

Democracia pluralista: a participação social como elemento essencial à legitimidade dos atos administrativos das agências reguladoras brasileiras

Me Luciana Oliveira de Campos, e-mail: luciana47853@gmail.com, Universidade La Salle Canoas, Brasil.

Dra. Daniela Mesquita Leutchuk de Cademartori, e-mail: cademartori@unilasalle.edu.br, Universidade La Salle, Canoas, Brasil.

Resumo

Por meio do presente trabalho se pretende analisar a participação social, entendida como confrontação agonística, nos processos de tomada de decisão das Agências reguladoras brasileiras como requisito essencial à legitimidade dos atos administrativos emanados por tais entidades, notadamente os regulamentares. O trabalho será desenvolvido a partir do seguinte questionamento: seriam legítimos os atos administrativos emitidos por agência reguladora sem a promoção da participação social como forma de possibilitar a confrontação agonística? As agências reguladoras brasileiras foram concebidas durante uma onda neoliberal, num processo de acatamento de imposições externas advindas de organismos internacionais como: o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Tais entidades, criadas seguindo o modelo de agências norte americano, são responsáveis no Brasil pela regulação de alguns serviços públicos e de atividades econômicas relevantes ao desenvolvimento social e econômico do País. Tais entidades foram constituídas como autarquias especiais dotadas de autonomia e independência política para o exercício de suas funções, razão pela qual paira sobre tais entidades um déficit democrático. A pesquisa que ora se pretende desenvolver será realizada por meio de levantamento bibliográfico, adotando como referencial teórico algumas noções da sociologia de Pierre Bourdieu o qual, por meio de sua obra, lança importantes críticas à mundialização e os efeitos nefastos das medidas impostas por instituições internacionais sobre países periféricos procurando alinhar com o “pluralismo agonístico”, modelo de democracia advogado por Chantal Mouffe, a qual defende a necessidade de um modelo democrático que seja “capaz de criar formas de poder mais compatíveis com valores democráticos”, contexto no qual o poder e o antagonismo são questões centrais. A cientista política defende a importância do reconhecimento do antagonismo fruto do pluralismo de valores e a impossibilidade de compreender o poder como uma questão “externa sobre duas

identidades pré-constituídas e sim como constituindo tais entidades em ambiente precário e vulnerável”. Além disso, a pesquisa incluirá bibliografia secundária que trate especialmente das peculiaridades da constituição das agências e sobre algumas de suas atribuições. Assim, pretende-se discorrer sobre a constituição destas entidades como fruto de ideias neoliberais e demonstrar a importância da participação social, na forma proposta por Chantal Mouffe, como medida necessária à legitimidade dos atos por estas praticados.

Palavras-chave: Democracia pluralista; participação social, agência reguladora.

Abstract

The present work intends to analyze the social participation, understood as agonistic confrontation, in the decision-making processes of the Brazilian regulatory agencies as an essential requirement to the legitimacy of the administrative acts emanated by such entities, especially the regulatory ones. The work will be developed based on the following question: would the administrative acts issued by a regulatory agency be legitimate without the promotion of social participation as a way to enable the agonistic confrontation? The Brazilian regulatory agencies were conceived during a neoliberal wave, in a process of compliance with external impositions coming from international organizations such as the International Monetary Fund and the World Bank. These entities, created following the model of US agencies, are responsible in Brazil for the regulation of some public services and economic activities relevant to the social and economic development of the country. These entities were constituted as special autonomous entities with autonomy and political independence for the exercise of their functions, reason why a democratic deficit hangs over them. The research that is being developed will be carried out by means of a bibliographical survey, adopting as theoretical reference some notions of the sociology of Pierre Bourdieu, who, through his work, criticizes globalization and the harmful effects of the measures imposed by international institutions on peripheral countries seeking to align with "agonistic pluralism," a model of democracy advocated by Chantal Mouffe, which stands for the need of a democratic model that is "capable of creating forms of power more compatible with democratic values," a context in which power and antagonism are central issues. The political scientist defends the importance of recognizing antagonism as a result of the pluralism of values and the impossibility of understanding power as an "external question about two pre-

constituted identities, but as constituting such entities in a precarious and vulnerable environment." In addition, the research will include secondary bibliography that deals especially with the peculiarities of the constitution of the agencies and some of their attributions. Thus, it is intended to discuss the constitution of these entities as a result of neoliberal ideas and demonstrate the importance of social participation, in the way proposed by Chantal Mouffe, as a necessary measure to the legitimacy of the acts practiced by them.

