


DESAFIOS PARA MELHORAR A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TÉCNICA NA REGULAÇÃO DO NOVO ECOSSISTEMA DIGITAL¹

RECEBIDO EM:	30.4.2024
APROVADO EM:	30.7.2024

Alexandre Veronese

 <https://orcid.org/0000-0002-2287-1005>

Universidade de Brasília

Brasília, DF, Brasil

E-mail: veronese@ccom.unb.br

Marcio Iorio Aranha


 <https://orcid.org/000-0001-9436-0987>

Universidade de Brasília

Brasília, DF, Brasil

E-mail: iorio@ccom.unb.br

Jéssica Amanda Fachin

 <https://orcid.org/0000-0003-0486-7309>

Universidade de Brasília

Brasília, DF, Brasil

E-mail: jessica.fachin@unb.br

* Este texto é derivado do projeto Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Novos Desafios Regulatórios do Ecosistema Digital, coordenado pelos professores Marcio Iorio Aranha e Murilo César Ramos (Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações da Universidade de Brasília, UnB, DF), do qual os dois primeiros autores participaram. A terceira autora ofereceu contribuição ao texto, após o término do projeto. Os autores agradecem à Agência Nacional de Telecomunicações a parceria e o fomento à pesquisa.



- ALEXANDRE VERONESE
- MARCIO IORIO ARANHA
- JÉSSICA AMANDA FACHIN

Para citar este artigo: VERONESE, A.; ARANHA, M. I.; FACHIN, J. A. Desafios para melhorar a participação social e técnica na regulação do novo ecossistema digital. *Revista Direito Mackenzie*, São Paulo, SP, v. 18, n. 2, e17037, 2024. <http://dx.doi.org/10.5935/2317-2622/direitomackenzie.v18n217037>

- **RESUMO:** O artigo analisa a participação social e técnica nos processos regulatórios de tecnologias emergentes, relacionadas com o novo ecossistema digital. A primeira parte descreve como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) é um exemplo no tema. Na segunda parte é feita a crítica do conceito de controle social, com base na literatura nacional e internacional. A conclusão intermediária é que o conceito de participação social e técnica é mais adequado. A terceira parte traz um levantamento de dados para basear um debate teórico. Frisa-se a necessidade de estudos qualitativos para aferir as consultas públicas, para além da quantificação. A quarta parte traz quatro sugestões de melhoria que podem ser usadas em todas as agências reguladoras. A conclusão do artigo é de que essas melhorias de gestão serão necessárias, em razão de contexto de incertezas e instabilidades. A regulação das futuras tecnologias exigirá a reconfiguração das políticas públicas e do direito.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Regulação; novas tecnologias; participação social; comunidade técnica; ecossistema digital.

CHALLENGES FOR UPGRADING SOCIAL AND TECHNICAL PARTICIPATION IN THE REGULATION OF THE NEW DIGITAL ECOSYSTEM

- **ABSTRACT:** The paper analyses the social and technical participation in upcoming technologies in the new digital ecosystem. The first section describes how the Brazilian National Telecommunications Agency is an excellent example of the subject. The second section criticizes the concept of social control using the current literature. The intermediary conclusion is that the social and technical participation concept is more suitable than social control. The third section brings data to base a theoretical debate. It indicates that qualitative analysis is essential



to assess the effectiveness of public consultations. The subject demands more than quantifying. The fourth section has four suggestions to improve social and technical participation that might benefit all regulatory bodies. The article concludes that some improvement will be necessary to address the current scenario of uncertainties and instabilities. Regulating future technologies will require realigning both public policies and the law.

- **KEYWORDS:** Regulation; new technologies; social participation; technical community; digital ecosystem.

1. Introdução

É uma necessidade iniciar este artigo indicando que a inovação científica e tecnológica está imiscuída tanto com a regulação das telecomunicações quanto com as novas tecnologias da informação e comunicação. O motivo dessa afirmação preliminar é que este texto demonstra que a participação social e técnica é um elemento crucial para incentivar a maior e melhor inovação científica e tecnológica. Ela, portanto, ajuda esses dois setores, os quais, cada vez mais, estão se sobrepondo. Para corroborar esse ponto de vista, vale conferir a revisão de literatura feita por Hutter e O'Mahony (2004, p. 3, 5, tradução nossa):

Organizações da sociedade civil têm uma longa história. Desde a ascensão do Estado moderno, os governos eleitos têm as usado, ou utilizado, como fonte de regulação. As primeiras organizações da sociedade civil que tiveram uma influência maior na regulação de atividades econômicas eram associadas a um movimento de temperança no Reino Unido e nos Estados Unidos. Oportunidades posteriores para organizações da sociedade civil terem um impacto na produção de políticas públicas emergiram na Europa Ocidental nos anos 1970 em paridade com o crescimento do corporativismo. Ocorreram, ainda, relacionamentos diretos entre grupos privados – ou não estatais – nos quais o papel dos governos era precipuamente de facilitador. [...]. Na última década, a responsabilidade das organizações da sociedade civil aumentou dramaticamente. Suas atividades se espalharam e têm sido proeminente. [...] A atuação na regulação das organizações da sociedade civil ocorre de forma diversa nos níveis locais, nacionais e internacionais. Elas tentam influenciar tanto a formação de agendas, tanto dos governos quanto das empresas para incluir e promover objetivos regulatórios. [...] Seu relacionamento com governos e empresas



- ALEXANDRE VERONESE
- MARCIO IORIO ARANHA
- JÉSSICA AMANDA FACHIN

varia amplamente. Tais organizações podem ser incorporadas nos processos políticos. [...] Mas, as relações – entre grupos da sociedade civil, os governos e as empresas – podem ser altamente antagônicas. [...] Ao perseguirem seus objetivos, as organizações da sociedade empregam um conjunto de técnicas com a intenção de exercer pressão democrática. Podem deter importância crucial ao proverem informações, análises e alternativas políticas para reguladores estatais. [...] No nível mais básico, elas reportam “os fatos” e têm esperança de influenciar ou criar opiniões em sintonia com as próprias interpretações e ambições. [...] As organizações operam em níveis formais e informais. Formalmente, são regularmente inseridas em delegações nacionais e internacionais [...]. [David] Lewis e [Tina] Wallace acreditam que existe grande potencial para elas sugerirem meios alternativos de pensar e de instigar inovação¹.

A abertura dos órgãos e das entidades reguladoras para a participação social e técnica permite vários benefícios para a regulação. As referidas autoras, citadas diretamente, mencionam três grandes funções que podem ser desempenhadas pelas organizações da sociedade civil (Hutter; O'Mahony, 2004). A primeira é a colheita de informações. É muito importante que as entidades e os órgãos regulatórios tenham o máximo de informações, para produzir análises de qualidade sobre os mais diversos aspectos dos processos regulatórios. A segunda função é a fixação de parâmetros, seja para definir métricas de atuação, seja para estruturas limites técnicas. A terceira função é dialógica e se refere ao convencimento em prol da modificação de comportamentos no setor regulado. Um bom exemplo é a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a qual já possui um sistema gerencial e um arcabouço jurídico, por meio do qual se permite a concretização da participação social e técnica.

1 No original: “CSOs have a long history; since the rise of the modern state elected governments have used, or relied upon them, as a source of regulation. The first CSOs to have a major influence on business regulation were associated with the temperance movement in the UK and the US. Later opportunities for CSOs to have an impact on policy making emerged in western Europe in the 1970s, alongside the growth of corporatism. And there were, even then, direct relationships amongst private or non-state groups where the government’s role was at most facilitating [...]. Over the past decade the role of CSOs has become significantly more prominent. [...] CSO regulatory activities operate diversely at local, national, and international levels. They try to influence both governmental and corporate agenda-setting to include and promote regulatory objectives. [...] Their relationship with governments and businesses vary widely. They may be consensually incorporated into the political process. [...] But relations between civic groups and governments and corporations may also be highly antagonistic. [...] In pursuing their objectives CSOs employ a number of techniques with the intention of exerting democratic pressure. They can play a key role in providing information, analysis, and policy alternatives to state regulators. [...] At the most basic level they report ‘the facts’ and hope to influence, or indeed to create opinion in accord with their own interpretation and ambitions. [...] They operate at formal and informal levels. Formally, they are regularly included on national and international delegations. [...] Lewis and Wallace believe that there is great potential for these organizations to suggest alternative ways of thinking and to trigger innovation”.

Não obstante, é importante avançar na melhoria dessa abertura com o objetivo de ampliar o seu potencial pró-inovação. Os motivos para alcançar esse objetivo são vários e serão tratados neste artigo, com o seguinte percurso: (1) analisar o histórico de permeabilidade da Anatel ao debate regulatório, como exemplo, buscando desfazer alguns mitos da literatura; (2) rediscutir conceitos, usados pela literatura e pelas práticas, relacionados aos processos regulatórios; (3) analisar, de forma crítica, a participação social e técnica, com base em levantamentos empíricos, para debater conceitos sobre participação social; e, por fim, (4) sugerir, a partir da parte analítica, quatro meios para ampliar as relações regulatórias no que se refere à participação social e técnica.

No primeiro tema, será realizada uma curta análise histórica e normativa da Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997, LGT) e da Anatel. Ficará claro que o modelo dela, desde sua origem, previu vários canais formais de interação do ente regulador com a sociedade. Essa interação somente aumentou ao longo dos anos, com a adição de novas formas de abertura de diálogo, bem como pelo aperfeiçoamento dos sistemas. Todavia, um problema doutrinário continua: o uso do conceito de *controle social*. Esse será o segundo tema tratado. O caminho analisará esses dois conceitos que, por vezes, são confundidos: *controle social* e *participação social e técnica*. Primeiro, realizaremos uma análise de pesquisas empíricas sobre consultas e audiências públicas para, depois, ser produzido um debate teórico. Inicialmente, o foco teórico está nas incoerências internas das conclusões dos trabalhos analisados. Isso ocorre, pois o conceito de controle social reproduz alguns pressupostos normativos e não empíricos. Aliás, fica claro que as pesquisas unicamente quantitativas sobre participação como meio de aferição acerca da efetividade desse controle social podem induzir equívocos analíticos.

