

Regulação e Accountability: um olhar para o setor de barragens no Brasil



Napiê Galvê Araújo Silva¹

Lucas Grandi Fernandes²

Sâmella Medley Bezerra Teixeira de Lima³

Resumo

Este artigo tem como principal foco abordar como se dá a accountability na área de barragens no Brasil com relação ao controle social, prestação de contas e responsabilização, considerando que o exercício da accountability pode impactar direta ou indiretamente na forma de atuação das agências reguladoras. O objetivo geral da pesquisa é identificar as principais formas de accountability no setor de barragens brasileiras e os principais impactos na regulação desse setor. Busca-se identificar um modelo ideal de Agência Reguladora; além da relação desse modelo proposto com a agência reguladora no setor das barragens; bem como realizar o mapeamento das vulnerabilidades da accountability na governança das barragens. Discutir os impactos da regulação e as formas de accountability é relevante, pois a construção de muitas barragens no Brasil tem afetado diretamente muitas famílias, gerando violações de direitos humanos e aumentando desigualdades sociais.

Palavras-chave: regulação; accountability; controle social; barragens; agências reguladoras.

¹ Dr. Ciências Sociais (UFRN) Mestre em Economia (UFC) e Políticas Pública (UECE) Graduado em Economia (UFC); Ciências Sociais (UFC) e Administração Pública (UEC).

² Possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Ceará (2012) e Especialização em Direito Administrativo e Gestão Pública. É Analista Administrativo do quadro de servidores efetivos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT desde 2013.

³ Possui graduação pela Faculdade de Ciências e Tecnologia Mater Christi(2010) e especialização em Gestão de Recursos Humanos pela Faculdades Integradas de Jacarepaguá(2012). Atualmente é Assistente em Administração do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.

Abstract

The main focus of this article is to address how accountability is given in the area of dams in Brazil, in relation to social control, responsibility or transparency, considering that the exercise of accountability can directly or indirectly impact the way regulatory agencies work. The general objective of the research is to identify the main forms of accountability in the Brazilian dam sector and the main impacts on the regulation of this sector. It seeks to identify an ideal model for a Regulatory Agency; identify the relationship of this proposed model with the regulatory agency in the dam sector; and carry out the mapping of accountability vulnerabilities in the governance of dams. Discussing the impacts of regulation and forms of accountability is relevant since the construction of many dams in Brazil has directly affected many families, generating human rights violations and increasing social inequalities.

Keywords: regulation; accountability; social control; dams; regulatory agencies.

Introdução

O presente artigo tem por objetivo identificar as principais formas de accountability no setor de barragens brasileiras e quais os principais impactos na regulação desse setor enquanto campo de estudo a ser explorado. Dentre algumas denominações atribuídas às diversas abordagens relacionadas à regulação e à accountability, considera-se, para fins deste trabalho, a seguinte temática: o papel das agências reguladoras no Brasil, bem como a sua forma de criação, estrutura, forma de atuação e constituição de seu conselho, pois verifica-se que a atuação de entidades regulatórias provoca a atenção de diferentes áreas do conhecimento, como sociologia, direito, ciência política, economia e administração pública (WINDHOLZ, 2018). Apresentam-se, também, experiências internacionais sobre o tema da regulação, visto que diversos países vêm criando agências reguladoras e executivas, levando ao fenômeno da “agencificação” (POLLITTI, 2002), traduzindo em uma maior complexidade do Estado moderno e trazendo novos desafios à democracia, ao criar domínios controlados por burocracias técnicas com pouca ou nenhuma responsabilização pública (OSLAK, 1998).

Nessa esteira, a discussão sobre a accountability vem dar novas dimensões à democracia. Portanto, considera-se necessário abordar como se dá a accountability na área de barragens no Brasil, no que tange ao controle social, prestação de contas e responsabilização nesse setor. Serão apresentadas as características, relevância e críticas acerca do tema, bem como questões reflexivas acerca dos impactos das ações de

accountability na regulação dessa área no Brasil. Serão realizadas análises de como se dá o exercício na prática e a efetividade da Agência Nacional de Mineração de forma a verificar se ela está coerente com tudo aquilo que se propõe para uma Agência Reguladora, bem como serão explorados os casos recentes de rompimentos de barragens e as ações daquela agência.

Assim, discutir sobre os principais impactos da accountability e as questões regulatórias do setor de barragens brasileiras justifica-se pelo fato de que a construção de muitas barragens no território brasileiro teve um impacto direto, afetando muitas famílias, proporcionando, inclusive, graves violações de direitos humanos, gerando circunstâncias de miséria, acentuando desigualdades sociais, e criando muitas consequências negativas. O Relatório de Segurança de Barragens 2018 (ANA, 2019) aponta a existência de 17.604 barragens cadastradas nos órgãos fiscalizadores (municipais, estaduais e nacional), dessas, 5.086 classificadas por Categoria de Risco e 6.577 por Dano Potencial Associado, sendo que 909 são classificadas nas duas categorias simultaneamente. Nota-se, portanto, que em determinados setores da economia o exercício da accountability pode impactar direta ou indiretamente na forma de atuação das agências reguladoras através da fiscalização, regulação e controle.

Diante disso, o presente artigo estabeleceu como problema de pesquisa: Quais os impactos da accountability e quais os problemas de regulação do setor de barragens no Brasil? Em conformidade com o problema de pesquisa, estabelece-se o seguinte objetivo geral: identificar as principais formas de accountability no setor de barragens brasileiras e quais os principais impactos na regulação desse setor. Para alcançar o objetivo geral, os objetivos específicos serão: (I) identificar um modelo ideal de Agência Reguladora; (II) identificar a principal agência reguladora no setor das barragens e como ela se relaciona com o modelo ideal apresentado; e (III) mapear as fragilidades da accountability na governança das barragens.

1. Agências Reguladoras no Brasil e a experiência internacional na área de regulação

À medida que o Estado Brasileiro vai crescendo, em busca de atender a sociedade, e avançando em um modelo gerencialista de gestão, com ênfase na busca pela eficiência,

fruto da reforma dos anos 90, identificou-se a necessidade de reduzir o Estado, não com base no pressuposto neoliberal de Estado Mínimo que já tinha se mostrado como irrealista, mas com o argumento de fortalecê-lo, limitando suas funções e investindo em uma maior capacidade de governança, a partir de algumas transformações (BRESSER-PEREIRA, 1997; DE MIRANDA, 2022). Dentre estas, pode-se destacar o processo de privatizações, visando a efetivar a transferência da produção de bens e serviços para a responsabilidade do setor privado; e o fortalecimento da atuação regulatória com a criação das agências, que surgiu da necessidade de um Estado regulador e não mais de um Estado que promovia o desenvolvimento (DA SILVA CORRALO, 2019; SETTI, 2013).