Keywords: Pluralist democracy; social participation; regulatory agencies.

1. Introdução

Atualmente no Brasil diversos serviços públicos e atividades econômicas essenciais ao desenvolvimento social e econômico do país são reguladas por agências. O modelo de gestão por agência tendo como foco a redução de interferência direta do Estado foi implementado a partir de uma reforma iniciada durante a década de noventa do século passado, incluindo privatizações de empresas públicas e adoção do modelo norte-americano de regulação por agências reputadas como independentes.

Em meio a uma crise financeira interna severa, em um contexto fundado em ideias neoliberais, mediante pressões externas advindas de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, foram privatizadas empresas públicas brasileiras e na sequência constituídas diversas agências reguladoras.

As agências possuem em regra poder de fiscalizar e regulamentar as atividades dos seus respectivos setores. O poder regulamentar que lhes é concedido é delineado e delimitado por diretrizes e políticas públicas estabelecidas por leis federais específicas. Dentre peculiaridades ligadas a forma de constituição destas entidades, algumas lhes conferem forte autonomia, tais como: a gestão por especialistas sob a direção de um colegiado cujos membros são nomeados pelo Presidente da República para mandato por prazo determinado não destituíveis *ad nutum*.

No presente trabalho pretende-se discorrer sobre a problemática da legitimação dos atos normativos das agências reguladoras questionando a possibilidade de que recaia sobre eles um déficit democrático e seu possível saneamento através dos processos de participação social, os quais, ante a realidade social plural deveriam possibilitar uma confrontação agonística proveniente da pluralidade da sociedade. O estudo, o qual não tem a pretensão de esgotar a matéria cuja pesquisa ainda está em fase de desenvolvimento, parte do seguinte

questionamento: são legítimos os atos administrativos emitidos por agências reguladoras sem que seja promovida a participação social como forma de possibilitar a confrontação agonística?

Com o objetivo de trazer à reflexão a questão do *déficit* e a utilização de processos de participação social como instrumento de legitimação, o presente estudo será desenvolvido em três partes. Na primeira discorrer-se-á sobre o momento e o contexto social em que foram constituídas as primeiras agências reguladoras brasileiras; na segunda parte abordar-se-á o problema do *déficit* democrático alinhado com alguns aportes acerca do pluralismo agonístico como modelo de democracia; por fim tratar-se-á sobre as audiências públicas como forma de legitimação dos atos das agências reguladoras e a necessária confrontação agonística.

2. A mundialização da política econômica neoliberal e a reforma do Estado brasileiro

A implementação de ideias neoliberais de mudança do papel do Estado, abandonando o papel de provedor e concedendo maior liberdade ao mercado teve início nos anos oitenta do século passado nos Estados Unidos da América sob a presidência de Ronald Reagan e na Inglaterra sob o comando da primeira ministra Margareth Thatcher, através de uma política de privatizações e desestatizações. (Guimarães, 2003, p. 175).

Nesse período o Brasil vivenciava uma grave crise fiscal (Motta, 2003, p. 42) responsável por uma séria instabilidade com repercussões internas e externas, elevando os juros e a inflação, chegando a provocar o aumento da dívida externa (Schneider, 2013), fato que colocou o País numa condição desfavorável perante organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

O Estado brasileiro internamente se via incapacitado de atender às demandas sociais e com isso despertava o descontentamento tanto dos trabalhadores e intelectuais que protestavam por maior participação democrática, quanto dos empresários que reclamavam da atuação estatizante (Aguillar, 1999). Da mesma forma se via premido externamente pelos organismos internacionais que exigiam a adoção de reformas regulatórias como condição para concessão de empréstimos. Esse tipo de pressão pode ser observado no relatório do Banco Mundial em que exemplificando a partir do setor energético, a instituição financeira exige dos países como o Brasil a instituição de:

[...] processos regulatórios transparentes que sejam claramente independentes dos fornecedores de energia e que evitem interferência governamental nas operações cotidianas da companhia (pouco importando se a empresa é privada ou pública). O papel dual do governo como operador e titular de serviços públicos conduziu o governo a intervenções frequentes nas operações do setor elétrico. Há, portanto, necessariamente de se definir alguma forma de corpo regulatório como parte de um esforço governamental para redefinir os papéis respectivos do governo, concessionário e consumidores. Isso implica uma mudança do tipo monolítico de gestão governamental em direção a sistemas mais descentralizados e baseados no mercado (World Bank, 1993, como citado em Aguillar, 1999, p. 233-234).