Concluída a crítica, será possível dirigir o olhar para o conceito de participação social e técnica. Esse terceiro tema trata da ampliação da capacidade de interlocução do corpo de reguladores com entidades da sociedade civil, do mundo empresarial e com pesquisadores, sejam de instituições formais ou independentes. A discussão inicia-se com um mapeamento curto, ou seja, de um ano, sobre os interlocutores da Anatel em consultas públicas de 2022-2023. Será evidenciado que as consultas possuem efetiva participação. Isso demonstra que existe uma cultura organizacional na regulação das telecomunicações para a abertura ao diálogo. Tal diagnóstico será usado para demonstrar que o ponto central do conceito de responsividade, como base para o conceito de participação social e técnica, está na abertura para as relações e para as interações. O processo regulatório não requer o conceito de controle social nem o conceito de deliberação



- ALEXANDRE VERONESE
- MARCIO IORIO ARANHA
- JÉSSICA AMANDA FACHIN

democrática, como ponto nodal. Nenhum desses conceitos – vertidos em estruturas gerenciais – garantem, em si mesmos, a efetividade da responsividade. Afinal, a participação social e técnica é um conjunto de processos sociais, relacionais e interacionais, os quais exigem transparência e abertura, com resultados. Logo, sua análise precisa ser qualitativa. Isso ocorre porque ela será garantida por práticas reais, e não somente por discursos. A participação social e técnica exige estruturas jurídicas e gerenciais; mas, só será mais ou menos efetiva na medida em que é praticada.

O quarto e último tema será tratado por meio de um conjunto de quatro proposições. A primeira trata-se de fomento pontual ou outros incentivos para a participação social e técnica, de modo que não seja restrita somente aos atores com mais capacidade de atuação. A segunda é sugerir a incorporação da participação social e técnica em momentos posteriores ao desenho das políticas públicas, em especial na fase de monitoramento por resultados. Ainda, será aventada a necessidade de integração dessas funções em alguma unidade regulatória ou a criação de uma unidade específica. A terceira proposição diz respeito à necessidade de haver mais regulação convergente, com a designação de equipes para interlocução entre agências reguladoras, entes e órgãos, com foco na temática da inovação científica, tecnológica e regulatória. Isso já está previsto na Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras). Mas será reiterado em razão da necessidade de formalização continuada dessa atuação convergente, bem como maior difusão de sua existência e, como reiterado, de práticas, devidamente aferidas. Por fim, propõe-se a criação de uma unidade de prospecção regulatória para inovação. A função dessa unidade seria, em sintonia com os setores já existentes, agregar pessoal qualificado com múltiplas formações, de modo a interpretar e produzir relatórios sobre cenários futuros para a regulação. Isso é premente, em razão do avanço acelerado dos desafios do ecossistema digital. Todas essas sugestões estão diretamente ligadas às três grandes funções diagnosticadas por Hutter e O'Mahony (2004). A conclusão do texto é que o atual cenário regulatório marca-se pela incerteza e pela instabilidade. Dessa maneira, o debate não se resume ao fato de que “deve haver menos ou mais regulação”. O ponto central é que se faz, cada vez mais, necessário haver a qualificação do pessoal nas agências reguladoras para prospectar e avaliar cenários futuros de crises e problemas, os quais, pela própria natureza, não podem ser previstos. Não obstante, devem ser observados e monitorados. A participação social e técnica é um excelente meio, caso seja usada em seu potencial, para permitir a atuação regulatória em um contexto de transformação acelerada.



2. A participação social e técnica na origem da Anatel e sua atualidade como conceito útil para a inovação regulatória

A Anatel possui a previsão de participação social e técnica como uma de suas características fundadoras, em meio ao processo de tramitação do Projeto de Lei original, que viria a ser a LGT (Brasil, 1995). Um exemplo é a criação de um Conselho Consultivo, cujo papel é auxiliar na construção das políticas públicas essenciais para o setor de telecomunicações, como se apreende do Encaminhamento Comentado do Projeto ao Congresso, pelo então Ministro das Comunicações:

Como forma de efetivar a participação dos Poderes do Estado e da sociedade na fiscalização do órgão regulador, concebeu-se o Conselho Consultivo, organismo composto de representantes dos Poderes Legislativo e Executivo e de entidades representativas da sociedade, conforme definido no Regulamento (art. 32). Caberá ao Conselho Consultivo opinar sobre o plano geral de outorgas e o plano de metas para universalização dos serviços públicos, aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de um serviço no regime público, e conhecer dos relatórios anuais do Conselho Diretor (art. 33). Os membros do Conselho Consultivo não serão remunerados e terão mandato de três anos, vedada a recondução. Os mandatos dos primeiros membros do Conselho serão de um, dois e três anos, de forma que o Conselho tenha anualmente a renovação de um terço de seus membros (art. 34) (Brasil, 1997, p. 41).

O Conselho Consultivo também possuía uma função que, na época, acabou rotulada pela doutrina como “controle social da agência” (Marques, 1996). O Conselho era complementado pela Ouvidoria, nos termos da lei, na época de sua sanção (hoje, o revogado parágrafo único do artigo 45):

Art. 45. (...) Parágrafo único. O Ouvidor terá acesso a todos os assuntos e contará com o apoio administrativo de que necessitar, competindo-lhe produzir, semestralmente ou quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da Agência, encaminhando-as ao Conselho Diretor, ao Conselho Consultivo, ao Ministério das Comunicações, a outros órgãos do Poder Executivo e ao Congresso Nacional, fazendo publicá-las para conhecimento geral (Brasil, 1997).



- ALEXANDRE VERONESE
- MARCIO IORIO ARANHA
- JÉSSICA AMANDA FACHIN

Essa configuração institucional foi modificada pela Lei nº 13.848/2019, denominada, doutrinariamente, como a Lei das Agências Reguladoras, a qual visa a dar contornos mais uniformes para a modelagem regulatória. Ela veio a complementar a Lei nº 9.986/2000, que trazia alguns moldes comuns para as agências, além de tratar das carreiras dos servidores dessas entidades. A característica de controle social estava em sintonia, no passado, com a construção de espaços de interação social, científica e técnica nos processos de regulação que estavam em reorganização, em diversos países, no século XX (Majone, 1994). Atualmente, essa modelagem de regulação por agências se tornou quase ubíqua, pelo menos no mundo ocidental. Mas a LGT, desde sua sanção presidencial, já previa a participação social nos seguintes dispositivos:

QUADRO 1 • DISPOSITIVOS DA LGT QUE PRESCREVEM PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TÉCNICA

Dispositivo	Conteúdo	Comentários
Art. 19, III.	Elaborar e propor ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, a adoção das medidas a que se referem os incisos I a IV do artigo anterior, submetendo previamente a consulta pública as relativas aos incisos I a III.	Obriga a realização de consultas públicas para formar a Política Nacional de Telecomunicações.
Art. 18, I.	Instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público, concomitantemente ou não com sua prestação no regime privado.	Art. 18, <i>caput</i> . Cabe ao Poder Executivo, observadas as disposições desta Lei, por meio de decreto. Nota: inclusive a reavaliação do Plano Nacional de Telecomunicações.
Art. 18, II.	Aprovar o plano geral de outorgas de serviço prestado no regime público.	
Art. 18, III.	Aprovar o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público.	
Art. 19, XXX.	Rever, periodicamente, os planos enumerados nos incisos II e III do artigo anterior, submetendo-os, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, ao Presidente da República, para aprovação.	
Art. 35, <i>caput</i> , I e II.	Cabe ao Conselho Consultivo: [...] opinar, antes de seu encaminhamento ao Ministério das Comunicações, sobre o plano geral de outorgas, o plano geral de metas para universalização de serviços prestados no regime público e demais políticas governamentais de telecomunicações; [...] aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço no regime público.	Os elementos do inciso I e II do art. 18 devem conter a opinião do Conselho Consultivo.

(continua)



QUADRO 1 • DISPOSITIVOS DA LGT QUE PRESCREVEM PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TÉCNICA (continuação)

Dispositivo	Conteúdo	Comentários
Art. 42.	As minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecerem exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca (revogado).	Obriga a realização de consultas públicas prévias, pela Anatel, para expedir normas regulamentares e atos normativos. Outros atos não requerem isso, necessariamente, como aplicação de sanções. Um rol, não exaustivo de normas e atos normativos está nos artigos 19 e 22.
Art. 19, IV.	Expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público.	
Art. 19, X.	Expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado.	
Art. 19, XII.	Expedir normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem.	
Art. 19, XIV.	Expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão entre as redes, abrangendo inclusive os equipamentos terminais.	
Art. 22, VI.	Editar normas sobre matérias de competência da Agência.	
Artigos 88 e 89, caput e I.	As concessões serão outorgadas mediante licitação. A licitação será disciplinada pela Agência, observados os princípios constitucionais, as disposições desta Lei e, especialmente: [...]. A minuta de instrumento convocatório será submetida à consulta pública prévia.	As licitações para concessões exigiam consultas públicas.
Art. 195, caput.	O modelo de reestruturação e desestatização das empresas enumeradas no art. 187, após submetido a consulta pública, será aprovado pelo Presidente da República, ficando a coordenação e o acompanhamento dos atos e procedimentos decorrentes a cargo de Comissão Especial de Supervisão, a ser instituída pelo Ministro de Estado das Comunicações.	A privatização também foi precedida de consulta pública.

FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES, COM BASE EM BRASIL (1997).

É relevante indicar que a sanção – e a vigência – da Lei nº 13.848/2019 revogou o art. 42 da Lei nº 9.742/1997. Isso ocorreu porque a norma legal mais recente criou, no seu artigo 9º, um modelo geral para as consultas e audiências públicas, aplicável para todas as agências reguladoras abarcadas:

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.



- ALEXANDRE VERONESE
- MARCIO IORIO ARANHA
- JÉSSICA AMANDA FACHIN

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na internet, quando do início da consulta pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública, ressalvados aqueles de caráter sigiloso.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas pelos interessados deverão ser disponibilizadas na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo da consulta pública.

§ 5º O posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria.

§ 6º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.

§ 7º Compete ao órgão responsável no Ministério da Economia opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora (Brasil, 2019).

Além disso, a Lei nº 13.848/2019 fixa a necessidade de audiências e/ou consultas públicas para a edição de atos regulamentares, em geral. Eles demandam, salvo exceções justificadas, a produção de uma prévia Análise de Impacto Regulatório (AIR):

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento,



precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

§ 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.

§ 2º O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.

§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.

§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão (Brasil, 2019).