Com o incentivo à privatização, a reforma previa que as empresas poderiam ser reguladas pelo próprio mercado, exceto ao se tratar de monopólios naturais, que exigiram a emergência de processos rígidos de regulação de preços e da qualidade (BRESSER-PEREIRA, 1996). Nesse cenário, surgem as agências reguladoras sob a inspiração das agências internacionais.

Segundo Oliveira (2015) a regulação é uma forma de intervenção indireta do Estado na economia que não se confunde com a atuação empresarial do Estado (intervenção direta). Não se trata, todavia, de simples adoção de uma postura passiva de poder de polícia (na modalidade fiscalizatória), mas sim de uma postura ativa na imposição de comportamentos aos mercados que serão regulados.

Embora inspiradas em modelos internacionais, as agências brasileiras diferem destas em vários aspectos. As agências da França, por exemplo, não seguem um modelo padrão, apresentando variações “desde a forma de sua criação até o regime de investidura de seus membros e sua esfera de competências” (LEAL, 2021, p.28-29). Outra característica é que apesar de possuir as competências regulatórias mais amplas dos setores econômicos, serviços públicos atribuídos à iniciativa privada e proteção dos direitos dos cidadãos frente ao Estado, atua mais na elaboração de pareceres e recomendações, conforme aponta Leal (2021).

As entidades regulatórias norte-americanas possuem o *Administrative Procedure Act*, aprovado em 1946, que rege a atuação das agências na emissão de regulamentos, declarações de políticas, licenças, autorizações e procedimentos judiciais envolvendo demandas geradas por ações das agências, o que levou as agências a publicar suas propostas previamente para que a sociedade, o setor regulado e possíveis interessados exponham suas

manifestações e discussões, possibilitando que os impactos da possível medida regulatória possam ser melhor avaliadas (RAMALHO, 2009; EPA/US).

Conforme Lorini (2018), no Reino Unido as entidades reguladoras são classificadas como departamento não ministerial, e, por esse motivo, não necessitam prestar contas a nenhum ministro. Essa categoria outorga às agências um maior grau de independência, quando comparado aos órgãos da administração direta, sendo, inclusive, utilizado por Leal (2021) como parâmetro de verificação do grau de independência dos modelos brasileiro e português em seu estudo.

No Brasil, de acordo com a página oficial do Governo Federal, existem 10 (dez) agências reguladoras: Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Agência Nacional do Cinema (ANCINE) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e, apesar de não constar na página oficial do Governo Federal, o Brasil também conta com a Agência Nacional de Mineração (ANM), totalizando 11 (onze) agências reguladoras. Foi realizada uma análise inicial das 10 agências, a partir de um levantamento das estruturas, com base nas leis de criação e regimentos internos das agências, e pôde-se perceber traços em comum que desenham um modelo ideal das agências reguladoras. A ANM será discutida com mais profundidade posteriormente.

As agências reguladoras brasileiras foram, com exceção da ANCINE, criadas por Leis Federais, todas com a natureza de autarquias de regime especial. Com exceção da ANEEL, que não está descrita diretamente na Lei 9427/96, todas as agências possuem autonomia administrativa e financeira, vinculadas a ministérios da República Federativa. Conforme Pimenta (2007), esse formato permite que as entidades reguladoras possam contar com independência sem a intervenção política dos órgãos a que são vinculados, mas não subordinados. “A ideia é que a regulação se faça longe da arena política e de forma isenta, a despeito dos riscos de captura” (PIMENTA, 2007, p. 10).

No que diz respeito às finalidades, a partir dos dados identificados nas Leis de Criação das 10 (dez) agências, pode-se depreender que elas têm o papel de promover a defesa do interesse público, implementar políticas, bem como fiscalizar e regular as

atividades, em sua maioria atividades de monopólio natural. Também, a partir dessas normativas citadas, é possível constatar que existe uma convergência também na forma de organização da diretoria colegiada de oito agências que são compostas por 5 membros (BRASIL, 1999) - a diretoria da ANTAQ é composta por 3 membros (BRASIL, 2001) e a da ANCINE, por 4 (BRASIL, 2001) - nomeados pelo Presidente da República, sendo que as leis de criação de seis dessas entidades explicitam a necessidade da aprovação pelo Senado antes da nomeação.

Para todas as agências, as leis preveem mandatos de 5 anos não coincidentes, sem recondução. Para sete das agências brasileiras, existe a previsão legal de impedimento de que um ex-diretor exerça atividade em setor regulado pela agência pelos 12 meses subsequentes ao término do mandato. Em relação às outras três, a ANA prevê impedimento por 6 meses e para a ANAC e a ANCINE não existe essa previsão.

As leis de criação juntamente com os Regimentos Internos das agências discorrem também sobre as decisões da Diretoria Colegiada, no sentido de que devem ser tomadas por votos de maioria, podendo, em alguns casos, serem precedidas por processos de participação, como a consulta e audiência públicas. A legislação prevê, ainda, Ouvidoria ou nomeação de Ouvidor para todas as agências, quase sempre com nomeação pela Presidência da República.

Apesar das características em comum, e de todas estarem sujeitas às normativas da Lei Federal 13.848/2019, existem questões particulares de cada agência e de sua área de regulação que levam as entidades a resultados diferentes, como apontam Pó e Abrucio (2006) ao abordarem questões relacionadas à formalização legal dos procedimentos, à realização de audiências públicas, em relação a sua frequência e publicidade, e às deficiências relacionadas à ouvidoria desta agência em termos de vacâncias e relatórios de prestação de contas. Outro ponto que consta no estudo de Pó e Abrúcio (2006) é a questão do conselho consultivo. Poucas instituições preveem em seu regimento interno ou na lei de criação, dentre elas a ANATEL, a ANVISA e a ANAC, a instauração de um conselho consultivo formado, de acordo com os regimentos, por representantes da sociedade, das entidades de classes relacionadas à área regulada, dos prestadores de serviço da área e representantes do governo, do Senado e da Câmara dos Deputados. São, em geral, membros não remunerados, com mandato de 3 anos, sem recondução e que é renovado anualmente em 1/3. Já a ANS possui previsão de uma Câmara de Saúde Suplementar, um órgão de

participação institucionalizada da sociedade, de caráter permanente e consultivo, formado, em conformidade com o Art. 13 da Lei 9.961/2000, por representantes da ANS, de alguns ministérios relacionados, por representantes de algumas entidades e conselhos federais da área da saúde, bem como por representantes da defesa do consumidor, de associações de consumidores de planos privados de assistência à saúde e de entidades de portadores de deficiências e patologias.