A generalização do processo de aplicação de um modelo de Estado como uma fórmula a ser adotada por todos os países periféricos, desconsiderando suas peculiaridades é percebido por Pierre Bourdieu como conduzente à destruição sistêmica da proteção promovida pelo estado nacional aos seus cidadãos, bem como das ações coletivas tais como aquelas dos sindicatos e associações, já que ao defenderem os trabalhadores acabam por obstaculizar o desenvolvimento do mercado (Estévez Vergara, 2005, p. 51).

A imposição da adoção de medidas neoliberais apresentadas ao mundo como inexoráveis é contraditada por Bourdieu (2001), o qual discorre sobre o efeito simbólico produzido pelas políticas econômicas que “invocam a autoridade da ciência econômica” na construção da universalização de um modelo que é particular, pertencente a um país com sua história singular e a uma “ordem social particular” (p. 29). O processo que busca universalizar aquilo que é particular, dá-se de acordo com o sociólogo, através do estabelecimento como verdade de postulados tais como: (i) a economia não deve sofrer interferência do governo por ser autônoma, “governada por leis naturais e universais”; (ii) o mercado é o meio ideal para regular a produção e as trocas nas “sociedades democráticas”; (iii) ante a globalização os

Estados precisam reduzir gastos notadamente os de cunho social “tidos ao mesmo tempo como dispendiosos e disfuncionais”. (p. 30). Na sua crítica procura demonstrar que na verdade o modelo neoliberal norte-americano é fundado nas bases históricas peculiares daquele Estado e não nos postulados resumidamente mencionados acima.

Dentre as peculiaridades do Estado norte-americano, Bourdieu (2001) ressalta que se trata de Estado tradicionalmente fraco, em que coexistem avanços científicos e atrasos sociais severos. Um Estado que “em nome da velha tradição liberal de *self help*” e da valorização da responsabilização individual, transfere a responsabilidade por problemas sociais, como o desemprego, ao indivíduo (p. 31). Outro fator apontado pelo sociólogo está na incorporação por parte da sociedade daquele país do dever de aumento do capital e ainda, o peculiar “culto ao indivíduo e do ‘individualismo’ tão expressivo que na sua visão compromete até mesmo as ações coletivas identificadas como ‘*agregações de ações individuais isoladas*” (p. 33).

Conforme Jorge Vergara Estévez (2005) a crítica do sociólogo francês se estende à política econômica do Fundo Monetário Internacional e da Organização Mundial do Comércio “que se presenta como expresión de la teoría económica, y la cual se ha convertido en un programa político” que se identifica “con la racionalidad individual” (p. 50).

Independentemente de sua inadequação às particularidades de muitos Estados o modelo político-econômico norte-americano foi implementado em diversos países - dentre eles o Brasil-, num processo de verdadeira universalização, colocando o referido sistema em “vantagem competitiva, prática e, também, simbólica.” (Bourdieu, 2001, p. 29).

A implementação da reforma do Estado brasileiro efetivada durante os anos noventa levou a privatizações de empresas e a desestatização de serviços públicos essenciais como o de energia elétrica (Lehfeld, 2008). Os potenciais investidores por sua vez exigiam a redução de risco, dentre eles os que poderiam advir de um processo eleitoral em que se sagraisse vencedor alguém cuja ideologia de esquerda viesse a impor estatizações e rompimento de contratos. Assim, se infligiu a adoção de um modelo de regulação que funcionasse como uma “blindagem institucional” (Binenbojm, 2014, p. 287), levando a implementação do modelo norte-americano da década de trinta de regulação por agências independentes. Note-se que no momento em que o Brasil adotou este modelo, o mesmo já era considerado defasado em seu país de origem, tendo sofrido, desde a década de sessenta, uma série de mudanças, especialmente no que concerne à redução da independência das entidades, bem como e inclusão da participação social nos processos normativos atribuídos às agências reguladoras. (Di Pietro, 1999).

3 Agências Reguladoras: o *déficit* democrático e a necessidade de participação social agonística como forma de legitimação de sua atuação

A primeira agência brasileira de âmbito nacional é a Agência Nacional de Energia Elétrica-ANEEL, instituída pela Lei n.º 9.427/1996, a qual tem como objetivo regulamentar e fiscalizar a prestação de serviço público de energia elétrica. Posteriormente foram criadas outras agências, tais como: Agência Nacional das Águas - ANA, Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

No que tange as agências nacionais, pode-se afirmar que possuem características básicas comuns, distinguindo-se umas das outras mais pontualmente naquilo que é peculiar de cada setor regulado. Em regra, tratam-se de entidades com características muito peculiares advindas especialmente da autonomia reforçada para o exercício de uma gestão especializada.