Cabe notar que os capítulos III, IV, V e VI da Lei nº 13.848/2019 (artigos 25 até 35) indicam a necessidade de articulação e cooperação. Elas devem ocorrer entre as agências reguladoras federais, bem como entre os órgãos de defesa da concorrência, de defesa do consumidor, de proteção ao meio ambiente e entre agências ou órgãos reguladores das demais unidades da Federação (Estados, Distrito Federal e municípios). Articulação e cooperação também estão presentes em ambientes complexos como a União Europeia (UE), na qual os regulamentos regulatórios exigem que os Estados-membros cooperem entre si e que haja coordenação geral. No caso da UE, esse fenômeno acontece por razões de eficiência e, principalmente, para mitigar riscos de *regulatory arbitrage*. Tal conceito traduz-se pela potencial atuação de uma empresa, ou outro regulado, no Mercado Único da UE - porém, não somente nele -, em prol de escolher a jurisdição mais favorável para si em termos regulatórios (Pollman, 2019). Cabe uma anotação final sobre a Lei nº 13.848/2019, e seu impacto na Anatel, a inserção do inciso XXXII no art. 19 da LGT. Ele determina a necessidade da agência de “[...] reavaliar, periodicamente, a regulamentação com vistas à promoção da competição e à adequação à evolução tecnológica e de mercado” (Brasil, 1997).

- ALEXANDRE VERONESE
- MARCIO IORIO ARANHA
- JÉSSICA AMANDA FACHIN

Em suma, é possível ver, na origem da Anatel, a constituição da base jurídica do que seria criada para um modelo geral de agências reguladoras. Não obstante, no campo da efetividade, essa trajetória tenha sido simples. Algumas críticas foram dirigidas, ao longo dos anos, em relação aos processos de consultas públicas e de audiências públicas. Parte dessas críticas gerou crenças sociais que não estão embasadas na avaliação efetiva da abertura dos processos regulatórios. Apreciar essa literatura será o tema da próxima seção.

3. O controle social: um conceito impreciso e normativo

Um primeiro exemplo é necessário para introduzir o tema da abertura de processos regulatórios, com base na descrição de sua aplicação em outros países. Binenbojm (2005) traça um paralelo histórico entre o processo de institucionalização das agências reguladoras dos Estados Unidos da América com o processo brasileiro. Segundo ele, nos Estados Unidos, havia um movimento de fortes críticas às agências, criadas no fim do século XIX e no início do século XX. Esse movimento gerou diversas intervenções do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, naquele país, nas agências:

Com o passar dos anos, entretanto, diante (i) do crescente grau de intrusividade das agências nas atividades privadas, (ii) da sua questionável eficiência na gestão dos mercados regulados e (iii) da sua não sujeição aos mecanismos tradicionais de *accountability* eleitoral, as agências independentes foram submetidas a intensas críticas e pressões dos agentes políticos e econômicos. Assim, o grande tema de discussão sobre as agências nos Estados Unidos há muito deixou de ser o da sua autonomia, como condição para o exercício técnico e politicamente neutro de suas funções, para se tornar rapidamente o do seu controle político, responsividade social e legitimidade democrática. Não à toa assistiu-se nas últimas décadas a um crescimento dos mecanismos de controle político do Presidente, do Congresso e do Judiciário sobre as agências, bem como um incremento dos instrumentos de participação dos agentes econômicos e de entidades de defesa dos consumidores e do meio ambiente nos processos regulatórios. [...]. A experiência regulatória norte-americana da segunda metade do século XX mostra que o contraponto da autonomia reforçada das agências reguladoras foi o incremento dos mecanismos de controle político, jurídico e social, realizados de diferentes formas pelos três poderes e por grupos econômicos e sociais organizados. Tais mecanismos são fundamentais, de um lado, para diminuir o risco de captura



dos entes reguladores por agentes ou grupos econômicos bem-organizados e, por outro lado, para aumentar o grau de responsividade social e legitimidade democrática da função regulatória (Binenbojm, 2005, p. 150, 152).

Fica claro que a trajetória de institucionalização histórica das agências reguladoras nos Estados Unidos teve que passar por um processo inicial de fechamento burocrático, em um primeiro momento. Isso foi necessário para se fixar um espaço técnico, apesar de não totalmente infenso à vida social. Somente mais tarde é que o modelo foi colocado em xeque e houve uma grande onda de intervenção para equilibrar a autonomia técnica com a abertura aos influxos externos. É importante notar que o conceito de controle social, trazido por Binenbojm (2005), está imiscuído com controle político e jurídico. É claro que a fronteira entre o controle político e o controle social, no que se refere às organizações da sociedade civil, não é clara. Todavia, cabe verificar que o termo *controle* era um conceito muito usado pela literatura do período no Brasil.

Outro exemplo é a tese de doutorado de Paulo Todescan Lessa Mattos. Ela é um dos primeiros trabalhos acadêmicos, de volume, que analisou os dados das consultas públicas da Anatel (2006). O autor foi crítico, a partir dos dados coletados, acerca da efetividade dos meios de participação social naquele momento histórico. Sua conclusão era de que as consultas públicas continham potencial grande para permitir a participação das organizações da sociedade civil. Porém, isso não estava sendo efetivamente concretizado:

Assim, os resultados da pesquisa empírica realizada demonstram que os mecanismos de participação pública adotados na Anatel têm potenciais democráticos, especialmente considerando as características da ação regulatória do Estado no Brasil antes das reformas da década de 90. Contudo, esses potenciais não se realizaram ainda completamente, tendo em vista os déficits democráticos apontados. Portanto, os déficits estão ligados a problemas institucionais que podem ser corrigidos. Quanto à dinâmica de participação da sociedade civil na esfera pública brasileira na definição de políticas públicas no setor de telecomunicações, a pesquisa demonstrou que outros atores relevantes, que não apenas os representantes de interesses empresariais privados, têm utilizado os mecanismos de participação pública existentes. Isso evidencia um potencial democrático para que haja mais participação e controle sobre órgãos reguladores, principalmente daqueles atores capazes de motivar o debate público sobre questões relevantes na esfera pública no Brasil (Mattos, 2004, p. 20).



- ALEXANDRE VERONESE
- MARCIO IORIO ARANHA
- JÉSSICA AMANDA FACHIN

Deve-se frisar que o autor acima citado introduz o conceito de participação pública. Ele ainda utiliza o conceito de *controle*. Porém, fica evidente o avanço teórico. Os dados da pesquisa pioneira de Mattos foram atualizados em outras investigações, com diagnósticos equivalentes sobre eventuais falhas no processo de abertura. A primeira atualização é o estudo de Juliana Ferreira de Oliveira, Tayná Cruz Batista e Fernanda Filgueiras Sauerbronn. Segundo suas autoras, a pesquisa demonstraria existir pouca permeabilidade das propostas dos participantes das consultas públicas no resultado dos processos regulatórios, no período por elas analisado:

Esse trabalho teve como objetivo analisar a participação dos atores sociais no mecanismo de consultas públicas nos anos de 2010 a 2013 da Anatel. Os achados demonstram que os Prestadores de Serviços são os participantes mais expressivos nas contribuições às Consultas Públicas da Anatel. Porém, no que diz respeito ao número de participantes distintos, os resultados não acompanham a participação em relação ao envio de contribuições. Os Representantes de Usuários são os atores que participam em menor número, e os classificados como ‘Outros Participantes’ são os que possuem mais participantes distintos. No que diz respeito às análises feitas pela Anatel, observa-se que a Agência examinou cerca de 42% das contribuições enviadas no período estudado. Dentre as contribuições analisadas, a Anatel rejeita grande parte das contribuições encaminhadas pelas partes interessadas. Quanto à análise por categoria de participante, nota-se que os prestadores de serviços são os que têm a maior parte das contribuições aceitas, mas também as classificadas como não aceitas. Já as instituições públicas são as que apresentam menos contribuições aceitas e, também, as não aceitas (Ferreira de Oliveira; Batista; Sauerbronn, 2015, p. 14).

Um dos objetivos do estudo mencionado foi identificar a absorção das propostas por segmentos nas consultas públicas. Apesar da indicação inicial de que os prestadores de serviços de telecomunicações seriam os mais ativos nas consultas, a pesquisa demonstra que há certa paridade em termos de assunção das contribuições. Os prestadores de serviços de telecomunicações fazem mais propostas e têm mais delas aceitas. As instituições públicas realizam menos propostas e possuem menor quantidade delas aceitas. Em geral, a maior parte das contribuições não são aceitas. Isso poderia induzir a crença de que a Anatel seria infensa à participação social e técnica. Contudo, somente a partir de uma análise de cada proposta e de sua razão para aceitação, ou não, é que se poderia fazer um diagnóstico estrito e definitivo. A análise quantitativa é útil, mas possui limites.



Outra atualização é o trabalho de Ricardo Matheus, apresentado em um evento acadêmico, em 2009, no qual ele critica o fato de que havia poucas consultas em linha (*on-line*) à disposição da população nas agências reguladoras, em geral (Matheus, 2009, p. 11-12). O tema da atuação remota voltará ao debate, no presente texto, em seção posterior. Mas cabe notar que a difusão da internet, em 2008, era bem menor e muito diferente do que em 2023 em diante. É evidente que as ferramentas de comunicação em linha possuem potencial para ampliar a participação social e técnica. Porém, estão relacionadas com dois óbices. O primeiro é a própria exclusão digital, em termos de infraestrutura, ou seja, o fato de que uma parte da população não tem acesso significativo à internet para participar. O segundo óbice é o letramento digital, ou seja, o fato de que o acesso significativo, somente, não garante que a população consiga utilizar de forma plena a infraestrutura. Por fim, ainda, em 2018, há a investigação de Paulo Costa Gomes e de Aline Sueli de Salles Santos, que criticavam, especificamente, a Anatel por não ter suficiente “controle social”, nos seguintes termos:

Quanto ao controle social da Anatel, apesar da existência dos procedimentos do Conselho Consultivo, do Conselho de Usuários, da Ouvidoria, dos Canais de Atendimento, dos Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), do Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (CDUST), das Audiências Públicas e das Consultas Públicas, ainda assim é baixa ou, em muitos casos nenhuma, a participação da sociedade nos procedimentos de controle social adotados por essa agência e que as contribuições mais relevantes partem das empresas reguladas e não do cidadão ou de órgãos representativos. Assim, em relação às ações que visem uma participação mais efetiva da sociedade no controle social das agências reguladoras, cabe à Anatel, no caso das telecomunicações, o papel de facilitadora, por meio da disponibilização das informações necessárias para a compreensão do tema (Gomes; Santos, 2018, p. 251-252).

