno da coisa pública, incluindo número e diversidade cada vez maiores de atores. Já a concepção restrita enfatiza espaços informativos, com pouco debate político e diversidade de atores reduzida, focando a legalidade das ações do Estado.

Consideramos que a diferenciação dos usos do conceito a partir da politização maior ou menor das concepções orientadoras desta utilização, proposta nesta tipologia, contribui para a

⁴ O termo “politização”, conforme utilizamos nesta discussão, refere-se ao aprofundamento do debate no sentido de relacioná-lo à questão dos direitos, da equidade e justiça social, bem como de envolver maior diversidade e número de atores, expondo e publicizando os temas em questão.

compreensão deste conceito no contexto brasileiro e latino-americano. Isto se dá na medida em que tal diferenciação reconhece uma distinção que se coloca no centro da disputa entre projetos políticos, no âmbito da constituição dos significados de conceitos e práticas com base em um conjunto de valores específico, que constitui os projetos políticos distintos.

A adequação desta tipologia de diferenciação entre distintas concepções do conceito se apresenta na discussão da maneira com que distintos projetos políticos utilizam o conceito de controle social no plano do discurso. Os projetos políticos e suas distintas concepções de controle social consistem na primeira variável que reconhecemos e adotamos como central na definição do escopo de controle social possível.

Utilizamos aqui a noção de projeto político tal como apresentada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), ao tratar da disputa pela construção democrática na América Latina. Os autores definem projeto político como o “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006, p. 38), denotando claramente uma concepção de imbricação entre as esferas da cultura e da política. A compreensão desta relação de imbricação é fundamental para o estudo das disputas e deslocamentos de significados de conceitos entre projetos políticos distintos no processo da construção democrática na América Latina.

A atribuição de significados a conceitos que orientam práticas políticas se dá permeada por conflitos e relações de poder. Os significados produzidos no âmbito da cultura constituem os processos que, mesmo implicitamente, buscam redefinir o poder social, e por isso têm caráter político (Alvarez, Dagnino e Escobar, 2000). A ação política dos sujeitos é orientada por crenças, representações, valores e projeções do que deveria ser a vida em sociedade, significados cuja construção se dá no campo da cultura e que constituem projetos políticos que nem sempre estão explícitos ou coerentes nas ações dos sujeitos. A atribuição de significados a conceitos que orientam a prática política é central para a diferenciação entre intencionalidades e projetos políticos distintos. Assim, a disputa entre projetos políticos se dará em torno dos significados de conceitos como os de controle social e participação, que orientarão práticas distintas de acordo com o significado atribuído (Dagnino, 2000).

Um projeto político está em constante construção, não será sempre coeso ou mesmo explicitado nas ações dos sujeitos políticos. A concretização de um projeto político em práticas e transformações mais profundas encontrará limitações que transcendem as vontades dos sujeitos,

tanto relacionadas a disputas entre distintos projetos políticos quanto às condições concretas de sua realização.

Podemos identificar duas principais vertentes ou projetos políticos que se consolidaram no decorrer do debate em torno da crise do Estado no Brasil: o projeto neoliberal e o democrático-popular (GECD, 2000; Paes de Paula, 2003; Tatagiba, 2003; Dagnino, 2002; 2004) ou democrático-participativo (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006)⁵.

A vertente neoliberal, inspirada na perspectiva internacional dominante sobre o diagnóstico de crise do Estado e estratégias de sua reforma e enxugamento, tornou-se hegemônica no Brasil quando a aliança social-liberal alcançou o poder, em 1995⁶. Utilizando como referenciais as experiências dos Estados Unidos e da Inglaterra (Paes de Paula, 2003), tal vertente implementou a administração pública gerencial e criou as agências reguladoras durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), com a participação ativa do então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira (Paes de Paula, 2003).

Já o projeto democrático-popular ou democrático-participativo - ou “vertente alternativa” (Paes de Paula, 2003), se inspira nas experiências participativas de gestão pública, realizadas no âmbito do poder local no Brasil a partir dos anos 80, como por exemplo, os Conselhos Populares e o Orçamento Participativo. Esta vertente tem suas raízes nas formulações do campo movimentalista dos anos 1970 e 1980 (Doimo, 1995), que tinha como bandeira a ampliação da participação da sociedade civil nos processos de decisão como forma de ampliar o acesso às políticas públicas, e em particular, às políticas sociais.