Fala-se em autonomia reforçada em razão do grau de independência concedido a essas entidades para o exercício de suas atribuições, sem que sofram interferência do poder público, dos agentes regulados e dos usuários, bem como, de sua independência política. Esse grau de autonomia é assegurado por diversos fatores dentre eles: (i) independência financeira, eis que contam com recursos próprios; (ii) direção por colegiado composto por diretores nomeados pelo presidente da República, após aprovação do Senado para o exercício de mandatos intercalados, sem que possam ser destituídos de seus cargos *ad nutum*; (iii) ausência de subordinação hierárquica. Em que pese serem entidades vinculadas aos Ministérios não há relação de subordinação hierárquica; e, (iv) são dotadas de corpo técnico qualificado, formado por especialistas que dominam conhecimentos peculiares aos setores regulados, inacessíveis aos leigos. O manto da especialização confere às agências um amplo leque de atuação e uma importante função regulamentar dos setores que abarcam.

A atividade regulamentar deve ser exercida a partir dos espaços legislativos delimitados por *standards* e políticas públicas previamente estabelecidos, o que acaba por conceder uma “discrecionabilidade consideravelmente ampla” a estas entidades, alinhada à ideia de uma autonomia reforçada, asseguradora da sobreposição da opinião dos especialistas, os quais exercem suas atividades sem sofrer grandes contestações porque os leigos não dispõem de condições reais para confrontar, ou mesmo, fiscalizar com profundidade seus atos (Aragão, 2013, p. 442; Barroso, 2002). Como registra Bourdieu (1998), no contexto da

mundialização a especialização é uma forma de elevar a tecnocracia a uma posição superior possibilitando o seu domínio quando algum tema deva ser decidido democraticamente. A gestão especializada, a direção por colegiado não eleito e não sujeita à interferência do poder público, associada a um amplo espaço legislativo para a regulamentação de serviços públicos essenciais faz recair sobre Agências um *déficit* democrático que determina uma baixa legitimidade para sua atuação.

Até a promulgação da Constituição Federal de 1998 a compreensão constitucional da legitimidade era decorrente do exercício da democracia na sua forma representativa exercida por meio do voto. Consequentemente o instrumento de legitimação era a própria lei fruto do processo legislativo. Após a nova Carta Política, a qual, por meio do seu art. 1º, parágrafo único, assegura a todos o exercício da democracia em igualdades de condições, tanto no que tange a sua forma procedimental (por meio do voto direto e secreto) quanto na forma de participação direta, a questão da legitimidade passou a ser tema de maior complexidade, não mais encontrando amparo no simples processo legislativo e na lei em si.

Constitucionalmente, o Estado perdeu o “monopólio do Direito” devendo assegurar participação popular na administração da coisa pública, assumindo uma atuação de “forma subsidiária à sociedade”. É direito dos cidadãos participar das decisões administrativas, especialmente quando forem afetadas a seus interesses, ao passo que suprimir “esse direito (quer comissiva ou omissiva)” pode ser motivo de “nulidade do ato” e de “responsabilização de seu emissor” (Moreira & Soares Júnior, 2006, p. 194).

Boaventura de Sousa Santos (2016), explicando as mudanças ocorridas nos termos do debate democrático nos finais do século XX, recorda que a expansão do modelo hegemônico liberal passou a incluir países com grandes variações no papel do campesinato e em seus processos de urbanização, ao passo que, a desestruturação do Estado-Providência acabou por não confirmar os efeitos distributivos da democracia. É este o cenário em que é reaberto o debate sobre o significado estrutural e mesmo, o problema da forma e das variações da democracia nos países do Sul Global. A concepção hegemônica da democracia foi incapaz de enfrentar o problema da qualidade da democracia e a degradação das práticas democráticas. Na medida em que as teorias democráticas liberais elitistas não incentivavam a mobilização popular e o crescimento dos processos democráticos, acabaram por gerar uma crise baseada em uma “dupla patologia”: a da participação, que gerou um grande aumento da abstenção e a da representação, visto que os eleitos acabavam por não representar os interesses dos eleitores (p.17).