Dois elementos de síntese devem ser trabalhados. O primeiro é conceitual. Cabe notar que não parece mais ser razoável usar o conceito de *controle social*, na atualidade, para definir a *participação social e técnica* ao se tratar de temas regulatórios. Mesmo as autoras citadas acima mesclam os conceitos de controle social e de participação da sociedade. O segundo elemento de síntese é fático. Ao se descartar que exista uma pretensão normativa de que a “sociedade civil” controle os processos regulatórios, é possível diagnosticar a necessidade de aumento da participação qualificada da sociedade civil e da comunidade técnica e científica nos processos regulatórios da Anatel. Essa necessidade



- ALEXANDRE VERONESE
- MARCIO IORIO ARANHA
- JÉSSICA AMANDA FACHIN

só aumentou com o passar dos anos. Não é somente o eventual acolhimento de sugestões que devem marcar a aferição do assunto. Há que se entender que a abertura desses processos gera a possibilidade de um debate ampliado sobre a regulação. Aliás, como frisam Hutter e O'Mahony ao descreverem as três grandes funções da participação social e técnica nos processos regulatórios: a colheita de informações; a fixação de padrões e de parâmetros; e a modificação de comportamentos (2004).

Vale analisar o tema pelo prisma conceitual. Em primeiro lugar, cabe notar que os dois conceitos – controle social e participação social e técnica – não são sinônimos. O controle social é definido, desde o desenho inicial das agências reguladoras no Brasil, como a possibilidade de que a sociedade civil tenha ciência dos processos regulatórios. Dessa forma, ela poderia exercer alguma pressão nas agências. Contudo, de forma clara e organizada. A própria publicação regular dos participantes nas consultas e nas audiências públicas mostra que existe o controle social. Os trabalhos citados demonstram um paradoxo. Por um lado, criticam que deveria haver maior controle social, mas, ao mesmo tempo, evidenciam que as fontes para avaliar os dados do controle social estão claros e acessíveis. Por certo, fica nítido que os processos não são opacos. A transparência dos mecanismos de controle social realizados demonstra sua clareza. É possível imaginar entidades multissetoriais que contenham pluralidade de agentes, com base em critérios de classificação de origem dos componentes (comunidade técnica, sociedade civil, Estado, dentre outros), mas que, ao mesmo tempo, não tenham abertura, sequer institucional e formal, para influxos externos. Nesse hipotético modelo, tratar-se-ia de representatividade fechada, como uma associação de um setor econômico na qual só é dada voz para aqueles que façam parte do grupo escolhido. Logo, qualquer controle social dos processos fica prejudicado, em razão da baixa transparência. É por esse motivo que *controle social* parece não ser mais um conceito adequado para inserção nos debates sobre processos regulatórios, na chave de abertura e de transparência.

Outra razão para isso deriva de uma apreciação teórica. Controle social, nos termos já descritos, tende a confundir dois conceitos sociológicos importantes: ator social e arena regulatória. Ele acaba por expandir a compreensão de que as agências seriam arenas regulatórias, nas quais deveria existir – de plano – equidade de atuação dos implicados nos processos regulatórios. Ele mitiga o fato de que um corpo técnico e administrativo, especializado, deve ser considerado como um ator coletivo, apesar de não ser – necessariamente – homogêneo. Caso uma agência ou entidade reguladora contenha um corpo técnico qualificado, atuante e com um bom grau de autonomia, ele tenderá



a formatar a gestão regulatória. Essa transformação coloca a agência ou entidade reguladora como um ator com peso diverso. A visão de que os entes reguladores são “espaços de disputa” de opções regulatórias é ultrapassada pela literatura do tema. As teorias contemporâneas não mais identificam as agências ou entidades reguladoras como “arenas”, as quais - normativamente, no sentido político - deveriam ser espaços tendencialmente neutros de deliberação. Ao contrário, indicam que as agências ou entidades reguladoras se estruturam como atores regulatórios de peso na conformação da regulação. Logo, o conceito de que uma agência deve sofrer controle, o qual será medido pelo acolhimento quantitativo de propostas em consultas públicas, não parece ser a melhor solução.

Existem muitos modos de atuação dos diversos envolvidos nos processos regulatórios. Para Baldwin e Black, tanto a noção de trilema regulatório, de Teubner (1983; 1986; 1987), quanto a visão de direito responsivo, de Nonet e Selznick, são insuficientes para fundamentar uma teoria que lide com a complexidade de regulação nos termos contemporâneos. Isso ocorre porque ambas as teorias definem os processos regulatórios como centrados nas agências e nas entidades reguladoras, tendo-as mais como “arenas de disputa”, ou seja, como o foco produtivo de regras de “eixo único” que deverão ser absorvidas pelos regulados. No caso específico de Nonet e Selznick, o seu conceito de responsividade seria muito amplo; já, em relação ao modelo de Teubner, a separação entre o Estado e a sociedade estaria conceituada de forma excessivamente distante (Baldwin; Black, 2007, p. 16-17). A inversão que Baldwin e Black propõem é trabalhar com análises de atitudes, as quais sempre possuem dimensões relacionais. A mudança de foco abre uma nova avenida na compreensão dos processos regulatórios:

Adotar um ponto de vista realmente responsivo enfatiza também a importância de lidar com configurações de atitudes e ambientes institucionais, não apenas com a infraestrutura organizacional do regime regulatório. Em muitos setores regulados, a multiplicidade de responsabilidades regulatórias se coloca no caminho da avaliação de efetividade e da modificação de processos. Uma boa medida pode ser atingida nesses setores ao se clarificarem os quadros institucionais e linhas de responsabilidade regulatória - necessário ao perpassar fronteiras entre o Estado, os quase reguladores e as empresas. Argumentar isso não é rejeitar a mensagem da *smart regulation* - de que a combinação de instrumentos e de instituições pode prover melhores sistemas regulatórios - e, sim, propor que fragmentações improdutivas devem ser evitadas. A perspectiva da regulação realmente responsiva ainda mostra quão importante é embarcar os meios pelos quais as lógicas dos diferentes mecanismos regulatórios não apenas interagem, mas

- ALEXANDRE VERONESE
- MARCIO IORIO ARANHA
- JÉSSICA AMANDA FACHIN

tendem a interagir de diversos modos, de acordo com a tarefa específica de aplicação em uso. A regulação realmente responsiva demanda que ela seja permeável ao uso de várias ferramentas para propósitos diversos, de acordo com diferentes lógicas [...]. Assim é que se evita a dificuldade de “eixo único” e se traz atenção ao desafio de operar por meio de lógicas coerentes de regulação – modos de combinar controles que se localizam no cerne de modos variáveis de relacionamento culturais ou organizacionais (Baldwin; Black, 2007, p. 41-42, tradução nossa)².

É por essa análise que é possível considerar o conceito de controle social do processo regulatório como simplificador. Afinal, existem vários controles sociais. Um exemplo é que existem controles sociais internos. Os corpos funcionais das entidades e órgãos reguladores fazem parte da sociedade e, logo, fica clara a rejeição da presunção normativa de que o Estado e a sociedade são radicalmente apartados. Há, também, controles sociais externos. Os usuários ou consumidores podem se insurgir de várias formas contra a regulação, por exemplo. Isso pode ensejar, inclusive, mudanças regulatórias. Tal fenômeno já foi diagnosticado em pesquisas empíricas (Veronese, 2015; 2011).

Em síntese, a realidade regulatória é bem mais complexa. O uso de canais de interação é parte de um rol extenso de processos no qual os regulados ou implicados criam e têm relações com os reguladores. O conceito de controle social parece partir de alguns pressupostos que não são verificáveis empiricamente, pois são assunções normativas.

O primeiro deles é que o controle da regulação pela sociedade civil sempre será benfazejo. Isso não é uma verdade autoexplicável. Além disso, a própria delimitação da sociedade civil é complicada. O mesmo acontece em outros segmentos, como o setor empresarial, tal como já exposto em pesquisa empírica sobre a construção da Lei nº 12.965/2014, conhecida como Marco Civil da Internet (Veronese; Soares da Fonseca, 2021). Por sinal, é possível imaginar que vários temas técnicos sejam prejudicados, caso estejam diretamente submetidos por desejos e por paixões sociais.

2 No original: “Adopting a really responsive regulation viewpoint also stress the importance of dealing with attitudinal settings and institutional environment, not least the organizational infrastructure of the regulatory regime. In many regulated areas the multiplicity of regulatory responsibilities stands in the way of effective assessment and modification process. A good deal may be achievable in such areas by clarifying institutional frameworks and lines of regulatory responsibility – if necessary across state, quasi-regulatory and corporate boundaries. To argue this is not to reject the message of smart regulation – that mixes of instruments and institutions may provide best regulatory systems – it is to propose that unproductive fragmentations should be avoided. The really responsive regulation perspective also shows how important it is to take on board the ways in which the logics of different regulatory mechanisms not only interact but tend to do so in distinct ways according to the particular regulatory enforcement task being undertaken. [...] It thus avoids the ‘single axis’ difficulty and draws attention to the challenge of operating through coherent regulatory logics – ways of combining controls that are located within culturally or organizationally variant modes of relationship”.

O segundo é que, ao se medir um maior ou menor acolhimento de propostas, em meios de participação social como audiências e consultas, será possível evidenciar a “captura do regulador” por algum segmento. Ora, apenas uma proposta acatada pode ser mais importante do que centenas de outras, cujo impacto seja bem menor. A mera quantificação não responde dúvidas substantivas sobre a complexidade desses processos interacionais.

O terceiro pressuposto é que haveria a necessidade de firmar o espaço de democracia deliberativa como meta a ser atingida para que o processo regulatório fosse eficiente. Tal ideia é indiretamente refutada por Baldwin e Black, quando eles criticam as análises teóricas e abstratas de Teubner e de Habermas. A separação entre o “sistema” e o “mundo da vida”, no conceituar de Habermas, criaria um modelo muito estanque. Ele é um bom ponto de partida, mas não pode ser aceito sem a análise empírica das situações e das condições de interação social. As pressuposições normativas – do ponto de vista das políticas públicas – podem ser úteis para construção de potenciais modelos de legitimidade, que se baseiam em conceitos mais ou menos rígidos de democracia.

Não obstante, é muito importante ressaltar que a teoria democrática contemporânea inclui os espaços técnicos como elementos de uma democracia, como bem descreve Rosanvallon (2008). Em seu trabalho, ele tanto trata de cortes constitucionais quanto de agências estatais e de técnicas de regulação. Em suma, o conceito de controle social na regulação aparenta ser uma simplificação de processos muito mais complexos, se observados pelo prisma do conceito de “participação social e técnica”. Na próxima seção, será demonstrada uma curta pesquisa empírica. Seu objetivo não é realizar uma avaliação da democracia, ou das consultas públicas, nem qualquer outro juízo valorativo. Ela servirá apenas para demonstrar que existem canais de participação social e técnica e que eles são utilizados. A partir dela, serão criticados mais conceitos. A crítica é importante, pois eles estão presentes em difusas propostas de regulação do ecossistema digital.