A ênfase do modelo democrático-popular está na valorização da democracia participativa e na politização dos processos de tomada de decisão, tendo como objetivo a ampliação da arena pública pela inclusão de novos atores, geralmente aqueles tradicionalmente excluídos desse

5 Reproduzimos aqui a designação utilizada nas referências citadas, e não com base na auto-designação dos atores em disputa no processo de democratização do Estado e da sociedade brasileiros ou latino-americanos. Além destes projetos políticos (democrático-popular/participativo e neoliberal), o projeto autoritário nunca deixou de ter espaço político-cultural na sociedade e no Estado brasileiros, como já ressaltam Dagnino, Panfichi e Olvera (2006). No entanto, os projetos neoliberal e democrático-participativo ganharam maior centralidade no debate em torno da democratização do Estado brasileiro, constituindo-se como forças centrais na disputa política em torno deste processo.

6 O fato de a vertente neoliberal ter tornado-se hegemônica neste momento não pressupõe necessariamente que a aliança que chega ao poder adota exatamente todos os postulados das correntes neoliberais internacionais, mas que se alinha mais fortemente a este movimento e seus diagnósticos e estratégias. É importante ter em mente que os projetos não são totalmente coesos e se interpenetram na construção de modelos e práticas de gestão, evitando, assim, análises reducionistas.

processo (Tatagiba, 2003). Esse seria o caminho principal para superação da crise do Estado, diante de um diagnóstico que acentuava a natureza perversa das relações entre o público e privado no Brasil. Para os atores desse campo, o problema do Estado estava na natureza das relações que este estabelecia com os grupos sociais, necessitando de mecanismos de controle e responsabilização pública da administração.

Para pensar como projetos políticos distintos podem orientar de diferentes maneiras a concepção de participação e o desenho e a dinâmica dos espaços institucionais abertos para o controle social, é importante ter em mente que, como afirma Paes de Paula (2003: 122), ambas as vertentes assinaladas acima “fazem propostas de descentralização, se dizem portadoras de um novo modelo de gestão pública e se opõem ao estilo burocrático de gestão”, da mesma forma que também “afirmam estar buscando uma ampliação da democracia através de uma maior inserção e participação da sociedade organizada na administração pública” (idem: 122).

Em ambos os modelos, a participação da sociedade aparece como central no plano do discurso. Contudo, como afirma Tatagiba (2003), há diferenças muito significativas quanto à forma como cada um dos modelos interpreta e concretiza a participação e o controle social na gestão, o que reflete o uso comum de conceitos, com significados distintos, e um deslocamento destes em um contexto de “*confluência perversa*” (Dagnino, 2000; 2002; 2004). A perversidade coloca-se “no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (Dagnino, 2002: 289).

Em nossa análise, pudemos observar uma clara distinção do escopo do controle social apresentado entre os distintos projetos quanto à sua politização e inclusão de atores no processo. Esta distinção se encontra também na atribuição de significados a outros conceitos centrais para a disputa sobre a construção democrática, tais como participação, democracia, cidadania, esfera pública não-estatal, conforme discutido em GECD (2000).

Observamos que o projeto neoliberal, adotando o conceito de controle social com um significado semelhante ao de *accountability* e apresentando pouca clareza em seu discurso quanto ao escopo do conceito de controle social que propõe, parece operar o deslocamento do significado deste conceito em relação ao projeto democrático-participativo representado pelo campo movimentalista. Apontamos que este deslocamento pode se dar como uma tentativa empreendida por representantes deste projeto em estabelecer uma relação de interlocução e identidade com a vertente democrático-participativa, estrategicamente importante na disputa

política na medida em que poderia agregar apoios de atores deste projeto ao conjunto de reformas que propunham, enfrentando menos resistências em sua concretização.