Considerando todas as características que aproximam e diferem as Agências Reguladoras entre si, Pimenta (2007, p. 10) destaca de uma forma geral a falta de mecanismos que objetivem propiciar “à sociedade se fazer ouvir, levando reclamações, sugestões e denúncias ao conhecimento de um agente independente dentro da estrutura organizativa da entidade”.

Já Pó e Abrúcio (2006, p. 266 e 267) apontam para a forma de atuação das agências como uma inovação no setor público que promoveu uma maior accountability na medida em que “ampliou a prestação de contas, a participação dos cidadãos, a explicitação de conflitos de interesses e a responsabilização”.

2. Accountability no setor de Barragens no Brasil

O termo accountability não possui uma expressão ou palavra única que o defina na língua portuguesa. De acordo com Pinho e Sacramento (2009) e Oliveira (2012), a palavra pode ser definida como a responsabilidade que o gestor tem de prestar contas pelas ações realizadas. Oliveira (2012) complementa mencionando que no setor público o conceito de accountability vinculado às funções de liderança, “expressa o reconhecimento e a assunção da responsabilidade por ações, decisões e políticas, incluindo a administração, a governança, sob a obrigação de relatar, expor e responder sobre as consequências resultantes” (OLIVEIRA, 2012, p. 16).

Sob outra ótica, o conceito de accountability pode ser visto como sendo um ordenador da democracia, uma vez que a construção de mecanismos de prestação de contas por instituições públicas tem como objetivo certificar o bom funcionamento da democracia, de modo que os servidores públicos respeitem a natureza pública de seus atos, atendendo aos interesses dos cidadãos e permitindo-lhes o acesso à informação para que haja o controle social efetivo (FIGUEIREDO, 2016).

Ainda de acordo com Miguel (2005) e Castro (2011), foi identificado que é comum, nos países onde a democracia está consolidada, o processo de responsabilização dos gestores públicos perante seus atos junto aos cidadãos. Para Castro (2011, p. 512), a accountability possui como um dos significados “uma proteção dos cidadãos às práticas da má gestão”. Defende, ainda, assim como Campos (1990), que existe uma relação direta entre o estágio da democracia do país e do desenvolvimento e interesse pela accountability, tendendo a acompanhar os avanços de valores democráticos como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade.

Segundo Koppell (2005), a transparência é primordial na accountability, uma vez que é considerada uma ferramenta crítica para a avaliação do desempenho organizacional. Dessa forma, os gestores públicos e organizações são responsáveis por demonstrar suas ações, bem como estão sujeitos a constantes supervisões e questionamentos por parte da sociedade e órgãos de controle.

O'Donnell (1998) traz o termo accountability em duas segmentações: vertical e horizontal. Segundo o autor, a accountability vertical é praticada pelos atores sociais em relação aos atores estatais, um exemplo disso seria a eleição, na qual os cidadãos elegem os seus representantes ou quando isso é feito pelo controle burocrático hierárquico (de cima para baixo). O segundo, accountability horizontal, baseia-se na realização de prestação de contas entre os poderes, caracterizando-se por uma relação entre iguais, realizada principalmente pelos instrumentos de *check and balances*, da vigilância recíproca entre os poderes autônomos do Estado. Ou seja, as agências estatais são responsáveis por avaliar ações e omissões de outras agências, de modo a qualificá-las como delituosas ou não (O'DONNELL, 1998).

Um terceiro tipo de accountability foi apresentado por Peruzzotti & Smulovitz (2002) para agrupar novas formas de controle exercidas pelos meios de comunicação e por organizações não governamentais (ONGs) e é chamada de accountability social.

No âmbito da accountability social no contexto de barragens de resíduos de dejetos minerais no Brasil, verifica-se que a análise do ativismo ao longo do tempo aponta que o contexto posterior ao desastre de Mariana impulsionou o surgimento de novos ativistas. Segundo Carlos (2019), considerando o tempo de participação na Organização da Sociedade Civil/Movimento Social - OSC/MS, constatou-se que a maior parte dos ativistas

começaram a participar do movimento social após o rompimento da barragem de rejeitos das mineradoras.

O desastre ambiental no município de Mariana, ocasionado pelo rompimento da barragem de rejeitos de Fundão das mineradoras Samarco, Vale e BHP Billiton, deflagrou o maior desastre socioambiental do Brasil (FREITAS *et al.*, 2016). O rastro de destruição estendeu-se desde o distrito de Bento Rodrigues, em Minas Gerais, até a foz do Rio Doce e Oceano Atlântico, no Espírito Santo. O desastre comprometeu os ecossistemas terrestre, aquático e marítimo da bacia do Rio Doce e do oceano, deixou vítimas fatais e centenas de atingidos sobreviventes. As consequências foram as mais diversas possíveis, até imensuráveis, seja no espectro ambiental ou humano, seja no material ou imaterial. Os estudos apontam implicações nos estoques pesqueiros, na segurança alimentar e na saúde (LEONARDO *et al.*, 2017); danos aos modos de vida e de subsistência, nas relações de trabalho e na organização social (MILANEZ&LOSEKANN, 2016); perdas de referências de memória e de identidade social (FERREIRA, 2016).

Dessa forma, este estudo centrou-se na Agência Nacional de Mineração – ANM, devido à relevância de sua atuação na fiscalização da área de segurança de barragens no Brasil em atendimento à Política Nacional de Segurança de Barragens, introduzida por meio da Lei nº 12.234, de 20 de setembro de 2010, tendo como principal objetivo a garantia dos padrões de segurança para reduzir a possibilidade de acidentes. Além disso, essa agência reguladora tornou-se o foco deste estudo, uma vez que a mesma ainda é pouco analisada pelos pesquisadores do campo de administração pública, no contexto de accountability, mecanismos e instituições que exercem controle sobre uma entidade autônoma, de modo a garantir uma gestão transparente e responsiva.

Para o cumprimento desse objetivo, a referida lei estabelece instrumentos e metodologias de fiscalização, a fim de que os órgãos reguladores e fiscalizadores tenham condições de monitorar os barramentos existentes sob sua responsabilidade.