4. Um mapa de interlocutores e a importância da participação social e técnica

No início desta seção, será feito um mapa com a participação em consultas públicas. A Lei nº 12.848/2019 confere o prazo de 45 dias para quaisquer pessoas contribuírem, mediante submissão aos canais de consulta pública, acerca dos regulamentos elaborados pela Anatel. Foram analisadas 62 consultas públicas da Anatel, já encerradas, referentes a 12 meses (de junho de 2022 a junho de 2023).



- ALEXANDRE VERONESE
- MARCIO IORIO ARANHA
- JÉSSICA AMANDA FACHIN

Diante dessa amostragem, verificou-se haver 689 sugestões enviadas, tendo ocorrido a participação de cerca de 159 pessoas da sociedade civil (pessoas físicas e jurídicas – sindicatos e associações) e 60 pessoas jurídicas, das quais se listam, aqui, apenas as pessoas jurídicas: Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert); Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abratel); Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações (Abrint); Associação Brasileira de Teleserviços (ABT); Amazon Kuiper Brasil Ltda.; Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea); Associação Comunitária de Comunicação e Cultura de Colorado (Paraná); Brisagnet Serviços de telecomunicações Ltda.; Broadcom Inc.; Canal Brasileiro da Informação Ltda. (CBI); Cisco Systems Inc.; Claro S/A; Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviços Móveis Celular e Pessoal (Conexis); DGM Tecnologia, planejamento e treinamentos Ltda.; Direta Telecomunicações Ltda.; DRJ Radiocomunicações Ltda.; Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletrônicos (Eletros); Embraer S/A; Fibrasil Infraestrutura e Fibra Ótica S/A; Forte Freguesia Telecomunicações, Comércio e Serviços Ltda.; Fundação Educacional e Cultural de Ipanema (Minas Gerais); General Motors do Brasil Ltda.; Globo Comunicação e participações S/A; GSM Association; Huawei do Brasil Telecomunicações Ltda.; Hughes Telecomunicações do Brasil Ltda.; Inmarsat Brasil Satélites Ltda. (Eirelli); Instituto Bem-Estar Brasil; Intel Semicondutores do Brasil Ltda.; Kofre Representação e Comércio de Telecomunicações Ltda.; LED Telecom Engenharia e Telecomunicações Ltda.; Matarazzo Consultoria, Treinamentos e Assuntos Regulatórios Ltda.; Maxserv Comércio, Locação e Assistência de Equipamentos Eletrônicos Ltda.; Facebook Serviços Online do Brasil Ltda. (Meta); Oi S/A (Recuperação Judicial); Oneweb Capacidade Satelital Ltda.; Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras); Polícia Militar do Estado de São Paulo; Proware 2000 Telecomunicações, Som e Imagem Ltda.; Qualcomm do Brasil Ltda.; Rede TVS de Telecomunicações Ltda.; Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais; SES DTH do Brasil Ltda.; Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão (SET); Sindicato Nacional de Empresas de Telecomunicações por Satélites (Sindisat); Siscom Telecomunicações Ltda.; SKY Serviços de Banda Larga Ltda.; Solintel Soluções Inteligentes em Telecomunicações Ltda.; Sony Brasil Ltda.; Swarm Brasil Satélites Ltda.; Telefônica Brasil S/A; Televisão Guaíba Ltda.; Televisão Lages Ltda.; TIM S/A; TRC Telecom Ltda.; TV Leste Ltda.; TV Nova Conexão Ltda.; UTC América Latina; Vale S/A; Viasat Brasil Participações Ltda.; Viasat Brasil serviços de comunicações Ltda.



Cabe observar que, em algumas das sugestões das consultas, constava apenas o nome da pessoa física proponente, sem indicação de sua representação. Todavia, no texto, mencionava-se determinada empresa ou entidade associativa. Nessas situações, consideraram-se as pessoas jurídicas. Não foram listadas as pessoas físicas nesse rol. Ainda, algumas entidades tiveram mais de uma participação. Dessa forma, a listagem acima não está exata, em termos numéricos. É importante dimensionar que pessoas físicas, associações ou empresas podem representar interesses distintos daqueles inicialmente aferíveis. Uma organização da sociedade civil pode servir como veículo para a defesa de interesses de uma empresa, por exemplo. A recomendação empírica para esse tipo de análise é sempre usar metodologias qualitativas para descrições densas. A mera quantificação, como já exposto fartamente em seções anteriores, pode induzir a erros de análise.

O que se infere da análise das consultas públicas é que existe uma participação efetiva do entorno social e técnico próximo das telecomunicações, interpretada em termos de infraestrutura e de serviços de acesso. Porém, algumas empresas e associações de áreas um pouco mais diversas comparecem às consultas e, também, trazem sugestões. O volume de participação em uma consulta ou audiência pública não ocorre somente em razão da abertura, ou seja, da possibilidade de que haja atuação. Ele está relacionado ao tema e à sua presença no cotidiano, pelo lado da oferta. Pelo lado da demanda, a participação exige engajamento social e técnico, o qual está ligado às capacidades intelectuais, econômicas e sociais dos participantes para atuar (preparação).

Como indicado no início do texto, Hutter e O'Mahony analisam três grandes funções para a participação social e técnica das organizações da sociedade civil nos processos regulatórios (2004). As autoras são cautelosas tanto ao exporem os limites quanto acerca da separação entre a sociedade civil, o Estado e os segmentos econômicos, pois há clara interação entre eles. O objetivo da divisão é analítico, em prol de definir que existem papéis específicos que podem ser desempenhados pela sociedade civil em processos regulatórios. É legítimo que seja criticada a rotulagem de uma associação sem fins lucrativos, mantida por um segmento econômico como "sociedade civil". Mas, também, é aceitável a crítica de poder existir uma entidade da sociedade civil que se alega "pura" e que seja defensora de interesses econômicos específicos. Tendo em conta esses limites, os quais exigem aprofundamento empírico, de cunho qualitativo, para serem desvelados em casos concretos, vale decompor as três funções em algumas subfunções. Essa análise utiliza uma base analítica que focalize as ações que são desempenhadas; e não apenas nos rótulos que são dados aos atores.

- ALEXANDRE VERONESE
- MARCIO IORIO ARANHA
- JÉSSICA AMANDA FACHIN

A primeira função é a colheita de informações. Ela pode servir para conhecer o ambiente social e econômico. Ela pode ocorrer no âmbito local, nacional, regional ou internacional. Ela pode ocorrer nos três momentos das políticas públicas: (1) no desenho, na aplicação; (2) bem como no monitoramento; e (3), na avaliação de resultados. Por fim, essas informações podem ofertar fontes de inovação gerenciais, científicas e tecnológicas.

A segunda função é a fixação de parâmetros ou padrões. Hutter e O'Mahony exemplificam essa relevância com a fixação de políticas de precificação para o acesso de veículos ao centro da cidade de Londres, no Reino Unido. Esse processo teve diversas consultas públicas. Participaram desde associações locais de ciclistas até indústrias importantes. Outro exemplo foi a colaboração de organizações da sociedade civil com a indústria para fixar padrões éticos para a produção de roupas, bem como para definir embalagens ambientalmente menos agressivas para alimentos. Ainda, elas explicam que vários organismos internacionais, como o Banco Mundial, bem como a UE se valem da interação com as organizações da sociedade civil para fixação de parâmetros ou padrões, jurídicos, técnicos e regulatórios.

Por fim, as autoras explicam uma característica típica das ações de organizações da sociedade civil: a tentativa de alterar comportamentos, especialmente das empresas. Elas citam diversas ações dessas entidades, seja em nível local, regional, nacional ou global. Um ponto central é a discussão trazida no texto sobre o melhor modo de inserir as organizações da sociedade civil nos processos regulatórios, para evitar que determinado tema acabe se tornando parte de disputas judiciais:

Organizações da sociedade civil podem ser envolvidas em processos formais que objetivam modificar comportamentos. Por exemplo, onde as organizações da sociedade civil encontram persistente negativa de adequação à regulação, elas podem ser diretamente atraídas para o sistema jurídico-formal. Um caso notável disso é o seu envolvimento em ações judiciais privadas em busca de resultados regulatórios. Desde os anos 1970, o governo dos Estados Unidos tem permitido que partes privadas possam litigar em face de empresas não aderentes à regulação que não estavam sob a atuação regulatória das autoridades estatais. Ele também outorgou ao público o direito de ser ouvido em decisões de aplicação da regulação e o proveu com o reembolso de despesas. O número de ações judiciais de cidadãos cresceu dramaticamente desde os anos 1980. (...). [Alguns] veem essas demandas de massa no âmbito ambiental como uma tentativa de organizações privadas para tomar a administração da regulação. Porém, ao invés de representar a aplicação privada da regulação contra malfeitos privados, essas ações versam primariamente



sobre o conteúdo das políticas públicas e da rotineira fiscalização de casos. O objetivo dessas ações é mudar o comportamento dos poluidores ao alterar os incentivos para eles se adequarem (Hutter; O'Mahony, 2004, p. 7-8)³.

Fica claro que a atuação das organizações da sociedade civil é desejável, no que se refere à regulação contemporânea. A participação social e técnica pode auxiliar os reguladores de muitas formas. Como já exposto, não se trata de uma questão de “controle social” e, sim, de cooperação regulatória, de forma dialógica e responsiva. Essa dinâmica é exposta por Hutter em outro texto, que trata do mesmo assunto (2006). Na conclusão desse texto de discussão, ela explica que a maior parte dos analistas postula uma mistura regulatória, que engloba fontes privadas e públicas de regulação para maximizar os potenciais de cada setor. Ainda mais, ela frisa que isso não implica uma separação completa entre o Estado e os demais atores. Em suas palavras:

Tendo tudo isso em conta, é talvez não surpreendente que a maioria dos comentadores da área de regulação postulem por uma mistura regulatória – abrangendo as fontes estatais e não estatais de regulação – para maximizar o potencial de cada setor. De fato, devemos lembrar que a governança a distância não implica a separação completa entre o Estado e os outros atores. Usualmente, o Estado está atuando em parceria com instituições da sociedade civil e da área econômica por meio de parcerias que envolvem supervisão estatal ou partição de responsabilidades regulatórias. Regimes de autorregulação regulada, por exemplo, tipicamente abrangem o aproveitamento pelo Estado das capacidades regulatórias das empresas, mantendo a força de aplicação e supervisão regulatória com as autoridades estatais (Hutter, 2006, p. 14-15, tradução nossa)⁴.