2. Agências Reguladoras brasileiras: modelo institucional e controle social

Além da influência dos projetos políticos em disputa na construção de mecanismos de controle social, consideramos também como fundamentais para definir o escopo de controle social implementado nas agências reguladoras brasileiras as concepções herdadas de seu modelo paradigmático – as IRC norte-americanas. Este modelo constitui-se como a segunda variável adotada para o presente trabalho, e se combina e dialoga com a primeira - os projetos políticos em disputa.

Analisamos o modelo norte-americano tendo em vista as concepções que orientaram a constituição de mecanismos de controle para estas instituições em seu contexto e trajetória específicos, analisando o *lugar da política*, os *sujeitos da política* e as *possibilidades de controle* decorrentes. Tais concepções se reproduzem em maior ou menor grau no modelo brasileiro, adaptando-se a este contexto específico.

Observamos, a partir desta análise, que existem distintas concepções quanto às possibilidades de controle sobre tais instituições e que foram introduzidos diversos mecanismos de controle sobre estas ao longo do tempo (Sunstein, 2004). No entanto, entre as distintas concepções e a prática institucional de controle implementada, o espaço da política é restrito, bem como os atores a realizarem o controle. Dá-se centralidade ao controle judicial, supostamente mais neutro e isento de política – sendo a política compreendida como negativa – e fundamentado legalmente e na defesa do interesse público.

Esta centralidade da judicialização do controle e da restrição de seus atores ao sistema político tradicional (poderes Executivo e Legislativo) se fundamenta no próprio papel atribuído a estas instituições. Colocam-se como instituições “técnicas”, cujo objetivo é implementar políticas, e não formulá-las – fundamentando-se na concepção wilsoniana de separação da atividade governativa entre administração e política.

Deveriam regular o mercado de maneira autônoma e isolada de pressões políticas, com base na especialização técnica e eficiência da regulação. Assim, não haveria espaço para a política e para controles destas instituições, especialmente controles de tipo político, e em maior

grau, controle social. Estes controles deveriam dar-se sobre os políticos, no Executivo e no Legislativo.

Tendo em vista as possibilidades e limitações oferecidas ao escopo do controle social pelos distintos projetos políticos em disputa na construção democrática latino-americana e pelo modelo paradigmático de IRC, partimos em seguida para a análise da implementação das agências reguladoras no Brasil, seu contexto e desenho institucional específico, e concepções do lugar e dos sujeitos da política que orientam a aplicação prática de mecanismos de controle social.

Observamos, através de nossa análise do desenho institucional da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) - que serviu de referência para as outras agências criadas no período -, que o modelo institucional adotado no caso brasileiro guarda grandes semelhanças com o modelo norte-americano de IRC. Estas semelhanças se dão especialmente em relação ao papel atribuído a estas instituições – de implementação da política, com uma concepção clara de separação entre técnica e política –, e a uma cultura dominante de sobreposição da técnica em detrimento da política na definição de suas atribuições e ações. Estas características herdadas do modelo paradigmático norte-americano foram fundamentais para orientar o escopo do controle social implementado sobre estas agências quando de sua criação, durante a reforma do Estado empreendida pelo governo FHC.

As características do modelo apontadas acima encontram identificação com a concepção mais geral do projeto político que fundamenta a reforma do Estado empreendida neste governo. Visando dotar de maior eficiência a administração pública e redefinir o papel do Estado como regulador e mediador de relações, tal reforma centraliza as decisões sobre políticas em um núcleo estratégico e repassa a função de regulação econômica a estas agências autônomas, que, não sujeitas a controles “burocráticos” (de procedimentos) e a interferências políticas, poderiam regular de maneira neutra e eficiente as relações entre Estado, mercado e sociedade neste contexto de privatização dos serviços públicos monopolistas (Bresser Pereira, 1998a; 1998b). A autonomia e a independência concedidas a estas instituições visam garantir a credibilidade do processo regulatório frente aos investidores.