3. Metodologia

Para atender ao objetivo de identificar as principais formas de accountability no setor de barragens brasileiras e os principais impactos na regulação desse setor, o presente estudo foi conduzido sob a forma de pesquisa bibliográfica e documental, pois, de acordo com

Martins e Theóphilo (2016), a pesquisa bibliográfica consiste em uma revisão de dados secundários (livros, artigos, dissertações, teses, etc.), assim como a pesquisa documental consiste em analisar documentos produzidos por entidades ou pessoas, mas cujos dados ainda não receberam tratamento estatístico ou quaisquer outras análises qualitativas.

Nesse sentido, os resultados serão apresentados de forma qualitativa, a partir da coleta de informações de fontes secundárias, que serão obtidas através de pesquisa bibliográfica, revisão de artigos científicos, legislação específica do setor estudado e a partir da coleta de informações obtidas através de notícias publicadas relativas às barragens e à regulação do setor.

4. Resultados e Discussões

No setor das Barragens, pode-se identificar a atuação da Agência Nacional de Mineração (ANM), uma agência relativamente nova, pois foi criada em 2017, através da Lei Ordinária nº 13.575/2017. A partir desta Lei de Criação, bem como do Regimento Interno da Agência (Resolução nº 2/2018 e suas alterações), é possível traçar um paralelo com o modelo teórico de agências brasileiras, com base nos pontos coincidentes das características instituídas pela legislação quando da criação e estruturação de cada agência, bem como tomando por base os princípios constitucionais da Administração Pública, e assim perceber em que situações a agência converge ou diverge no que se refere ao modelo posto.

Quadro 1 – Comparativo do Modelo Ideal (a partir da legislação) com a ANM

MODELO IDEAL DE AGENCIA BRASILEIRA		ANM
Diretoria Colegiada	5 membros	5 membros
Nomeação	Realizada pelo Presidente da República, porém precisa de aprovação dos nomes pelo Senado	Realizada pelo Presidente da República, porém precisa de aprovação dos nomes pelo Senado
Mandato	5 anos não coincidentes	4 anos não coincidentes
Permite recondução	Não	Sim. Uma vez.
Impedimento de exercer atividade em setor regulado após o término do mandato	12 meses	6 meses
Forma de decisão	Voto de maioria	Voto de maioria
Participação Social	Consulta e Audiência Públicas	Consulta e Audiência Públicas
Ouvidoria	Ouvidor nomeado pelo presidente da República	Não identificada na lei a forma de nomeação

Fonte: Elaboração Própria

Conforme o art 1º da Lei 13.575/2017, a ANM é de natureza autárquica especial, assim como as outras agências brasileiras, também vinculada a um Ministério da República Federativa, a saber, Ministério de Minas e Energia. No que diz respeito à finalidade, também corrobora a finalidade das outras agências, no sentido que pretende promover a gestão dos recursos disponíveis, como também regulação e fiscalização das atividades, conforme consta no Art. 2 da referida lei de criação. No quesito Diretoria Colegiada, na ANM, assim como na maioria das agências brasileiras, a diretoria é formada por 5 membros também nomeados pelo Presidente da República e previamente aprovados pelo Senado (Lei 13.575/2017). Quanto à duração do mandato dos diretores, indo um pouco na contramão do padrão da maioria das agências, a lei de criação da ANM prevê um mandato de 4 anos, não coincidentes, e, também diferente das outras, permite recondução ao cargo, porém uma única vez, o que pode ser consultado no Art. 7 da lei 13.575/2017.

De acordo com o Art. 8, é vedado ao ex-diretor exercer atividade em setor regulado pela ANM pelo período de 6 meses, convergindo apenas com a legislação da ANA, pois o padrão das agências brasileiras é de pelo menos 12 meses sem atuação na área.

Assim como todas as Agências Reguladoras Brasileiras, as decisões na ANM são tomadas por voto de maioria (Art .11, § 2º. Lei 13.575/2017), existindo a previsão de realização de consulta ou audiência pública para os atos normativos “que afetam, de forma substancial e direta, direitos de agentes econômicos do setor de mineração” (Art. 12. Lei 13.575/2017). A legislação também prevê a instituição da Ouvidoria do Órgão.

Como identificado no referencial deste trabalho, no modelo comum de agências reguladoras brasileiras, embasado nas leis de criação e estruturação das agências, para poucas instituições existe a previsão de um conselho consultivo. A ANM não é uma dessas exceções.

Foi possível identificar que todas as agências possuem Ouvidoria, sendo que, de acordo com o site institucional da ANA, o Plenário aprovou, em 7 de abril deste ano, a indicação do seu primeiro ouvidor-geral. É importante ressaltar que, conforme consta na Cartilha sobre orientações para implementação de unidade de Ouvidoria da CGU (2012, p. 19), o ouvidor deve atuar “na mediação dos interesses do cidadão junto às instituições públicas”, promovendo “a realização dos direitos dos cidadãos”, deve sempre agir “contra a usurpação de direitos ou abuso de poder; contra erros ou omissões; negligências; decisões injustas; tornando a administração pública mais eficiente e transparente, e seus agentes mais responsáveis em suas decisões”. Nessa direção, é possível identificar informações públicas através dos Relatórios de Gestão, que são documentos de publicação obrigatória pelos órgãos, que deve ser apresentado ao TCU como relatório anual de prestação de contas institucional. Esses documentos estão disponíveis na seção Transparência e Prestação de Contas das páginas eletrônicas institucionais.

Quadro 2 – Dados de demandas do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)

Agência Reguladora	Demandas pelo SIC	Tempo Médio de Resposta	Portal de Dados Abertos
ANA	4087		Sim
ANAC	752	10 dias	Sim
ANATEL	2664	13,37 dias	Sim
ANCINE	1102	1468 dias	Sim
ANEEL	2696	65,5 dias	Sim
ANM	664	0,67 dias	Sim
ANP	1060		Sim
ANS			Sim
ANTAQ	924	5,53 dias	Sim
ANTT	877	8 dias	Sim
ANVISA	4359	10,2 dias	Sim

Fonte: Elaboração Própria

Por meio do quadro 2, pretende-se apresentar informações que foram extraídas dos Relatórios de Gestão, informações relacionadas ao atendimento por meio do Serviço de

Informação ao Cidadão (SIC), estabelecido pela Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), embora existam manifestações por outros canais e serviços oferecidos. Como mostra o quadro, não foi possível identificar, de forma clara, as informações nos relatórios da ANS, bem como o tempo médio de resposta da ANA e da ANP. A ANM figura na tabela com o menor tempo médio de resposta, no entanto, também registra a menor demanda anual, mas que pode ser relativamente alta quando se entende que é uma agência que não atua para a população de forma geral, como a ANS, ANATEL, ANEEL e outras. A ANM opera na regulação de um setor muito específico, limitado a um público reduzido.