3 No original: “CSOs may also become involved in formal process aimed at behaviour modification. For example, where CSOs find persistent non-compliance with regulations, they may become directly drawn into the formal legal system. A notable example of this is their involvement in private legal actions in pursuit of regulatory objectives. Since 1970, the US government has allowed private parties to pursue non-compliant firms that are not pursued by state regulatory authorities. It also gave the public a right to be heard in enforcement decisions and provided them with reimbursement of expenses they have incurred. The number of these citizens suits has dramatically increased since the 1980s. [...] [Some] view these mass actions in environmental domain as an attempt by private organizations to take over the administration of regulation. Rather than representing private enforcement in pursuit of private wrongs, these actions are primarily about the content of public policy and the routine enforcement of cases. The purpose of the actions is to change the behaviour of polluters by changing incentives to comply”.

4 No original: “Taking all of this together it is perhaps not surprising that most regulatory commentators argue for a regulatory mix – embracing both state and non-state sources of regulation – to maximize the potentials of each sector. Indeed, we should remember that governance at a distance does not imply complete severance between the state and other actors. Often the state is acting in partnership with civil and economic institutions through a form of regulatory partnering which involves the state overseeing or sharing regulatory responsibilities. Regimes of enforced self-regulation, for example, typically involve the state harnessing corporate regulatory capacity with enforcement and oversight remaining with state authorities”.

- ALEXANDRE VERONESE
- MARCIO IORIO ARANHA
- JÉSSICA AMANDA FACHIN

Os dois textos citados são convergentes com a análise de conjuntura de que a regulação, no Reino Unido, passava por um processo de transformação, sintetizado por Koop e Lodge (2020) como a mudança da “regulação responsável” para a “regulação responsiva”. A pesquisa deles se baseou em doze entrevistas semiestruturadas com reguladores, nas quais eles buscavam informações sobre o problema das alegações de “politização da regulação”. Assim, estava claro que o modelo de “insulamento técnico” não era mais factível. Porém, o diagnóstico deles não vislumbrava uma solução imediata sobre como incluir alguma dimensão política nos processos regulatórios. Apesar disso, o modelo analítico do problema é interessante, em especial pela tabela de síntese, exposta abaixo:

QUADRO 2 • SÍNTESE DOS RESULTADOS ENCONTRADOS

Característica	Estado regulador responsável	Mudanças observadas
Relacionamento das agências com o governo	Confiança depositada (<i>trustee</i>)	Mudança em prol da aceitação de áreas de interesse mútuo, bem como a definição dos respectivos papéis
Natureza da responsabilização	Feita <i>a posteriori</i> e baseada em resultados, com relatórios ao ministério ou departamento supervisor	Mudança em direção à ampla e voluntária outorga de resultados para diferentes envolvidos
Ênfase no processo de criação de decisões regulatórias	Competição para aumentar a eficiência e agregar bem-estar aos consumidores e usuários	Mudança para englobar necessidades diferenciadas dos consumidores e usuários, em especial no que se refere à vulnerabilidade
Instrumentos-chave	Análise econômica	Mudança no sentido de ampliar o engajamento dos consumidores e usuários na comunicação
Base da regulação	Técnica	Mudança para a regulação como uma ferramenta de endereçamento de demandas sofridas pelo sistema político (por exemplo, preços menores para energia, redução de emissão de carbono, aumento da banda larga em regiões)
Característica	Estado regulador responsável	Mudanças observadas
Base da legitimidade	Resultados econômicos agregados	Alteração para a responsividade para atender necessidades e demandas públicas mais amplas e, também, diferenciadas

FONTE: ADAPTADO DE KOOP E LODGE (2020, P. 1.622).



Existe uma pressão evidente para melhora da interação entre os reguladores estatais e a sociedade civil. Novamente, o modelo conceitual de controle social deve ser entendido, na atualidade, pela crescente demanda em prol do aumento da participação social e técnica nos processos regulatórios, por exemplo, nas análises de impacto regulatório (Cristóvam; Gondim; Pereira de Sousa, 2020). Essas demandas encontram amparo tanto na Constituição Federal de 1988 quanto nos vários marcos jurídicos de diversos setores econômicos e sociais (Barbosa da Silva; Jaccoud; Beghin, 2005). Porém, é cabível notar que não é razoável supor a existência de um modelo único e efetivo para viabilizar a participação social e técnica. Isso decorre do fato de que há determinados processos regulatórios que requerem tipos de atuação específica das organizações da sociedade civil, bem como outros podem precisar de modo diverso de engajamento. Em estudo amplo sobre o tema, nos países do G20, Anheier, Lang e Toepler (2019) concluem que há a necessidade de quadros jurídicos diferentes para situações distintas. O foco da pesquisa deles foi encontrar funções gerais nas quais pode haver sintonia entre o Estado e a sociedade civil em temas regulatórios. Eles listam quatro pontos para debate, dois dos quais merecem ser citados:

- O país localiza valor na auto-organização social em geral e, particularmente, em uma sociedade civil relativamente independente e de prontidão para desafiar e confrontar aqueles no poder, caso seja necessário? Ou ele prefere uma ordem social de cima para baixo, com uma ênfase no controle? O modo pelo qual os países vão definir essas questões irá ter um impacto em qualquer quadro regulatório para organizações da sociedade civil como entidades associativas e sua função de engajamento social.

- O país visualiza os serviços providos pela sociedade civil como respostas às falhas do governo e do mercado para oferecer bem de caráter quase público, quando a demanda é heterogênea? Ou as organizações da sociedade civil são, na maior parte, agentes de extensão do governo e para a governança, ou seja, consideradas como uma ferramenta versável para distribuir serviços estatais que os governos queiram se desincumbir? Novamente, o tipo de quadro regulatório para organizações da sociedade civil no provimento de serviços, como entidades sem fins lucrativos com foco no bem-estar público, vai depender de como cada país endereça essas questões (Anheier; Lang; Toepler, 2019, p. 14, tradução nossa)⁵.

5 No original: “- Does a country see value in social self-organization generally, and, particularly, in a relatively independent civil society ready to challenge and confront those in power if need be - or does it prefer top-down social order with an emphasis on control? How countries settle the issues involved here will have major impact on any

- ALEXANDRE VERONESE
- MARCIO IORIO ARANHA
- JÉSSICA AMANDA FACHIN

Por fim, uma análise crítica sobre a participação social nos países do Sul Global é oferecida por Hochstetler (2012, p. 368-369). A autora explica que existem alguns mitos que precisam ser endereçados. O primeiro deles é que haveria, empiricamente, um isolamento técnico das agências, órgãos e entidades da regulação pelo Estado. De acordo com Hochstetler, isso seria impossível, já que os reguladores estariam, também, dentro do mundo social, no qual existem interações políticas, como detalha Prado (2013), em seu estudo sobre o Brasil. Esse mito seria baseado em uma retórica. O segundo mito se refere à sociedade civil como agregado uniforme. Ao analisar os países do Sul Global, seria possível ter a dimensão da diversidade e do fato de que uma boa parte da sociedade não teria condições de participar do processo regulatório. Isso ensejaria uma “exclusão regulatória” em um conceito que rotulamos; esse termo não foi tratado nem por Hochstetler (2012) nem por Prado (2013). Qualquer solução, ou sugestão, de incremento da participação social e técnica precisa ter em conta esses dois mitos.

A próxima seção dedica-se, exatamente, em propor algumas sugestões para que haja incremento da qualidade e da quantidade da participação social e técnica nos processos regulatórios, tendo em conta as transformações pelas quais passam a sociedade brasileira, em sintonia com uma boa parcela dos demais países do mundo. Claramente, o cenário contemporâneo de transformações aceleradas demanda o aporte de instrumentos regulatórios em prol da inovação em gestão, ciência e tecnologia.

5. Sugestões para coordenar relações e interações regulatórias

É possível passar ao segundo tema deste artigo, que se refere à necessidade fática de sugerir meios para a abertura majorada de processos regulatórios com maior e melhor participação social e técnica. Os objetivos para tanto são: (1) efetivar a prospecção de novas soluções institucionais; (2) delimitar melhor o objeto da regulação em cenários de incerteza razoável; e (3) gerar cooperação regulatória entre as variadas agências e os múltiplos entes reguladores, em sintonia com os demais atores sociais.

regulatory framework for CSOs as associations and their civic engagement function; - Does it view civil society services primarily as responses to government and market failures in delivering quasi-public goods when demand is heterogeneous - or are CSOs mostly extension agents of and for government, considered a versatile tool of delivering services governments might seek to off-load? Again, the kind of regulatory framework for service-providing CSOs as nonprofit corporate bodies serving the public good will depend on how countries come out in addressing these issues”.



O debate público – seja pelos canais tradicionais da representação política, seja pela fixação pela competência técnica e científica – não pode ser desprezado. Ele possui o potencial de melhorar os processos regulatórios. O debate especializado – pelos canais legais de consultas públicas e de audiências públicas – também possui relevância para atingir os três objetivos acima. A questão central é como prospectar esses novos objetos regulatórios, bem como realizar as modificações nos processos existentes com base: (1) na melhor informação disponível; e (2) no debate interativo entre os vários imbricados nos processos regulatórios. Dirimir essa questão será essencial para delimitar novos regimes regulatórios para objetos que surgirão, assim como para concretizar alterações nos regimes atuais para haver adaptação às transformações sociais, econômicas, tecnológicas e científicas. Esse panorama fático é enfatizado por um relatório recente da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2022). Esta última seção substantiva trará quatro sugestões gerenciais. Elas não são exaustivas. Afinal, a própria concepção de majoração do aumento da participação social e técnico busca ampliar as contribuições nesse tema. Elas se iniciam com uma sugestão mais ampla e finalizam com uma sugestão mais específica.

5.1 Regulação convergente e responsiva: competências administrativas em sintonia fina

O preliminar argumento fático é que o cenário regulatório passa por transformações evidentes. Uma parte dele é passível de endereçamento com base em evidências já conhecidas. Porém, como ocorre com o desenvolvimento científico e tecnológico, outra parte está sujeita às inflexões de outros elementos. A característica de indeterminação do futuro, com base na sociologia da ciência, é descrita por Latour (2011) na forma de uma analogia com o mítico deus romano Jano. Esse deus possui duas faces e representa as transformações. Uma das duas faces está dirigida ao passado; a outra, dirigida ao futuro. Latour usa essa imagem para criticar a história da ciência, feita de modo tradicional. Ela seria realizada pela descrição de resultados, como a descoberta de uma vacina ou a solução de um problema científico (um modelo para a química inorgânica), sem considerar os fatores sociais e os debates científicos que ocorriam na época. Assim, no momento de construção de determinada descoberta científica ou construção tecnológicas, haveria mais de uma futura explicação ou de uma hipótese. Todavia, ao final do debate social, técnico e científico, a comunidade de especialistas fixa que existe uma



- ALEXANDRE VERONESE
- MARCIO IORIO ARANHA
- JÉSSICA AMANDA FACHIN

explicação ou hipótese vencedora. Esse processo social pode ser compreendido, em parte, pelo Quadro 3 a seguir.