Assim, o papel das agências seria fundamentalmente técnico-administrativo, não havendo espaço para argumentação política quanto a suas ações. E este papel seria cumprido de maneira neutra e isenta de política ou de influências políticas, resultando em um insulamento destas instituições, que garantiria esta neutralidade. Decorre disto uma tensão entre a autonomia

concedida a estas instituições e a ampliação dos controles ali previstos no que tange à politização e inclusão de atores plúrais, o que resulta na previsão de controles restritos quando de sua implementação pela vertente neoliberal. Por tratar-se de instituições onde o espaço da política é restrito, não haveria espaço para a politização do controle e para a inclusão de uma pluralidade maior de sujeitos em seu exercício.

Observamos que o mecanismo de controle social por excelência previsto por este governo no desenho institucional das agências (caso da ANEEL e outras) são as audiências públicas. A implementação deste mecanismo fundamenta-se na publicização (Bresser Pereira, 1998a; 1998b) e troca de informações sobre o funcionamento destas agências com Estado, mercado e sociedade.

Tendo em vista que esta forma de controle social prevista decorre das concepções neoliberais que orientaram as reformas empreendidas durante o primeiro governo FHC, e que estas são distintas das concepções que fundamentam o ideal de controle social defendido pelo projeto democrático-participativo, passamos à análise das propostas do governo Lula quanto ao controle social sobre estas agências, questionando se este propôs práticas distintas de controle social no âmbito destas instituições.

A análise aponta, entretanto, que o governo Lula, apesar de defender no plano do discurso uma concepção de controle social mais ampla, não logrou implementar concretamente, nas agências reguladoras, formas de controle social que ampliassem os sujeitos e o espaço da política. Apesar de propor um Projeto de Lei (PL 3337, de 2004) cujo objetivo principal apontado seria o fortalecimento do controle social sobre tais agências, observamos que a proposta contida neste PL mantém as formas restritas de controle social já praticadas no governo anterior, e recentraliza o poder de formulação da política pública nos ministérios.

O governo Lula repete, portanto, a demarcação da distinção entre técnica e política, já reproduzida pela vertente neoliberal, ao recentralizar o poder decisório sobre as políticas nos ministérios e atribuir às agências funções de implementação supostamente neutra e tecnicamente fundada das políticas. Esta separação esvazia as agências de política e do controle social, dotando-o de uma fundamentação na lógica da técnica, despolitizada. Acreditamos aqui estar diante de uma clara dificuldade de tradução de um ideal de controle social em práticas concretas, que se traduz na continuidade de práticas idealizadas e praticadas pelo projeto político antagônico.

Estas constatações nos apontam para a hipótese de que esta impossibilidade de tradução de um projeto defendido no plano do discurso em práticas e em um modelo de gestão coeso pelo

governo Lula poderia significar que a ênfase dada por esta vertente à dimensão sociopolítica⁷ (Paes de Paula, 2005) não transcende o plano do discurso, tal como Paes de Paula (idem) aponta no caso da vertente neoliberal e seu modelo de gestão. Isto poderia se dar mesmo levando em conta a quantidade existente de experiências alternativas de gestão que implementaram instrumentos de participação da sociedade na intervenção sobre as políticas públicas, praticadas pela mesma vertente em gestões municipais⁸.

Consideramos, a partir de nossa análise, que a tensão entre técnica e política, constitutiva do modelo de origem, se combina com disposições presentes nos projetos dos governos em uma direção que pode tanto reforçar quanto desconstruir os fundamentos desta tensão. No caso do governo Lula, o discurso rompe com os elementos que estruturam esta tensão, mas a prática parece reforçar o modelo de origem. Já no governo FHC, o projeto político orientador reforça os elementos da tensão.

De qualquer forma, ambos os projetos e governos explicitam o desafio de implementar e aprofundar mecanismos de controle social neste contexto específico de alta complexidade da política, em uma área estratégica e em um contexto de privatização dos serviços, e apontam para a necessidade urgente de se repensar o modelo de controle social.

A partir desta análise, apontamos que as limitações existentes à construção do controle social ampliado em tais instituições se dão tanto no nível da cultura predominante, de supremacia da técnica e restrição da política na administração pública, que se potencializa no caso das agências reguladoras; quanto no nível do modelo institucional base das agências, que restringe controles mais amplos no que tange à sua politização e sujeitos; e, por fim, na dificuldade de traduzir projetos políticos em práticas e modelos de gestão coesos, expressa pela experiência do governo Lula.