Quanto ao Portal de Dados Abertos, todas as agências disponibilizam, em conformidade com a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, a informação de que dentre os objetivos descritos no art. 1º do Decreto 8.777/2016 estão: “promover a publicação de dados sob a forma de dados abertos; aprimorar a cultura de transparência pública; e franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo Federal”.

Quadro 3 - Canais de comunicação das Agências Reguladoras

Agências	Telefone	Whatsapp	Formulário Eletrônico	E-mail	Chat	Presencial	Correspondência
ANA	Sim		Sim	Sim		Sim	Sim
ANAC	Sim		Sim		Sim	Sim	
ANATEL	Sim		Sim			Sim	
ANCINE			Sim	Sim		Sim	Sim
ANEEL	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim	
ANM	Sim	Sim	Sim			Sim	
ANP	Sim		Sim			Sim	Sim
ANS	Sim		Sim			Sim	
ANTAQ	Sim	Sim	Sim	Sim		Sim	Sim
ANTT	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
ANVISA	Sim		Sim		Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração Própria

Sobre os canais de comunicação disponibilizados pelas agências, foi possível identificar nos Relatórios de Gestão, juntamente com as informações coletadas nos Sites Institucionais das Agências na seção Ouvidoria, a utilização de sete tipos de canais de atendimento, sendo que apenas a ANTT disponibiliza informações claras sobre a utilização

dos sete canais, facilitando a comunicação com o usuário. Sobre a ANM só foi possível localizar informações sobre quatro canais (telefone, whatsapp, formulário eletrônico e presencial).

Conforme citado no referencial, a legislação das agências definiu previamente formas de participação social, como audiências e consultas públicas. Alguns dados, apesar de escassos, puderam ser localizados no Relatório de Gestão, e sites das agências, na área de Participação Social, e estão descritos no Quadro 4.

Quadro 4 - Participação social

Agências	Audiências Públicas	Consultas Públicas	Reuniões Participativas	Tomadas de Subsídios
ANA		8		
ANAC		26		Aparentemente aconteceram, mas não foi possível localizar informações quantificadas*.
ANATEL		84		
ANCINE		10		
ANEEL	12	78		12
ANM	1	4	Aparentemente aconteceram, mas não foi possível localizar informações quantificadas*.	8
ANP				
ANS				
ANTAQ	20	8		8
ANTT	12	2	2	7
ANVISA	Aparentemente aconteceram, mas não foi possível localizar informações quantificadas*.	Aparentemente aconteceram, mas não foi possível localizar informações quantificadas*.		1

Fonte: Elaboração Própria

Sobre o quadro 4, é importante destacar que a ANM e a ANTT foram as únicas agências que exploraram as quatro formas de participação social no processo decisório, apesar da escassez de dados.

Uma questão a ser levantada é que embora a ANM tenha se enquadrado em um modelo razoável e mais próximo do padrão das agências brasileiras, um relatório do TCU apresentou uma série de situações que merecem atenção.

Em 2018, uma auditoria operacional do TCU foi realizada sob a coordenação da Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção (SECOOR), para avaliar se as medidas de controle para prevenção e detecção de fraudes e corrupção pelos órgãos do Poder Executivo Federal são compatíveis com seus respectivos poderes econômicos e de regulação. De um universo de 287 (duzentos e oitenta e sete) órgãos, seis foram selecionados para avaliação *in loco*, dentre elas a ANM. O Relatório de Auditoria RA 010348/2018-2 apresenta os resultados a seguir.

Com relação à nomeação de dirigentes, não foram encontrados achados específicos, pois a seleção não é realizada diretamente pelo órgão, porém o relatório destaca como boa prática o fato de que a nomeação para os maiores cargos da Administração Pública Federal passa pela avaliação da Casa Civil e esta utiliza-se do Sistema Integrado de Nomeações e Consultas – SINC, que é um sistema eletrônico que consulta diversas informações sobre o candidato, incluindo registros judiciais, administrativos, inquéritos, processo administrativo disciplinar - PAD e sindicâncias, para verificar se há impedimentos legais para a nomeação. Ainda sobre essa questão, o relatório aponta três fragilidades que também estão além da gestão da agência: a ausência de critérios estabelecidos, perfil profissional e procedimentos gerais, conforme é determinado pela Lei 13.346/2016; o fato de que a Casa Civil não consulta o banco de dados da Comissão de Ética Pública – CEP; e, por fim, que os registros mantidos pela CEP são encontrados em planilha do Excel, o que não garante a autenticidade e integridade dos registros. Essa ausência de critérios mínimos e objetivos aumenta e facilita a exposição da agência a casos de fraude e corrupção.

Em um segundo quesito, constatou-se também que não existem proibições quanto a situações relacionadas a nepotismo e conflito de interesse, quando da admissão de novos colaboradores e gestores e nem existe determinação que obrigue os mesmos a manifestarem ou registrarem circunstâncias associadas.

Em relação à Gestão de Riscos e Controles Internos, o TCU observou que 80% das instituições com alto Poder Econômico e 51% das instituições com alto poder de Regulação “ainda permanecem em níveis iniciais em relação à implantação de gestão de riscos e controles internos”(BRASIL, 2018, p.15). Também observou que 86% das instituições com maiores poderes econômicos e de regulação “não passaram do estágio inicial da implantação de controles detectivos de fraude e corrupção”(BRASIL, 2018, p.17). A avaliação *in loco* das instituições auditadas revelou que a ANM ainda não possuía uma gestão

de riscos eficaz, a partir dos seguintes dados: “as decisões críticas que demandam segregação de funções não estão identificadas”; “não estão definidos diretrizes e critérios para essa segregação”; “diretrizes e limites para exposição a risco não estão definidos”; “critérios de avaliação de riscos institucionais e de fraude e corrupção não estão definidos”; “não existem controles proativos de detecção de transações incomuns”; e “os processos considerados críticos para o alcance dos objetivos institucionais não estão identificados”(BRASIL, 2018, p.17). Um ponto positivo que foi destacado como boa prática é que a ANM, através de sistemas indicadores de situação de fraude e corrupção e também com o auxílio de sistemas, procura detectar atividades fraudulentas, através de análise de dados e de outras ferramentas tecnológicas.

