Cortez e Gicquel: Aparelho estatal e políticas públicas no Brasil

No último dia 3, um incêndio atingiu os transformadores da subestação de energia da cidade de Macapá. Segundo informações veiculadas pela imprensa, 90% da população (cerca de 765 mil pessoas) ficou sem energia elétrica, o que provocou, naturalmente, danosas consequências, incluindo a decretação pelo

as eleições municipais.

A subestação atingida é a mais importante do Estado do Amapá, sendo a responsável pela alimentação de energia elétrica de 13 das 16 cidades do estado. As causas do apagão ainda estão sendo investigadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), mas já se sabe que um dos transformadores estava inoperante desde 2019.

Sem energia elétrica, os sistemas hidráulicos, a rede de hospitais (sobrecarregada com a internação de pacientes acometidos pela Covid-19), os serviços eletrônicos de comunicação e bancários, bombas de postos de gasolina, esquemas de segurança, procedimentos sanitários — apenas para citar alguns exemplos — simplesmente não funcionam. O Amapá mergulhou num caos generalizado, e a decretação de estado de calamidade pública na capital e no Estado tornou-se inevitável.

Considerado como o maior apagão da história do Brasil, o evento serviu para evidenciar a enorme fragilidade do sistema elétrico do Amapá, a começar pela ausência de segurança ou *backup* do sistema. A constatação é de total ausência de fiscalização prévia e acompanhamento por parte da Aneel.

O diretor-geral da agência, após o episódio, demorou uma semana para anunciar a abertura de uma investigação sobre as causas. Admitiu ser precária a atuação do órgão devido à enorme extensão de linhas de transmissão (150 mil quilômetros) e a quantidade de subestações (3.409) no país. Afirmou, por fim, que a agência *"não conseguiria verificar sozinha a rede elétrica do Rio Grande do Sul ao Amazonas"* e que a dificuldade na fiscalização decorria das informações não repassadas anualmente pelas concessionárias do setor (empresas privadas).

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

A Justiça federal deferiu ordem judicial para o imediato restabelecimento do fornecimento de energia elétrica (processo 1008292-03.2020.4.01.3100), fundamentando que *"o Estado Brasileiro conduz a todos como 'gado', a mercê da indevida apropriação do aparelho estatal por grupos econômicos e políticos, umbilicalmente unidos, sequiosos de imoral enriquecimento ilícito, sem nenhuma responsabilidade com o futuro do país, que segue a esmo, sem planejamento estratégico algum, refém do atraso, do subdesenvolvimento e da má gestão dos negócios do erário"*. A decisão ressaltou, ainda, que *"estamos regredindo para os tempos da Idade Média, em razão de um Estado que enveredou totalmente para o descaminho da corrupção e da má gestão"*.

A inércia da Aneel no apagão, como uma conduta institucional, se assemelha ao recente caso vergonhosamente intitulado como "a guerra da vacina", envolvendo outra agência reguladora, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

A agência, a despeito da enorme esperança mundial de superação da pandemia da Covid-19, por meio da descoberta de uma vacina eficaz, resolveu suspender os testes da vacina Coronavac, conduzidos pelo Instituto Butantan em parceria com uma empresa farmacêutica chinesa.

Não suficiente o imbróglio que vinculou inveridicamente a morte de um voluntário aos testes aplicados à vacina para justificar a interrupção da pesquisa, o Brasil assistiu estarrecido a mais uma manifestação negacionista do chefe do Poder Executivo federal sobre a desnecessidade da vacina e da vacinação em massa.

Suspeita-se que, na determinação para suspensão dos testes, a Anvisa não tenha se conduzido por critérios técnicos, mas, por interferência política, diante do fato de o presidente da República ter comemorado a decisão, além da menção ao governador de São Paulo, adversário político declarado na eleição de 2022 e um dos responsáveis pela parceria do Instituto Butantan com a farmacêutica chinesa.

Afora a perplexidade do país com o maior apagão de energia elétrica da história, os brasileiros estão preocupados agora com a possibilidade da politização da vacina contra a Covid-19.

São fatos sequenciais extremamente negativos que envolvem a um só tempo duas importantes agências reguladoras (Aneel e Anvisa). O traço comum nos dois casos é a distorção dos objetivos públicos das agências, por conta da interferência de interesses estranhos aos seus fins, em claro desvio de finalidade.