Por fim, analisando a dinâmica do controle social nestas agências a partir das audiências públicas realizadas pela ANEEL no período - seus atores, intervenções e debates -, observamos de que maneira se concretiza a prática do controle social nestas instituições no período estudado. Foram analisadas as atas de 71 audiências presenciais, entre centralizadas e descentralizadas, de

⁷ Dimensão que “compreende problemas situados no âmbito das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos do cidadão e sua participação na gestão” (Paes de Paula, 2005, p. 40).

⁸ São exemplos os Orçamentos Participativos, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, entre outras experiências amplamente defendidas por esta vertente e pelo Partido dos Trabalhadores desde os anos 80.

um total de 214 realizadas no período. Nestas atas, é possível ter acesso à transcrição das discussões realizadas e os atores presentes e suas intervenções orais.

Compreendemos, a partir desta análise, que tais audiências consistem em um mecanismo restrito de controle social, pois restringem os sujeitos do controle a atores do mercado ao exigirem um elevado conhecimento técnico nas intervenções orais dos participantes. Reduzem também o espaço da política, dando abertura à predominância da lógica da técnica e do mercado nos debates, em detrimento da perspectiva politizadora do reconhecimento do serviço de energia elétrica como direito humano. Isto se dá mesmo apesar das demandas existentes pela ampliação do debate em espaços de participação autônomos, pela inclusão de atores mais plurais no debate e pela politização do debate a partir da argumentação fundada no reconhecimento dos direitos humanos⁹.

O caráter restrito deste espaço de controle se mantém ao longo do período, não havendo diferenças em sua dinâmica entre os distintos governos. A manutenção desta dinâmica que restringe o espaço da política e seus sujeitos, para além da influência de projetos políticos com concepções bastante distintas de controle social, nos leva a concluir que o modelo institucional adotado para estas instituições, - onde predomina o reconhecimento de seu caráter técnico e “apolítico” ou neutro -, é uma variável que exerce grande influência nas possibilidades concretas de controle social sobre estas.

É possível, portanto, concluir que as duas variáveis adotadas na análise - *projetos políticos* e *modelos de gestão* - influenciam fortemente o desenho e as possibilidades do exercício do controle social sobre as agências reguladoras brasileiras. As dimensões de análise que nos serviram de instrumento para compreender as distintas concepções que se colocam na constituição de projetos políticos e modelos institucionais, quais sejam: o *lugar da política*, os *sujeitos da política* e *formas de controle* decorrentes, são capazes de demarcar distinções no que tange ao escopo do controle social idealizado e implementado em diferentes contextos.

⁹ Citamos como exemplo um trecho de uma ata trabalhada: “Destacou que, na audiência pública, observou-se que todo mundo falou na questão técnica, sendo, realmente, a questão técnica abordada a todo momento. Quanto ao direito de consumir, lembrou que a energia era serviço essencial, mas notou que as pessoas estavam sendo expulsas, estava sendo retirado esse direito delas, na medida em que as tarifas têm aumento baseado em critérios técnicos do poder econômico (...) que a ANEEL, que tem esse poder que é restrito a ela, que tem o poder de estar atuando, não esqueça o consumidor final e do que é a essencialidade de um serviço, recordando que serviço essencial é aquele que não se pode viver sem, e que isso estava escrito na Constituição, está escrito no Código de Defesa do Consumidor, (...) Questionou como é essencial uma coisa que não se pode pagar e por isso está excluída” (Associação Brasileira da Cidadania do Consumidor, AP 6/2003 *apud* Serafim, L., 2007: 151).

3. Limites para o controle social: supremacia da técnica e construção de modelos de gestão

Finalizamos o presente trabalho com alguns apontamentos em relação aos desafios para a concretização de práticas de controle social ampliado a partir deste objeto específico. Estes desafios competem, primeiramente, à dimensão do modelo institucional, que defende a supremacia da técnica em detrimento da política.