No tocante à Gestão da Ética e do Programa de Integridade, pode-se destacar que a ANM não possui um código de ética e conduta próprio, aplicando-se o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo (Decreto 1.171/1994), mas não realiza ações específicas para promover a ética e não exige no ato de investidura na função pública um termo de compromisso e de adesão às regras desse código de ética, agindo em desacordo com o art. 15 do Decreto 6.029/2007. A ANM também não estabeleceu formalmente a responsabilidade pelo acompanhamento, monitoramento e gestão do programa de integridade.

Outro resultado verificado pelo TCU é que a auditoria interna das instituições pouco atua na avaliação de riscos de fraude e corrupção, indo na contramão do modelo proposto pela Instrução Normativa - CGU 3/2017 e pelo RCFC/TCU, que indica que a auditoria atuaria como uma terceira linha de defesa da gestão no âmbito do controle interno, avaliando se os controles implementados são adequados para solucionar os desvios. Na ANM, por exemplo, não existe previsão que proíba os auditores internos de se envolverem em atividades que possam caracterizar cogestão, nem existe incumbência para a Auditoria Interna avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de controle de riscos de fraude e corrupção. Os Planos Anuais de Auditoria Interna de 2017 e 2018, bem como os trabalhos realizados em 2016 não indicam ações de avaliação ou consultoria relacionadas ao processo de gestão de riscos, e nem atuação na área de governança organizacional, nem controle de elementos críticos e gestão de ética ou integridade.

No que diz respeito à transparência e accountability, o TCU avaliou o modelo de Dados Abertos das instituições e pôde comprovar um grande progresso no geral. Na ANM,

apesar da agência promover a publicação dos dados, não foram definidos “critérios, diretrizes e limites para relacionamento com todas as partes interessadas (internas e externas à organização)”(BRASIL, 2018, p.22) e “não havia avaliação da satisfação de todas as partes interessadas com as informações prestadas”(BRASIL, 2018, p.22). Também não existiam mecanismos para garantir a qualidade das informações.(BRASIL 2018)

A partir das informações elencadas acima, vê-se a necessidade de investigar, na prática, se esse design tem sido eficiente, de que forma a accountability se apresenta e os impactos dessa regulação no setor.

No que tange à fragilidade do controle social na governança das barragens, pode-se perceber a invisibilidade da voz dos atingidos. Embora existam alguns movimentos, o mais forte e consistente em termos de comunicação é o MAB (Movimento Atingido por Barragens), e, portanto, verifica-se que a maioria das publicações que circulam são produzidas pelo MAB. Isso resulta em praticamente apenas um grupo intervindo em nome de todos os atingidos (LOCATELLI, 2011).

Ainda, de acordo com Costa (2019), é possível verificar a fragilidade da participação popular frente aos empreendimentos minerários nas audiências públicas, em que as empresas mineradoras apresentam propostas de valores vultosos, demonstrando apenas as vantagens de aumento da oferta de emprego e renda com a chegada das atividades de mineração no local, apresentando linguagens técnicas e científicas de difícil entendimento ao brasileiro médio, chegando ao ponto de, em uma dessas audiências públicas mineiras⁴ o município, que vem sofrendo com um possível rompimento, estar representado por uma quantidade de cidadãos menor que a metade dos representantes que estavam a trabalho (colaboradores das empresas, funcionários públicos em expediente...). Depois de quatro horas de audiência, nenhuma ação foi estabelecida, nenhum dos planos⁵ solicitados vieram a público, dados públicos requeridos não foram apresentados e a população mais uma vez permaneceu ignorante, demonstrando que a ocorrência das audiências públicas por si só não vem garantindo a participação popular para que a comunidade seja ouvida e atendida em seus anseios.

4 <http://www.itabirito.mg.leg.br/institucional/noticias/camara-promove-audiencia-publica-sobre-201cimpactos-da-exploracao-mineraria-em-itabirito201d>

5 (Planos de Ação de Emergência – PAE, Plano de Ação de Emergência em Barragens da Mineração – PAEBM, Plano Ambiental de Fechamento de Mina – PAFEM, Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD)

A autora demonstra também que a legislação brasileira é da década de 1960 e não acompanha as regulações do mercado internacional. Faz a reflexão do porquê de um país de tradição mineral não ter um marco regulatório condizente com as práticas contemporâneas. Conclui que no Brasil nos deparamos com uma relação peculiar entre a criação das normas e sua fiscalização e o atendimento a interesses particulares frente às questões sociais, ambientais e econômicas, estabelecimento de um regime de controle ambiental da indústria extrativa mineral no Brasil, pode ser identificado com a noção de regulação capturada, definida como “um controle de facto do Estado e suas agências regulatórias pelos interesses ‘regulados’” (MATTLI & WOODS, 2009, p. 10).

Euclides *et al.* [s.d]) investigaram o rompimento da Barragem do Fundão em Mariana-MG e, a partir da análise do Termo de Transição e Ajustamento de Conduta bem como da análise de informativos do movimento e entrevistas, foi possível identificar essa falta de voz dos principais interessados. O termo foi compactuado pelos governos, autarquias federais e estaduais e empresa envolvidos, não tendo o envolvimento ou consentimento dos atingidos, que poderiam contribuir com seu conhecimento local na tarefa de reconstrução e prevenção de novos acidentes, bem como na ausência de respaldo dos Ministérios Públicos, ato necessário à realização de um acordo Extrajudicial. Foi assinado um acordo para a criação de uma Fundação de caráter privado: a fundação Renova, essa financiada pela Samarco e suas mantenedoras, com autonomia financeira e gerencial. A fundação recebeu poder incompatível na situação, podendo negar pedidos em relação a indenizações e compensações das vítimas. O Termo também estabeleceu a governança institucional, criando um Comitê Interfederativo, composto por 12 representantes de órgãos executivos federais, estaduais e dos municípios envolvidos, e o “Painel Consultivo de Especialistas”, formado por 3 membros: um indicado pela Fundação Renova, outra pelo Comitê e a terceira por acordo entre as duas partes. Ainda sobre o monitoramento, o Termo previu que as empresas de auditoria seriam selecionadas e remuneradas pela Fundação Renova.

Um dos problemas relatados no trabalho é que a maioria dos funcionários da fundação era de ex-contratados da Samarco, empresa responsável pelo crime corporativo e responsável pelo financiamento da fundação, o que pode gerar conflito de interesses, além de ter gerado muitas críticas, até que a fundação mudou as formas de recrutamento para

encontrar profissionais com perfil técnico. No entanto, nunca houve contratação de atingidos, sob o argumento de que era necessário manter a neutralidade.