É preciso ter presente que a consagração do princípio democrático na Constituição Federal, elevada à condição de norma suprema que se impõe de forma cogente sobre todo o ordenamento jurídico brasileiro, bem como sobre todo o poder público, incluindo a administração pública direta e indireta, foi um avanço importante na democratização do País. Contudo, ele não é suficiente para assegurar a efetiva participação: quando se fala na necessidade de promoção da participação social, o significado que se pretende dar é de algo que vai além da simples faculdade de participação, demanda medidas capazes de mobilizar a sociedade para a participação e ainda, a existência de mecanismos que possibilitem a oitiva da pluralidade de vozes de uma sociedade complexa.

O contexto brasileiro de fragmentação social caracterizado pelo “confronto entre ‘incluídos’ e ‘excluídos’” impede a existência de “um sentido mínimo de participação e solidariedade”, inviabilizando a formação de uma consciência coletiva e ativa politicamente. O que se verifica de fato é o “crescente desprestígio da própria democracia conquistada nos anos 80 e de um subsequente esvaziamento de seu significado como valor fundamental”. (Faria, 1998, p. 146-147).

Apesar de ainda se observar a vigência do modelo de democracia liberal, a legitimidade da solução dos conflitos, passa cada vez mais a orientar-se por procedimentos que garantam uma participação igualitária dos indivíduos.¹ Conforme vaticina Dierle José Coelho Nunes (2006), a noção de legitimidade está vinculada aos procedimentos que possibilitam a participação igualitária e efetiva do indivíduo na construção da norma, sendo que a legitimidade do direito “se dá pela empreitada cooperativa, que se apresenta por meio de procedimentos que possibilitam a participação igualitária e efetiva de todos os interessados no processo de produção das leis, bem como no processo de aplicação das normas” (p. 52).

No mesmo sentido afirma Habermas (2003) que de modo distinto do paradigma de democracia liberal e mesmo do Estado Social, não há mais a antecipação de um ideal de sociedade,

[...] nem uma determinada visão de boa ou uma determinada opção política. Pois ele é formal no sentido que apenas formula as condições necessárias segundo as quais os sujeitos do direito

¹ Sobre a democracia na perspectiva da teoria discursiva habermasiana, ver por todos: Cademartori, D. M. L. de; Staffen, M. R. (2010) *A Função democrática do princípio do contraditório no processo administrativo disciplinar*. *Revista Direitos Fundamentais & Justiça*, 12, (12) , 235-246.

podem, enquanto cidadãos, entender-se entre si para descobrir seus problemas e o modo de solucioná-los. (p. 190).

A teoria do discurso ao salientar a formação da opinião e da vontade considera a Constituição como elemento prioritário: “concebe os princípios do Estado Constitucional como resposta consistente à questão de como podem ser institucionalizadas as exigentes formas comunicativas de uma formação democrática da vontade e da opinião”. (Habermas, 1995, p. 117).

Para Habermas (2003b), o modelo de democracia que legitima o Estado Democrático de Direito é o procedimentalista, fundamentado na política deliberativa. Desse modo, o princípio da democracia destina-se a “enquadrar” procedimentos de normatização legítima do Direito. Isso significa que as leis somente podem ser legítimas (ou válidas) se houver assentimento de todos os integrantes em processo de normatização discursiva.

É condição o fato de que todo aquele que se envolva numa prática argumentativa deva ter que partir da suposição de que, em princípio, todos os possíveis afetados podem participar, na condição de livres e iguais, de uma “garimpagem cooperativa” em busca da verdade, na qual a única coerção que se admite é a do melhor argumento. Logo, o processo deixa de ser uma luta, cujo objetivo é erradicar o adversário, para assumir o caráter de um jogo, em que impera a racionalidade dos atores que buscam vencer pela maior “liquidez” de seus argumentos. (Habermas, 2003a, p. 215).

3 O incentivo às confrontações agonísticas nas Audiências Públicas como forma de legitimação dos atos das Agências Reguladoras

Chantal Mouffe (2003, 2015) propõe um passo à frente da teoria deliberativa de Habermas ao sustentar a ideia de uma democracia radical plural pautada na importância do dissenso, discordando de Habermas ao rechaçar a ideia de consenso. Enfatiza que as relações sociais são agonísticas permeadas de diversidade e conflito, fazendo com que o grande desafio posto a democracia seja a construção de formas de poder compatíveis com os valores democráticos, pautando o reconhecimento do conflito como condicionante da existência da própria democracia.