Esta defesa da supremacia da técnica em detrimento da política, propagada através deste modelo, se reflete na justificação do próprio papel das agências na política pública, às quais competiria exercer políticas de Estado, e não de governo (Bresser Pereira, 1998a; 1998b; MARE, 1997b). Esta diferenciação quanto ao caráter da política exercida pelas agências tem o efeito de excluir de tais políticas, e, por conseguinte, das agências, a necessidade de controles hierárquicos e políticos. Esta justificação da não necessidade de controle sobre tais políticas é originária de uma noção que concebe o interesse público como algo imutável e pré-definido, não sujeito a debate e deliberação pública com inclusão de sujeitos diversos.

Além desta diferenciação entre políticas de Estado e de governo, utilizada no contexto brasileiro de reconfiguração do papel do Estado para justificar a ausência de controles sobre tais instituições, uma outra diferenciação difundida internacionalmente exerce o mesmo efeito sobre a previsão de controles sobre as agências reguladoras. Trata-se da diferenciação proposta por Majone (1999), entre políticas redistributivas e de eficiência, na qual caberia às agências executar o segundo tipo de política, que não acarretaria em perdas e ganhos redistributivos entre os diversos setores da sociedade, não necessitando, portanto, de definições políticas e debate público em torno de suas ações e, por conseguinte, de controles político e social.

A supremacia da técnica em detrimento da política é reforçada, ainda, pela definição da tarefa atribuída às agências, que consiste em apenas implementar estas políticas de maneira técnica e neutra, não estando sujeitas, portanto, a controles políticos - que ofereceriam riscos à sua neutralidade e eficiência. Trata-se da separação da tarefa governativa entre política e administração, herdada pelo modelo institucional brasileiro desde o modelo norte-americano de IRC, e segundo a qual as agências reguladoras seriam responsáveis pelo segundo tipo de tarefa. Por tratar-se de uma tarefa neutra, como uma ciência, de acordo com a concepção wilsoniana, não haveria necessidade de controle e participação da sociedade na definição das ações destas

instituições, que primariam pela lógica da técnica e da eficiência. Este discurso é propagado no Brasil tanto pelo modelo neoliberal quanto pelo democrático-participativo, acarretando em possibilidades restritas de controle social sobre as agências reguladoras.

Por fim, apontamos para um outro desafio à consolidação do controle social ampliado no caso brasileiro, ainda no que tange ao modelo institucional adotado e à supremacia da técnica em detrimento da política por ele propagada. Concluimos, a partir de nossa análise, que esta predisposição de supremacia da técnica na atuação destas instituições, já existente no modelo herdado das IRC, se combina com a supremacia da lógica do mercado que marca o contexto específico de privatizações e de reforma neoliberal do Estado quando de sua criação no Brasil. Esta combinação acaba por potencializar a predominância da lógica da técnica nestas instituições.

A lógica do mercado reforça a exclusão da lógica dos direitos na atuação destas agências, em um contexto de redução do papel do Estado como responsável pela provisão de serviços públicos que caracterizariam os direitos da cidadania. Sobrepõe, conseqüentemente, a idéia da eficiência em detrimento da garantia de direitos e da politização das definições de ações e políticas, trazendo para estas instituições o reforço ainda maior da supremacia da técnica e da redução do espaço da política com o fundamento da eficiência a ser perseguida. Exclui, portanto, a perspectiva dos direitos e da justiça social na atuação destas instituições e na construção dos mecanismos de controle social sobre estas, restringindo também as possibilidades de ampliação de seu escopo e sujeitos.

Apreendemos, a partir de nossa análise, que além do desenho institucional previsto para os espaços de controle social (neste caso específico, as audiências públicas), a dinâmica adotada nestes espaços - decorrente não apenas do desenho institucional, mas de uma cultura institucional consolidada - também define o escopo do controle social possível. Neste caso específico, a dinâmica analisada acaba por refletir esta supremacia da técnica em detrimento da política, e da eficiência em detrimento da lógica dos direitos. A postura dos atores presentes, especialmente dos agentes públicos que coordenam o debate e representam a instituição nestes espaços, define a maior ou menor abertura ao aprofundamento do tema, à politização do debate e à inclusão dos sujeitos neste. No caso da ANEEL, o posicionamento e a condução das audiências por seus diretores trata de reproduzir uma cultura que defende a redução da política em nome da técnica, reduzindo a argumentação a questões de eficiência e não reconhecendo a perspectiva da garantia de direitos e a responsabilidade da Agência neste tema. Contribui, portanto, para potencializar

ainda mais a redução do escopo do controle social, já restrito em sua previsão no desenho institucional das audiências públicas.