QUADRO 3 • ELEMENTOS DA CIÊNCIA EM AÇÃO, DE BRUNO LATOUR

Máximas de Jano	Ciência pronta (passado)	Ciência em construção (futuro)
Primeira	“Acate os fatos sem discutir”	“Descarte os fatos inúteis”
Segunda	“Fique sempre com a máquina mais eficiente”	“Decida o que é eficiência”
Terceira	“Quando a máquina funcionar, todos se convencerão”	“A máquina vai funcionar quando as pessoas interessadas estiverem convencidas”
Quarta	“O que é verdade sempre se sustenta”	“Quando as coisas se sustentam, elas começam a se transformar em verdade”

FONTE: ADAPTADO DE LATOUR (2011).

Uma síntese da proposta de Bruno Latour facilita a compreensão de sua teoria. Como sociólogo da ciência, seu objetivo é demonstrar que existem vários fatores sociais para a determinação do conhecimento consolidado pelos especialistas. Esses fatores não estão somente no mundo científico e tecnológico, em sentido estrito, estão em vários outros espaços sociais, como o mundo político e econômico. Tal aspecto é importante para que se entenda a diferença da ciência em construção daquela pronta, ou acabada. O autor não postula que o conhecimento científico e tecnológico seja determinado - no final do processo de produção - por esses fatores externos. Ao contrário, ele visa a alterar a maneira pela qual é produzida a sociologia da ciência, demonstrando que - durante o processo de produção do futuro - é imperativo observar esses outros espaços sociais. A sociologia da ciência ajuda a compreender que existe uma vasta gama de influxos que precisam ser incorporados, por exemplo, na prospecção tecnológica. Afinal, há um amplo e indeterminado conjunto de fatos e fenômenos os quais não são, ainda, compreendidos pela ciência contemporânea, ou, ainda, pelos limites ao conceito atual de razão humana (Yanosofsky, 2013).

É possível verter essas lições para a noção de regulação do futuro. No que se refere ao quadro jurídico e administrativo da regulação, ele precisará se tornar mais maleável para acompanhar as transformações de modo próximo. Ainda, será necessária a prospecção intensiva de influxos para auxiliar na tarefa de moldar o quadro jurídico e administrativo. Ela não poderá se restringir somente ao âmbito de uma agência reguladora, deverá ter a interação entre outras agências reguladoras, bem como a interação



majorada com o Sistema Brasileiro de Ciência, Tecnologia e Inovação. A construção desse modelo de prospecção regulatória deverá observar a adaptação das competências dos entes e dos órgãos envolvidos. Eventuais sobreposições, sejam derivadas da existência de objetos regulatórios nos quais haja clareza de convergência, mesmo oriundas da indeterminação, não podem servir de empecilho para a definição da regulação do futuro. Nesse tocante, a LGT, em sua atual redação, é clara ao determinar a adaptação da regulação, bem como é sinérgica com os capítulos III, IV, V e VI da Lei nº 13.848/2019 (artigos 25 até 35). Como mencionado no início do artigo, eles indicam, imperativamente, a necessidade de articulação e de cooperação. Em suma, a articulação deve ser entendida em prol da inovação gerencial para lidar com a regulação do futuro. A sugestão, portanto, é aumentar o diálogo dentro e fora do Estado federal brasileiro. Isso pode ser realizado por meio de um fórum permanente, de um conselho ou de quaisquer outras soluções gerenciais. Essa sugestão ganhará concretude na sequência.

5.2 Os meios de abertura da Anatel como exemplos práticos de fomento à participação social e técnica e sua expansão

Como indicado no início deste texto, a Anatel possui vários exemplos históricos, por meio dos quais se construiu a prática de participação social e técnica. Essa trajetória é valorosa e relevante para o cenário atual de transformações. Como expandir sua eficiência? O maior entrave à majoração da participação social e técnica se refere à substância dos debates. Uma parte da sociedade e dos atores econômicos não consegue se atualizar com os pressupostos dos temas em discussão. Existem vários modos de possibilitar esse aumento. A literatura internacional apostava, durante um bom tempo, nos novos meios de comunicações para isso (Zavestoski, 2006; Coglianese, 2006). De fato, a abertura para a participação se torna menos eficiente na medida em que a qualificação em relação à substância do debate não é maior. Uma maneira de incrementar a eficiência é ampliar os meios de formação – letramento – dos potenciais interessados nos debates regulatórios do futuro, por meio de materiais didáticos de caráter geral. Essa solução é utilizada por diversas entidades e órgãos reguladores mundo afora. O uso de materiais disponibilizados em linha é uma boa solução. Podem ser cartilhas, cursos curtos, dentre outros, além da manutenção dos canais existentes. Pode-se ainda ampliar a formação básica da sociedade por intermédio de convênios com entidades que

- ALEXANDRE VERONESE
- MARCIO IORIO ARANHA
- JÉSSICA AMANDA FACHIN

tenham afinidade com a regulação, para aumentar a difusão das novas pautas regulatórias. Todavia, é evidente a dificuldade dessa missão, em um mundo no qual há intensa competição pela atenção das pessoas.

5.3 Incorporação da participação social e técnica no monitoramento de resultados

Vários órgãos da Anatel e de outras entidades de regulação já se valem de pesquisas com os usuários para auxiliar o monitoramento de efetividade das suas variadas ações. Como indicado neste artigo, essa é uma função importante da participação social e técnica, segundo a literatura internacional. Ampliar os canais de debate acerca do monitoramento de resultados será bastante útil não apenas para majorar as bases de amostras e de percepções, mas para refinar novas metodologias de análise dos resultados.

Assim como enfatizado na primeira sugestão, o caminho se bifurca no aumento de diálogo entre agências, entidades e órgãos do Estado federal brasileiro e na ampliação dos canais de diálogo com as organizações da sociedade civil e com as empresas. A opção pelo meio gerencial mais eficiente para realizar tal objetivo é algo que exigirá um debate na Administração Pública. É possível prospectar dois cenários amplos. O primeiro é o fortalecimento transversal de competências gerenciais nas várias instâncias dos diversos órgãos e entidades para manter diálogo estruturado com a sociedade e com a comunidade técnica. O segundo é a formação de um grupo de trabalho ou setor - transversal - para difundir a atuação dialógica no que se refere ao monitoramento de resultados.

Um ponto relevante é a necessidade de tradução da complexidade da regulação para que haja maior compreensão sobre ela pelos cidadãos, pelas organizações da sociedade civil e pelo mundo empresarial, não necessariamente especializado. Esse assunto foi indicado no tópico anterior como a difusão do letramento sobre regulação, um dilema tratado, em termos práticos, pela dificuldade na divulgação da ciência, da tecnologia e da inovação (Albagli, 1996). Essa área exige um nível especial de proficiência, para que não ocorra a excessiva simplificação de temas que são, por si mesmos, complexos. Da mesma maneira, os divulgadores precisam de habilidades e de competências especiais para traduzir tal complexidade na forma mais simples possível.



5.4 Uma unidade administrativa para coordenar e difundir a cooperação regulatória, com função prospectiva para inovação gerencial, científica e tecnológica

A última sugestão abrange e organiza as três anteriores. Vale lembrar que a primeira proposição se refere mais às mudanças no modo de atuação, em sentido geral, ou seja, à substância. A segunda indica a possibilidade de ampliação dos meios existentes. Ela poderia ser entendida como a ampliação na oferta de canais. A terceira se relaciona com a possibilidade de ampliar as ações das entidades e órgãos de regulação em prol da expansão da participação social e técnica. Essa poderia ser vista como atuação ativa para aumentar a demanda. A quarta se refere à formação de unidade administrativa para gerenciar tais processos.

Para haver a concretização de complexa missão, descrita ao longo do texto, combinada com a necessidade de aumentar a capacidade de prospecção de inovações gerenciais, científicas e tecnológicas, parece razoável sugerir a estruturação de uma unidade de trabalho específica. Novamente, a melhor forma de realizar missões novas pode ocorrer de forma transversal, por meio de um grupo de trabalho, bem como pela construção de uma unidade especializada, com aportes de várias outras. Tal sugestão não implica que as demais unidades de trabalho deixarão de atuar em prol da missão de prospecção das inovações gerenciais, científicas e tecnológicas. Todavia, a atribuição dessa função especializada para um grupo de servidores, com trajetórias de formação e de atuação de cunho multidisciplinar, ajudaria na sua difusão e execução. Esse tema tem sido tratado na Administração Pública federal sob a rubrica dos laboratórios de inovação no setor público (Tonurist; Kattel; Lember, 2017; Sano, 2020). A existência do debate evidencia a importância de que haja uma discussão no cerne das entidades e órgãos de regulação sobre organização gerencial, como tratado, aliás, em parte anterior deste artigo.

Cabe reiterar que essas sugestões não são exaustivas. Elas não são, tampouco, uma receita para a efetividade. Esses processos sociais são permeados pela perspectiva de abertura, ou seja, é imperativo existir um espírito de valorização da participação social e técnica.

6. Conclusão

Uma mensagem frequente da indústria - e demais setores econômicos - é que o Estado deveria evitar regulamentar as tecnologias digitais e emergentes muito cedo.



- ALEXANDRE VERONESE
- MARCIO IORIO ARANHA
- JÉSSICA AMANDA FACHIN

A mensagem alerta para o risco de reprimir a inovação no nascedouro. No entanto, o Estado e os reguladores devem continuar a se envolver com o tema da regulação antecipada da tecnologia. Afinal, questões importantes estão em jogo, como aquelas relacionadas à segurança, aos riscos e aos benefícios da inovação, bem como ao desenvolvimento de capacidade adequada das instâncias regulatórias. Os próximos avanços tecnológicos a exigir atuação dos reguladores incluem a inteligência artificial, as tecnologias quânticas, a biologia sintética, entre outras. Desse modo, é imperativo sinalizar o compromisso do país – e da Administração Pública – com uma visão de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, com foco no longo prazo.

Hoje, cresce a sensação de existirem múltiplas crises desencadeando turbulência, instabilidade e insegurança nas sociedades contemporâneas. As crises se acumulam e interagem de maneiras imprevisíveis, com impactos nas economias, na política, no meio ambiente e nos assuntos globais. Mesmo crises aparentemente contidas, como a pandemia de Covid-19, são complexas e com efeitos difíceis de prever e de solucionar, em prazo distante. Essa situação apresenta aos tomadores das decisões de políticas públicas um contexto de muita incerteza, complexidade e ambiguidade. Assim, as políticas públicas e as dinâmicas regulatórias precisam ser mais antecipatórias, sistêmicas, inclusivas e inovadoras. Isso ajudará a prevenir e gerenciar crises, e auxiliará para contribuir com uma maior capacidade de resiliência e de adaptação da sociedade.