A teoria de Mouffe teve início a partir da obra *Hegemonia e Estratégia Socialista: por uma política democrática radical* (1985) escrita em parceria com Ernesto Laclau, na qual

sustentam a existência de uma complexidade social constituída por infinitas identidades, as quais são “constituídas a partir de relações discursivas antagônicas distintas do mero antagonismo de classe” (Mendonça, 2010, p. 481).

A concepção de hegemonia de Laclau e Mouffe (2015), tem como ponto de partida a teoria de Antônio Gramsci o qual revisou a ideia de hegemonia oriunda do marxismo fundada na concepção de construção e reconstrução mediante “contingência das relações” por diversos atores dando forma a um “bloco histórico”. Contudo, difere da visão gramsciana ao discordar da possibilidade de existir “uma sociedade totalmente suturada”, apontando a existência “antagonismos”, “externos” e constitutivos dos limites destas sociedades, os quais inviabilizam a constituição de sociedade plena (p. 130, 134-136,137, 158, 203; Oliveira, 2010, p. 25).

Segundo Laclau e Mouffe (2015) o vínculo hegemônico é “constitutivamente político”, existindo uma universalidade específica inerente à hegemonia resultante da “lógica da diferença e lógica da equivalência”. Sob esta ótica os sujeitos sociais são vistos em posições diferentes nos “discursos que constituem o tecido social”. Tais atores sociais muito embora sejam “particularidades” ante a “forças opressoras” acabam por estabelecer “relações de equivalência entre si”, passando a “representar uma totalidade” independentemente de suas particularidades (p. 40).

Para os autores a frente a complexidade de um determinado espaço em um certo momento a articulação possibilita que dentre inúmeras alternativas e individualidades algumas sejam refutadas e outras sejam escolhidas formando uma hegemomina contingencial (Lopes; Mendonça & Burity, 2015, p. 16). Assim, a articulação hegemônica como prática social tem caráter político, possibilitando que identidades e atores sociais diversos “na relação com o outro” formem uma hegemonia, a qual não deve ser confundida com a construção de identidade plena, devendo ser vislumbrada como uma “totalidade relacional” constituída por meio da articulação pela “pluralidade de atores hegemonizados” configurando “uma ‘vontade coletiva’” (Oliveira, 2010, p. 24; Laclau & Mouffe, 2015, p. 178; Oliveira, 2010, p. 25).

Mouffe (2015) deu continuidade à ideia de uma democracia radical plural procurando estabelecer uma distinção entre político e política, situação na qual o político é trabalhando de forma ontológica sendo o antagonismo destacado como constituidor das sociedades, enquanto que a política é relacionada ao “conjunto de práticas e instituições por meio das quais uma ordem é criada, organizando a coexistência humana no contexto conflituoso produzido pelo político (p. 08).

Essa forma de ver “a natureza constitutiva do poder” o qual é compreendido como constituidor de identidades em um ambiente “precário e sempre vulnerável” conduz Mouffe (2015, 2003) a propor uma mudança na forma de ver a relação “entre democracia e poder” (p. 19, p. 14). Sustenta a necessidade de “construir formas de poder compatíveis com valores democráticos” ao invés de eliminação do poder. Compreender a proposta de Mouffe (2005) significa assimilar que a “democracia exige a legitimidade do poder” como resultado de “uma luta contínua” de uma sociedade que precisa manter-se politicamente ativa, em um exercício de articulação e antagonismo compatível com o Estado democrático de direito (p. 19).

A compatibilidade do modelo pensado por Mouffe (2010) com o Estado democrático de direito requer, conforme a autora sustenta, a transformação do antagonismo em agonismo, o que significa em síntese, transformar o inimigo em adversário de modo a estabelecer um ambiente de reconhecimento da “legitimidade do oponente” (p. 242). Para construir essa ideia de transformação do antagonismo em agonismo Mouffe parte da teoria de Carl Schmitt, o qual estabelece uma distinção entre “nós-eles” como “amigo-inimigo” configurando uma relação de antagonismo a qual, na concepção do pesquisador alemão, é incompatível com a democracia plural. Segundo Mouffe (2010) é possível estabelecer a compatibilidade com o pluralismo democrático por meio da transformação do “antagonismo em agonismo”, estabelecendo uma relação entre amigo e adversário, o que é possível na medida em que a articulação é instrumento que possibilita a constituição de hegemonia contingente a partir da lógica oposta “da equivalência e da diferença” (p. 241) (Laclau & Mouffe, 2015, p. 223).