Além da dimensão do modelo institucional adotado e a cultura institucional que reforça, apontamos também que os desafios à concretização de práticas de controle social ampliadas para estas instituições competem a uma segunda dimensão: a dos projetos políticos e suas intencionalidades e capacidades de consolidação e implementação de práticas e modelos coesos de gestão.

O modelo de IRC que orienta a criação das agências reguladoras brasileiras pela vertente neoliberal traduz, de maneira mais ou menos direta, uma concepção contida nesta vertente de separação entre técnica e política e supremacia da primeira sobre a segunda, restringindo as possibilidades de controle social mais amplo no que tange a sua politização. O projeto político neoliberal, defendido por esta vertente, apresenta uma concepção já restrita de controle social em seus discursos, apesar da falta de clareza nestes quando tratam deste conceito. Esta concepção é traduzida em práticas e em um modelo de gestão de maneira bastante fiel, refletindo uma capacidade de tradução deste projeto em um modelo em grande medida coerente com o discurso adotado. Aqui, a dificuldade de consolidação de práticas ampliadas de controle social se deve à concepção que orienta as práticas adotadas por este modelo, cujo objetivo não é ampliar a política e seus sujeitos e nem aprofundar as formas de controle social decorrentes.

Já a consolidação dos ideais propagados no âmbito do discurso pelo projeto democrático-participativo encontra dificuldades específicas quanto à tradução em práticas e em um modelo de gestão coeso do controle social ampliado. Compreendemos que estas dificuldades se devem tanto ao modelo institucional herdado do governo anterior, que restringe as possibilidades de controle mais politizado e com maior diversidade de atores, conforme exploramos acima; quanto à capacidade inerente ao próprio projeto e a seus atores em construir seu modelo de gestão específico. Além disso, este projeto se defronta com as concepções de outros projetos em disputa, que oferecem resistências a esta consolidação, tanto no âmbito institucional quanto fora dele.

Estas dificuldades resultam, na experiência brasileira, em uma continuidade de práticas gerencialistas de gestão (Paes de Paula, 2005) e de controle social no governo Lula, sobre o qual havia expectativas quanto à ampliação da participação da sociedade civil e dos mecanismos de controle social.

Consideramos que a questão da consolidação de ideais ou projetos políticos em modelos de gestão é central para a compreensão do escopo e dos limites das práticas de controle social possíveis nestas instituições e nos modelos de gestão implementados, que transcendem as agências reguladoras.

No caso da vertente societal, conforme aponta Paes de Paula (2005: 40), não existe o mesmo consenso observado na vertente gerencial quanto aos objetivos e características de seu projeto político, o que dificulta sua consolidação em práticas e modelos coerentes. Trata-se de uma limitação inerente e interna ao próprio projeto, para além das limitações externas impostas pelo modelo institucional herdado e pelas disputas com outros projetos políticos.

É importante ter em mente, conforme analisa Paes de Paula (2005), que “quando analisamos a vertente societal, não encontramos uma proposta para a organização do aparelho do Estado. O que verificamos por meio do exame da literatura é que, diferentemente da vertente gerencial – que estabelece um modelo federal a ser reproduzido nas diversas estâncias governamentais –, há uma focalização na organização local de experiências alternativas de gestão. De qualquer forma, a ausência de uma elaboração da vertente societal para o aparelho do Estado contribui para a permanência da proposta gerencial” (Paes de Paula, 2005: 43).

Tal afirmação aponta para o reconhecimento das dificuldades inerentes ao próprio projeto em propor um modelo de gestão e implementá-lo. Por outro lado, tal como a própria autora aponta, estas dificuldades não se limitam apenas a questões internas ao projeto democrático-participativo ou vertente societal, sendo necessário “reconhecer que uma nova elaboração [para o aparelho de Estado] implicaria outra reforma administrativa com todas as dificuldades políticas que isso representa” (idem: 43).