Importante dizer que as agências foram instituídas no Brasil, na década de 90, inspiradas no modelo norte-americano de independência e autonomia. A atividade regulatória marcou de forma significativa a mudança do paradigma do Estado social — caracterizado pelo monopólio estatal na prestação dos serviços públicos — para o paradigma do Estado regulador — conhecido pelo processo de concessão dos serviços públicos estatais ao setor privado, colocando o papel do Estado na função de regulação das atividades respectivas.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

A propositada ineficiência da atuação estatal nas políticas públicas, aliada a outros fatores, gerou críticas ao Estado social e fez despontar para a defesa da necessidade de haver uma melhor atuação da Administração Pública, que proporcione serviços públicos de qualidade com menos gastos financeiros.

Pautado nessa mudança de pensamento, o Direito público brasileiro experimentou uma enorme transformação operada pela Lei 8.031/1990, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização, implicando na privatização de serviços antes monopolizados pelo Estado. A transposição para a iniciativa privada impôs, de qualquer forma, ao Estado brasileiro, a contrapartida de acompanhamento e fiscalização, através da criação de agências reguladoras.

Ainda que não fosse o propósito originário, na situação brasileira e dos demais países da América Latina o surgimento das agências acabou se vinculando a um contexto de desmantelamento do Estado social.

As arbitrariedades das decisões das agências, influenciadas por interesses de grupos organizados privados, bem como a falta de controle dos órgãos estatais sobre seus atos, gerou paulatinamente novos descontentamentos. Significa dizer que, na medida em que aumentava o número de regulamentos expedidos pelas agências, a discricionariedade técnica transmudava-se em poder indiscriminado, afetando não só os regulados, mas toda a coletividade que se beneficia dos serviços públicos realizados por empresas privadas.

Não obstante as restrições ao modelo, as agências tem que se diferenciar de outros órgãos da administração pública exatamente em razão da exigência de independência técnica decisória. Gustavo Binenbojm, em "Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil", ressalta que os atos desses órgãos possuem motivações técnicas, não se sujeitando ao recurso hierárquico impróprio. Não se sujeitam, dessa forma, à revisão de suas decisões pelos ministérios aos quais estão vinculadas e até mesmo pelo presidente, cabendo somente o exame e o veredito judicial, por força do artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal.

O STJ, inclusive, já consignou que a própria *"interferência do Poder Judiciário em regras de elevada especificidade técnica do setor elétrico por meio de liminar configura grave lesão à ordem pública"* (AgInt na PET no ARE no RE nos EDcl no AgRg na PET — Suspensão de Liminar e de Sentença, Rel. João Otávio de Noronha, Corte Especial, j.14.12.2018).

A idealização das agências regulatórias, no bojo de políticas públicas de fiscalização e cont
role eficientes e comprometidos com os interesses públicos, partiu da suposição de que uma regulação burocratizada e tecnocrática atenderia melhor a esses interesses.

Dessa forma, as agências reguladoras, como órgãos do Estado, deveriam atuar, ao menos, de forma a prevalecer o interesse público, não se deixando pressionar por agentes das empresas privadas, da política ou dos governos, agindo e fiscalizando tecnicamente os serviços transferidos ou delegados.

Acredita-se, pois, que na atuação desses agentes regulatórios existe a possibilidade de adequação e de aproximação da discricionariedade técnica aos interesses e exigências do Estado democrático de Direito.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

As políticas públicas são, em suma, o conjunto de medidas e de programas criados para garantir o bem-estar da população e, por isso, não podem prescindir do controle, da fiscalização e do acompanhamento estatal, sobretudo técnico e científico, contando, na sua formulação, com o diálogo direto entre governo e sociedade civil.

Os conselhos nacionais, também chamados de conselhos de participação ou conselhos de políticas públicas, criados para serem os responsáveis pelo incentivo à participação social, não obstante a sua importância para o fortalecimento e articulação dos mecanismos e instâncias democráticas de diálogo, têm sido, no entanto, extintos ou esvaziados pelo governo federal.

Como a estruturação do Estado moderno e de bem-estar social se desenvolve segundo a legitimidade do poder político perante a economia, os direitos, as garantias fundamentais e à sociedade, esse quadro sombrio nos leva dizer que discursos de privatização não estão pautados na eficiência estatal e que as políticas públicas de Estado estão sendo duramente atingidas pelo apagão de projetos sociais e econômicos de responsabilidade dos órgãos de governo.

Date Created
18/11/2020

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.