Na democracia radical plural o dissenso é essencial como instrumento que possibilita às diferentes identidades manifestarem-se no exercício de articulação e tentativa de constituição de uma hegemonia a partir do outro que é oponente, prática absolutamente compatível com o Estado democrático de direito (Kozicki, 2015). Mouffe (2003, 2005) defende a necessidade de conflito, de mobilização das “paixões” para promoção da democracia por meio da confrontação agonística. Para a autora é necessário consenso apenas em relação aos “princípios éticos-constitutivos” os quais, uma vez estabelecidos devem assegurar o exercício de confrontação agonística sem destruir a sociedade. Na construção do espaço ideal para exercício da confrontação são essenciais instituições que promovam e possibilitem a exposição do dissenso de forma agonística e a construção de hegemonia contingente. (p. 17; p. 19).

As agências reguladoras brasileiras podem e devem assumir esse papel de instituição promotora do conflito de forma agonística, instrumento que trará efetiva legitimidade aos seus

atos, notadamente aos regulamentares sob os quais paira o déficit democrático. Em regra, a legislação constituidora das agências reguladoras prevê mecanismos de participação social, como a exemplo da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

No caso específico dos atos decisórios da Agência Nacional de Energia Elétrica, a legislação que a constitui, no parágrafo 3º, do art. 4º da Lei nº 9.427/1996 e no art. 21, do Decreto n 2.335/1995 dispõe que os processos decisórios da reguladora que afetarem direitos tanto dos agentes econômicos do setor quanto dos consumidores, ou aqueles que se referirem a projetos de lei, sempre que possível serão precedidos de audiência pública, a qual terá como objetivo a obtenção de informações e subsídios, possibilitando aos agentes regulados e aos consumidores a exposição de seus pleitos, bem como opiniões e sugestões, promovendo o conhecimentos dos mais amplos e variados aspectos pertinentes ao tema em debate e tornando pública a atividade de regulação.

A promoção das audiências públicas na forma proposta por Mouffe, ou seja, promovendo o conflito de forma agonística mostra-se como instrumento adequado para agregar legitimidade aos atos decisórios destas entidades, suprimindo qualquer *déficit* democrático que possa recair sobre estas em razão de suas peculiaridades.

A simples realização de audiências públicas mediante publicação no site das agências de nota técnica elaborada por especialistas com prazo para envio de contribuição não é suficiente para a legitimação dos atos destas entidades porque não cumpre o objetivo democrático na forma que requer uma sociedade plural, restringindo-se desta forma ao mero cumprimento de um procedimento formal e inócuo do ponto de vista da inserção dos usuários no debate. É preciso que efetivamente exista participação não só dos agentes regulados como os geradores e distribuidores de energia, é essencial a participação do usuário em condições reais de expressar suas vozes de forma legítima, reconhecido pelos demais participantes como oponentes legítimos, em condições de construir hegemonias contingentes a partir do exercício da articulação e da lógica da equivalência e diferença.

Considerações Finais

As agências reguladoras brasileiras constituídas seguindo o fluxo da mundialização das ideais neoliberais, as quais, por serem dotadas de autonomia reforçada para o exercício da função de regular serviços públicos em um País em que a Constituição Federal consagra expressamente o princípio democrático assegurando a participação dos cidadãos nas decisões

da administração pública acabam padecendo de um *déficit* democrático, o qual compromete a legitimidade de seus atos.

As audiências públicas podem funcionar como instrumento de legitimação dos atos de tais entidades desde que a participação seja promovida de forma agonística na forma sustentada por Mouffe, competindo às agências a atuação como instituição promotora do conflito que conduza a uma construção de solução hegemônica contingente.

A promoção, pelas agências, de audiências públicas em que haja efetiva participação entendida como a exposição por parte dos usuários – residencial, comercial, industrial, rural – e regulados – prestadores dos serviços públicos – das suas diferentes posições em um exercício de articulação e constituição de hegemonia contingente ante a situação concreta levada a consulta se mostra como uma alternativa aderente ao Estado democrático de direito e garantidor a legitimidade dos atos.

Referências Bibliográficas

Aguillar, F. H. (1999). *Controle social de serviços públicos*. São Paulo: Max Limonad.

Aragão, A. S. (2013). *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico* (3ª ed.). Rio de Janeiro: Forense.

Barroso, L. R. (2002). Agências reguladoras. Constituição, Transformações do Estado e legitimidade democrática. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, (56). Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/pge/exibeConteudo?article-id=780277>>. Acesso em 02 dez. 2017.