Concordamos, por fim, com a autora, quando afirma que “no entanto, é preciso considerar essa possibilidade, pois a continuidade do modelo gerencial impossibilita mudanças na cultura política, uma vez que condiciona a forma como é realizada a gestão do aparelho do Estado” (idem: 43).

A capacidade de tradução de ideais em práticas e modelos de gestão é, portanto, elemento fundamental para a consolidação do controle social ampliado, e passa pela transformação do aparelho do Estado e da cultura predominante em suas instituições, para além das intencionalidades contidas nos projetos políticos em disputa e que ocupam o poder de Estado. Apontamos como fundamental a continuidade deste debate e a construção e implementação de

uma proposta de modelo de gestão que contemple tais ideais e que aprofunde a construção democrática a partir da participação e do controle social amplos, que propiciem a partilha efetiva de poder entre Estado e sociedade.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, M. C. e TEIXEIRA, A. C. (2006), “Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático”. in Dagnino, Olvera & Panfichi (orgs.) *A disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.

ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (orgs.) (2000), *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latinoamericanos: Novas Leituras*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

AVRITZER, L. (2002), “O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte” in E. Dagnino (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.

BRESSER-PEREIRA, L C. (1998a), “A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de controle”. *Revista Lua Nova*, 45.

_____ (1998b), *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo/ Brasília: Ed. 34/Enap.

CUNILL GRAU, N. (2000), “Responsabilización por el Control Social”. in *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Consejo Científico del CLAD. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA: 269-327.

_____ (2002), “Nudos críticos de la accountability social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina”. in E. Peruzotti, C. Smulovitz (orgs.), *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas: 193-218.

DAGNINO, E. (2000), “Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana” in Alvarez, Dagnino e Escobar (Orgs.) *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latinoamericanos: Novas Leituras*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

_____ (org.). (2002) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

DAGNINO, OLVERA & PANFICHI (orgs.). (2006) *A disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.

GECD (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA). (2000), *Dossiê: Os movimentos sociais e a construção democrática: Sociedade Civil, Esfera Pública e Gestão Participativa*. Revista Idéias, Campinas: IFCH.

MAJONE, G. (1999), “Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança”. *Revista do Serviço Público*. ENAP, Brasília. Ano 50, Número 1. Jan-mar 1999.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. (1999), “Introduction. Elections and representation”. In: A. Przeworski et al. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). (1997a), *Programa da Qualidade e Participação na Gestão Pública*. Cadernos Mare da Reforma do Estado, n.º 4. Brasília: MARE.

_____. (1997b), *Agências Executivas*. Cadernos Mare da Reforma do Estado, n.º 9. Brasília: MARE.

PAES DE PAULA, A. P. (2005), “Administração Pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social” in *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo. Vol. 45, nº 1, Jan- Mar. 2005; p. 36-49.

PERUZOTTI, E. e SMULOVITZ, C. (Orgs.). (2002), *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.

SERAFIM, L. (2007), *Agências reguladoras brasileiras entre projetos políticos e modelo institucional: o caso da ANEEL nos governos FHC e Lula (1995 - 2005)*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas IFCH - UNICAMP, datilo.

SILVA, M. K. (2003), “A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados”. in L. Avritzer e Z. Navarro (orgs.), *A inovação democrática: O Orçamento Participativo no Brasil*, São Paulo: Cortez.

SUNSTEIN, C. (2004), “Constitucionalismo após o New Deal”. in *Regulação econômica e democracia*, São Paulo, Editora 34.

TATAGIBA, L. (2002), “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil”. in E. Dagnino (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra.

_____. (2003), *Participação, Cultura Política e Modelos de Gestão: A democracia gerencial e suas ambivalências*. Tese de Doutorado, Campinas-SP: IFCH- UNICAMP, datilo.

TEIXEIRA, A. C. (2000), “Efetividade e eficácia dos Conselhos”. in M. C. Carvalho e A. C. Teixeira. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Revista Pólis 37, 99-119.

_____. (Org.). (2005), *Os sentidos da democracia e da Participação*. Revista Pólis 47. Instituto Pólis, São Paulo.