Outra questão destacada no trabalho é que a empresa passou a adotar uma prática de pulverização de ações e cotas da empresa, dificultando a responsabilização pelos atos praticados. Além disso, destaca-se a estratégia de desresponsabilização da mineradora que, juridicamente, buscou recorrer, até as últimas instâncias, às diversas autuações feitas pelos órgãos ambientais. Com essa estratégia, até agosto de 2017 a empresa pagou apenas 1% do valor de multas ambientais relacionadas ao desastre.

Retomando a atuação do governo na área de barragens, Locatelli (2011, p. 376) afirma que este “assumiu um papel de fixador das regras gerais”... “e transferiu para o empreendedor-concessionário as questões executivas, que afetavam diretamente a população atingida.”; Silva e Silva (2020, p. 258), em sua pesquisa, concluíram que além da falta de regulação dos direitos dos atingidos, percebe-se uma “forte regulação dos direitos das empresas”, os interesses da empresa tendendo a sobrepor os interesses da população, produzindo a assimetria de poder e minimizando a accountability através do controle social.

Considerações Finais

Os resultados oriundos deste estudo comprovam que o Brasil não possui um marco regulatório na área de mineração atualizado e condizente com as práticas internacionais. Foi possível observar que as agências reguladoras, embora tenham muitos pontos em comum, possuem legislações próprias e algumas diferenças em suas estruturas, a exemplo dos mandatos dos diretores e prazo de vedação ao ex-diretor em exercer atividade em setor regulado pela respectiva agência. A partir dessas características em comum, foi possível delinear um modelo padrão, o qual chamamos de ideal, de Agência Reguladora, em que a ANM se encaixa na maioria de suas características.

Além disso, este artigo procurou demonstrar as características regulatórias nas atividades de barragens de rejeitos sólidos provenientes das atividades de mineração, bem como faz uma análise de como se dá o controle social, que faz parte da democracia, da administração pública e das políticas públicas, sendo importante instrumento capaz de reforçar a participação das populações atingidas pelos desastres ocorridos ou as populações que possuem potencial de serem atingidas.

Conforme verificado, a fragilidade do controle social na governança das barragens é comprovada pela invisibilidade das comunidades atingidas nas negociações e celebração dos acordos, demonstrando que o Termo de Transição e Ajustamento de Conduta (TTAC) foi firmado por apenas duas partes interessadas: “governantes” e “empresas envolvidas”. Como não foram inseridas as populações afetadas, verifica-se aqui um tripé incompleto, demonstrando que houve ausência da accountability vertical e até mesmo social, o que tende a aprofundar as assimetrias que prejudicam a equidade dos acordos entre as partes envolvidas.

Essas conclusões não esgotam o tema tratado neste trabalho, fazendo com que devam ser estimulados os interessados no assunto a uma reflexão sobre a fragilidade detectada da accountability vertical e social na área de barragens ligadas à atividade de mineração no Brasil, uma vez que os próprios mecanismos existentes hoje na legislação brasileira que permitem a participação social não têm surtido o efeito desejado nem têm sido ferramentas efetivas de controle social.

Logo, estudos que decorram deste trabalho podem dar maior enfoque a estes fatores, ou mesmo abranger um leque maior de populações atingidas por atividades de empresas privadas relacionadas a barragens não apenas de rejeitos sólidos, mas também rejeitos líquidos que estejam sob a jurisdição de mais órgãos dos governos federal e estaduais. Dessa forma, poderemos contribuir para a reflexão e aperfeiçoamento da atividade regulatória e ampliação do controle social.

Referências

Assessoria Especial de Comunicação Social (ASCOM). Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). 2022. *Plenário do Senado aprova Ricardo de Andrade como primeiro ouvidor-geral da ANA*. Disponível em:

<<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/plenario-do-senado-aprova-ricardo-de-andrade-como-primeiro-ouvidor-geral-da-ana>.

BRASIL. *Resolução n. 76, de 24 de setembro de 2019*. Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-gges/regimento-interno.pdf/view>. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. ANAC. *Resolução n. 381, de 14 de junho de 2016*. Diário Oficial da União. Disponível em: <https://pergamum.anac.gov.br/arquivos/ra2016-0381.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. ANATEL. *Resolução n. 612, de 28 de abril de 2013*. Diário Oficial da União, 02 de maio de 2013. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/index.php/component/content/article?id=450>. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. ANCINE. *Resolução de Diretoria Colegiada n. 59, de 01 de abril de 2014*. Diário Oficial da União: Seção 1, 03 de abril de 2014, p. 5. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes-diretoria-colegiada/resolucao-no-59>. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. ANM. *Resolução n. 2, de 11 de dezembro de 2018*. Diário Oficial da União: Seção 1, 14 de dezembro de 2018, p. 70. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55221334/do1-2018-12-14-resolucao-n-2-de-12-de-dezembro-de-2018-55221038. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. ANP. *Portaria n. 265, de 09 de setembro de 2020*. Diário Oficial da União, 11 de setembro de 2020. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/lei/regimento-interno-anp-anp?origin=instituicao>. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. ANS. *Resolução Regimental n. 01, de 16 de março de 2017*. Disponível em: <https://www.ans.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&task=TextoLei&format=raw&id=MzM5MA==#revogacoes>. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. ANTAQ. *Resolução n. 3.585, de 17 de agosto de 2014*. Diário Oficial da União, 25 de agosto de 2014. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/228129-regimento-interno-da-agencia-nacional-de-transportes-aquaviarios-antag-aprovar-o-regimento-interno-da-agencia-nacional-de-transportes-aquaviarios-antag-na-forma-do-anexo-de.html#:~:text=1%C2%BA%20%2D%20Constitui%20objeto%20deste%20Regimento,13%20de%20fevereiro%20de%202002>. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. ANTT. *Resolução n. 5.810, de 02 de maio de 2018*. Diário Oficial da União: Seção 1, 10 de maio de 2018, p. 80. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/13773008/do1-2018-05-10-resolucao-n-5-810-de-3-de-maio-de-2018-13773004. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. ANVISA. *Resolução - RDC n. 585, de 09 de dezembro de 2021*. Diário Oficial da União: Seção 1, 15 de dezembro de 2021, p. 295. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-rdc-n-585-de-10-de-dezembro-de-2021-367536548>. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. *Decreto no 8777/2016*. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm> Acesso em: 6 maio 2022.