Binenbojm, G. (2014). *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Renovar.

Bourdieu, P. (2001). *Contrafogos 2: por um movimento social europeu*. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Bourdieu, P. (1998). *Contrafogos 1: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Tradução de Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Cademartori, D. M. L. de & Staffen, M. R. (2010). A Função democrática do princípio do contraditório no processo administrativo disciplinar. *Direitos Fundamentais & Justiça*, 12, (12), 235-246.

Di Pietro M. S. Z. (1999). *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas* (3ª ed.). São Paulo: Atlas.

FARIA, J. E. (Org.). (1998). *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*. São Paulo: Malheiros.

Habermas, J. (2003). *Direito e democracia: entre facticidade e validade* (Vols. 1) (2ª ed.). Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Habermas, J. (2003a) Direito e moral (Tanner Lectures, 1986). In: _____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade* (Vols. II) (2ª ed.). Tradução de Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 193-248, Título original: *Faktizität und Geltung*.

Habermas, J. (2003b). Para uma reconstrução do direito (I): o sistema dos direitos. In: _____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade* (Vols. I) (2ª ed.). Tradução de Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. Título original: *Faktizität und Geltung*.

Habermas, J. (1995). Três modelos normativos de democracia. Tradução de Anderson Fortes Almeida e Acir Pimenta Madeira. *Cadernos da Escola do Legislativo*, 3, 107-121.

Guimarães, L. N. de M. (2003). *Regulação da exploração da eletricidade: compatibilidade com as leis da natureza e com a ordem econômica constitucional*. Curitiba: CRV.

Kozicki, Katya. (2015) Prefácio In: Mouffe, C. *Sobre o Político*. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes.

Laclau, E. & Mouffe, C. (2015). *Hegemonia e Estratégia Socialista: por uma política democrática radical*. Tradução de Joanildo A. Burity et al. São Paulo: Intermeios.

Lehfeld, L. de S. (2008). *Controles das agências reguladoras*. São Paulo: Atlas.

Lopes, A. C.; Mendonça D. & Burity, J. A. (2015). A Contribuição de *Hegemonia e estratégia socialista* para as ciências humanas e sociais. In Laclau, E. & Mouffe, C. *Hegemonia e Estratégia Socialista: por uma política democrática radical*. Tradução de Joanildo A. Burity et al. São Paulo: Intermeios.

Mendonça, D. (2010 set./dez). Teorizando o agonismo: crítica a um modelo incompleto. *Sociedade e Estado*, 25 (3), 479-497. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v25n3/04.pdf> Acesso em: 03 Jun. 2017.

Motta, P. R. F. (2003). *Agências reguladoras*. Barueri: Manole.

Moreira, E. B.; Soares Júnior, L. A. N. (2006). Regulação econômica e democracia: a questão das agências administrativas independentes. In: Binenbojm, G. (or.). *Agências reguladoras e democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Mouffe, C. (2003) Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. Tradução de K. Prudencio. *Política & Sociedade*, 2, (3), 11-26. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2015>. Acesso em: 16 mai. 2017.

Mouffe, C. (2005). Por um modelo agonístico de democracia. Tradução de P. S. Ghetti. *Sociologia Política*, 5, 11-23. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31108.pdf> Acesso em: 02 dez. 2017.

Mouffe, C. (2015) *Sobre o Político*. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes.

Mouffe C. (2010) [Entrevista coordenada por Bruno M. Lorenzetto]. *Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, n.51, p.237-254.

Nunes Coelho, D. J. (2006). *Direito constitucional ao recurso: da teoria geral dos recursos, das reformas processuais e da participação das decisões*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris.

Oliveira Mesquita, F. (2010). *Ações Coletivas, Cultura Política e Movimentos Sociais: disputas de significado e antagonismo no âmbito da reforma urbana*. Tese de doutoramento, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Brasil. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/9274>>. Acesso em: 03 jun. 2017.

Santos, Boaventura de Sousa. (2016). *A Difícil democracia*. Reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo.

Schneider, Y. (2013) *Agências reguladoras e democracia: a necessária aplicação do modelo de democracia cooperativa reflexiva do conhecimento para legitimação de sua atuação*. Tese de doutoramento, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Brasil. Disponível em: <<http://biblioteca.asav.org.br/vinculos/000008/00000801.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2015.

Vergara Estévez, Jorge. (2005 Oct./Dic) La utopía neoliberal y sus críticos. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 10, (31) 37-62. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/279/27903103.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2016.