No entanto, só pode desempenhar de maneira eficaz esse papel o Estado e a Administração Pública que estiverem preparados para responder aos riscos conhecidos e às incertezas desconhecidas. Obviamente, uma boa preparação requer investimentos de longo prazo em pesquisa, desenvolvimento, capacitação e incremento da infraestrutura tecnológica. Mas só isso não é suficiente. É necessário também a construção de relacionamentos sólidos em “tempos normais” entre aqueles que têm responsabilidade de lidar com situações de crise, além de capacidade e inteligência para identificar, monitorar e avaliar os riscos emergentes e potenciais respostas.

REFERÊNCIAS

ALBAGLI, S. Divulgação científica: informação científica para cidadania. *Ciência da Informação*, v. 25, n. 3, p. 396-404, 1996. Disponível em: <https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/639>. Acesso em: 4 mar. 2024.

ANHEIER, H. K.; LANG, M.; TOEPLER, S. Civil society in times of change: shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches. *Economics, De Gruyter*, v. 13, n. 1, p. 14, 2019. Disponível em: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.5018/economics-ejournal.ja.2019-8/html>. Acesso em: 4 mar. 2024.



BALDWIN, R.; BLACK, J. Really responsive regulation. *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, n. 15, 2007. Disponível em: <https://eprints.lse.ac.uk/23105/1/WPS2007-17BlackandBaldwin.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

BARBOSA DA SILVA, F.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 373-407. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap_8-10.pdf. Acesso em: 4 mar. 2024.

BINENBOJM, G. Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, v. 240, p. 147-167, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43622>. Acesso em: 4 mar. 2024.

BRASIL. Anatel. *Documento de encaminhamento da Lei Geral de Telecomunicações, comentando-a*. Brasília: Anatel, 1997. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=331>. Acesso em: 4 mar. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n.º 821/1995*. Regulamenta a Emenda Constitucional n.º 8, de 15 de agosto de 1998 e institui a política de exploração dos serviços públicos de telecomunicações. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoes-Web/fichadetramitacao?idProposicao=182956>. Acesso em: 4 mar. 2024.

BRASIL. *Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019*. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, [...]. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm. Acesso em: 4 mar. 2024.

BRASIL. *Lei n.º 9.472/1997*. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n.º 8, de 1995. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm. Acesso em: 4 mar. 2024.

COGLIANESE, C. Citizen participation in rulemaking: past, present, and future. *Duke Law Journal*, v. 55, n. 5, p. 943-968, 2006. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol55/iss5/>. Acesso em: 4 mar. 2024.

CRISTÓVAM, J. S. da S.; GONDIM, L. S.; PEREIRA DESOUSA, T. Análise de impacto regulatório (AIR) e participação social no Brasil. *Justiça do Direito*, v. 34, n. 2, p. 351-370, 2020. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/11304>. Acesso em: 4 mar. 2024.

FERREIRA DE OLIVEIRA, J.; BATISTA, T. C.; SAUERBRONN, F. F. Accountanility e controle de agências reguladoras: uma análise da participação dos atores em consultas públicas da Anatel. In: CONGRESSO DA ANPCONT, 9., 2015, Curitiba, PR. Disponível em: <https://www.anpcont.org.br/pdf/2015/CPT116.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

GOMES, P. C.; SANTOS, A. S. de S. Controle social das agências reguladoras: o caso da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel. *Revista Vertentes do Direito*, v. 5, n. 2, p. 232-253, 2018. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/direito/article/view/5797>. Acesso em: 4 mar. 2024.

HOCHSTETLER, K. Civil society and the regulatory state of the south: a commentary. *Regulation & Governance*, v. 6, n. 3, p. 362-370, 2012. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1748-5991.2012.01148.x>. Acesso em: 4 mar. 2024.



- ALEXANDRE VERONESE
- MARCIO IORIO ARANHA
- JÉSSICA AMANDA FACHIN

HUTTER, B. M. *The role of non-state actors in regulation*. The London School of Economics and Political Science, Apr. 2006. (Discussion Paper 37). Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/accounting/assets/CARR/documents/D-P/Disspaper37.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

HUTTER, B. M.; O'MAHONY, J. *The role of civil society organizations in regulating business*. The London School of Economics and Political Science, Sept. 2004. (Discussion Paper 26). Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/accounting/Assets/CARR/documents/D-P/Disspaper26.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

KOOP, C.; LODGE, M. British economic regulators in an age of politicization: from the responsible to the responsive regulatory state? *Journal of European Public Policy*, v. 27, n. 11, p. 1612-1635, 2020. Disponível em: <https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/en/publications/british-economic-regulators-in-an-age-of-politicisation-from-the->. Acesso em: 4 mar. 2024.

LATOUR, B. *A ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

MAJONE, G. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, v. 17, n. 3, p. 77-101. 1994.

MARQUES, H. N. *Privatização e qualidade dos serviços públicos de infraestrutura: controle social e participação do consumidor*. Rio de Janeiro: Ipea, 1996. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1818>. Acesso em: 21 set. 2024.

MATHEUS, R. Consultas públicas do Governo Federal e agências reguladoras. In: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA (CONSAD), 2., Brasília, DF, 2009, *Anais eletrônicos* [...]. Brasília Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/ii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasilia-df>. Acesso em: 4 mar. 2024.

MATTOS, P. T. L. *O novo Estado regulador no Brasil: eficiência e legitimidade*. São Paulo: Editora Singular, 2006.

MATTOS, P. T. L. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., Madrid (Espanha), 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/mattos_regulacao%20economica%20.pdf. Acesso em: 4 mar. 2024.

NONET, P.; SELZNICK, P. *Law and society in transition: toward responsive law*. 2nd ed. New York: Routledge, 2017 [1978].

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. OCDE. *Communication regulators of the future*. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/sti/communication-regulators-of-the-future-f02209e-6-en.htm>. Acesso em: 4 mar. 2024.

POLLMAN, E. Tech, regulatory arbitrage, and limits. *European Business Organization Law Review*, v. 20, n. 3, p. 567-590, 2019.

PRADO, M. M. Bureaucratic resistance to regulatory reforms: contrasting experiences in electricity and telecommunications in Brazil. In: DUBASH, N. K.; MORGAN, B. (eds.). *The rise of the regulatory state of the South: infrastructure and development in emerging economies*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 75-97.



ROSANVALLON, P. *La légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Seuil, 2008.

SANO, H. Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. *Cadernos ENAP*, Brasília, n. 69, 2029. 45 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5112>. Acesso em: 4 mar. 2024.

TEUBNER, G. After legal instrumentalism: strategic models of post-regulatory law. In: TEUBNER, G. (ed.). *Dilemmas of law in the welfare state*. Berlin: Walter de Gruyter, 1986.

TEUBNER, G. Juridification: concepts, aspects, limits, solutions. In: TEUBNER, Günther (ed.). *Juridification of the social spheres*. Berlin: Walter de Gruyter, 1987.

TEUBNER, G. Substantive and reflexive elements in modern Law. *Law and Society Review*, v. 17, n. 2, p. 239-284, 1983.

TONURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Descobrimos laboratórios de inovação no setor público. In: CAVALCANTE, Pe. L. C.; CAMÕES, M. R. de S.; CUNHA, B. Q.; SEVERO, W. da R. (org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Ipea, 2017. p. 179-204. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8798>. Acesso em: 4 mar. 2024.

VERONESE, A. *A judicialização das políticas públicas de telecomunicações e as demandas dos consumidores: o impacto da ação judicial*. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ. 386 f. 2011. Disponível em: <https://www.btd.uerj.br:8443/handle/1/15467>. Acesso em: 4 mar. 2024.

VERONESE, A. Judicialização das telecomunicações no Brasil: disputas sobre direitos dos consumidores e regulação. *Revista Direito e Práxis*, v. 6, n. 3, p. 283-325, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/17989>. Acesso em: 4 mar. 2024.

VERONESE, A.; SOARES DA FONSECA, G. C. Interesses empresariais e divergências no processo de construção do Marco Civil da Internet: uma análise crítica a partir de entrevistas de campo. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 59, p. 12-65, 2021. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1224/652>. Acesso em: 4 mar. 2024.

YANOSOFKY, N. S. *The outer limits of reason: what science, mathematics, and logic cannot tell us*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2013.

ZAVESTOSKI, S. Democracy and the environment on the internet: electronic citizen participation in the regulatory rulemaking. *Science, Technology, and Human Values*, v. 31, n. 4, p. 383-408, 2006.

Alexandre Veronese

Doutor em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), Rio, de Janeiro, RJ; Professor Associado de Teoria Social e do Direito, na graduação, no mestrado e no doutorado da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF; Pesquisador do Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações (CCOM) da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF; Pesquisador do Centro de Excelência Jean Monnet em Cidadania Digital e Sustentabilidade Tecnológica da Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, Portugal.

Brasília, DF, Brasil

E-mail: veronese@ccom.unb.br



- ALEXANDRE VERONESE
- MARCIO IORIO ARANHA
- JÉSSICA AMANDA FACHIN

Marcio Iorio Aranha

Doutor em Estudos Comparados sobre as Américas pela Universidade de Brasília, com estágio pós-doutoral na University of Southern California, Los Angeles, Estados Unidos da América; Professor Associado de Direito Constitucional e Administrativo na graduação, mestrado e doutorado da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF; Pesquisador do Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações (CCOM) da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF; Coordenador Executivo do Núcleo de Direito Setorial e Regulatório (NDSR) da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF.

Brasília, DF, Brasil

E-mail: iorio@ccom.unb.br

Jéssica Amanda Fachin

Doutora em direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, SP; Professora substituta na graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF; Faculdade de Direito); Professora Permanente no Programa de mestrado profissional em Direito, Sociedade e Tecnologias da Escola de Direito das Faculdades Londrina, Londrina, PR; Pesquisadora em estágio pós-doutoral na Universidade de Brasília (UnB) de 2023 a 2024, Brasília, DF.

Brasília, DF, Brasil

E-mail: jessica.fachin@unb.br

Equipe editorial

Editor Acadêmico Felipe Chiarello de Souza Pinto

Editor Executivo Marco Antonio Loschiavo Leme de Barros

Produção editorial

Coordenação Editorial Andréia Ferreira Cominetti

Preparação de texto Mônica de Aguiar Rocha

Diagramação Libro Comunicação

Revisão Vera Ayres

Estagiária editorial Isabelle Callegari Lopes