BRASIL, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. *Cartilha Orientações para Implantação de uma unidade de ouvidoria*. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf> Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. MME. *Portaria n. 349, de 27 de novembro de 1997*. Diário Oficial: Seção 1, 02 de dezembro de 1997, p. 28286. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt1997349mme.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 9.478, de 05 de agosto de 1997*. Diário Oficial da União, 07 de agosto de 1997.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 10.233, de 04 de junho de 2001*. Diário Oficial da União, 06 de junho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10233.htm. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 11.182, de 26 de setembro de 2005*. Diário Oficial da União, 28 de setembro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11182.htm. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 12.234, de 19 de setembro de 2010*. Diário Oficial da União, 21 de setembro de 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.334%2C%20DE%2020%20DE%20SETEMBRO%20DE%202010.&text=35%20da%20Lei%20no,17%20de%20julho%20de%202000.&text=DISP%20OSI%C3%87%C3%95ES%20GERAIS-,Art.,Seguran%C3%A7a%20de%20Barragens%20\(SNISB\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.334%2C%20DE%2020%20DE%20SETEMBRO%20DE%202010.&text=35%20da%20Lei%20no,17%20de%20julho%20de%202000.&text=DISP%20OSI%C3%87%C3%95ES%20GERAIS-,Art.,Seguran%C3%A7a%20de%20Barragens%20(SNISB)). Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 13.848, de 24 de junho de 2019*. Diário Oficial da União, 26 de junho de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 13.575, de 25 de dezembro de 2017*. Diário Oficial da União, 27 de dezembro de

2017. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13575.htm. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 9.427, de 25 de dezembro de 1996*. Diário Oficial da União, 28 de setembro de 1998. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 9.472, de 15 de julho de 1997*. Diário Oficial da União, 17 de julho de 1997. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 9.782, de 25 de janeiro de 1999*. Diário Oficial da União, 27 de janeiro de 1999. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9782.htm. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 9.961, de 27 de janeiro de 2000*. Diário Oficial da União, 29 de janeiro de 2000. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9961.htm#:~:text=LEI%20No%209.961%20DE%2028%20DE%20JANEIRO%20DE%202000.&text=Cria%20a%20Ag%C3%A2ncia%20Nacional%20de,ANS%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.&text=2o%20Caber%20a%20ao%20Poder,Par%C3%A1grafo%20C3%BAnico.. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 9.984, de 16 de julho de 2000*. Diário Oficial da União, 18 de julho de 2000. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9984.htm. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011*. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória n. 2.228-1, de 05 de setembro de 2001*. Diário Oficial da União, 10 de setembro de 2001. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. *Relatório de Auditoria nº 010348/2018-2 – Plenário*. Disponível em:
<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/649373859/relatorio-de-auditoria-ra-ra-1034820182/inteiro-teor-649373869>> Acesso em: 6 maio 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Estratégia e estrutura para um novo Estado*. Brazilian Journal of Political Economy [online]. 1997, v. 17, n. 3, pp. 343-357. Disponível em:
<https://doi.org/10.1590/0101-31571997-0944>. Epub 04 Jul 2022. Acesso em: 13 Março 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. Revista do Serviço Público, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan-abr 1996. Disponível em:
<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>. Acesso em: 28 jul. 2021.

CAMPOS, A. M.. *Accountability*: quando poderemos traduzí-lo para o português.

Revista de Administração Pública, 24(2), p. 32–50, 1990.

CARLOS, Euzeneia. *Mobilizando a sociedade civil: inovação organizacional e repertórios de confronto no desastre do Rio Doce*. Revista Psicologia Política, n. spe, p. 08-28, 2019. ISSN 2175-1390.

CASTRO, D. P. D.. *Auditoria, contabilidade e Controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte a governança corporativa*. (4th ed.), Atlas: São Paulo, 2011.

COSTA, Kelly C.. *Controle social na mineração por meio da participação popular: construção e aplicação do Plano Ambiental de Fechamento de Mina – PAFEM*. Disponível em: http://www.enanpege.ggf.br/2019/resource/s/anais/8/1562972827_ARQUIVO_ENANPEGE8.4.pdf. Acesso em: 28 mai. 2022.

DA SILVA CORRALO, Giovani. *Silêncio, eficiência e eficácia nas administrações municipais brasileiras*. A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 19, n. 76, p. 253-269, 2019. <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v19i76.1039>. Disponível em: [http://www.revistaec.com/index.php/revistaec/article/view/1039](http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/1039). Acesso em: 29 jul. 2021.

DE MIRANDA, Daniel Estevão Ramos. *A contribuição de Bresser-Pereira para a (re) construção intelectual do Estado brasileiro*. Agenda Política, v. 10, n. 2, p. 112-137, 2022. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/download/741/393> Acesso em: 13 mar. 2023.

EUCLYDES, Fillipe Maciel; DA FONSECA, Francisco Cesar Pinto; PEREIRA, Jussara Jéssica. *Assimetria de Poder e Fragilidade Institucional: O Panorama do Controle Social após o Rompimento da “Barragem de Fundão” em Mariana-MG*. [s.d]. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/351094268_Assimetria_de_Poder_e_Fragilidade_Institucional_O_Panorama_do_Controle_Social_apos_o_Rompimento_da_Barragem_de_Fundao_em_Mariana-MG. Acesso em: 28 mai. 2022.

EPA - UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. *Summary of the Administrative Procedure Act*. Disponível em: <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-administrative-procedure-act>. Acesso em: 24 fev. 2022.

FERREIRA, S. (2016). *Marcas da colonialidade do poder no conflito entre a mineradora Samarco, os povos originários e comunidades tradicionais do Rio Doce*. In: B. Milanez & C. Losekann (Orgs.), *Desastre no vale do Rio Doce: Antecedentes, impactos e ações sobre a destruição* (pp. 267-307). Rio de Janeiro: Folio digital: Letra e Imagem.

FIGUEIREDO, N. S. *O papel da sociedade civil organizada e da transparência no controle social em governos locais*. Brasília, 2016 Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília.

FREITAS, Carlos Machado de; SILVA, Mariano Andrade da; MENEZES, Fernanda Carvalho de. *O desastre na barragem de Mineração da Samarco: Fratura exposta dos limites do Brasil na redução de risco*

de desastres. Cienc. Cult. São Paulo. V. 68, n. 3, p. 25-30. Sept. 2016. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0009-67252016000300010&lng=en&nrm=iso Acesso em: 6 mar 2022.

GOVERNO FEDERAL. *Agências Reguladoras.gov.br*. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/lista-de-ouvidorias/agencias_reguladoras. Acesso em: 23 fev. 2022.

KOPPELL, Jonathan G. S.. *Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge "Multiple Accountabilities Disorder"*. Public Administration Review, v. 1, p. 94-108, jan/fev 2005.

LEAL, Murilo Provençano dos Reis. *A autonomia das agências reguladoras, um paralelo entre o Rio de Janeiro e Portugal*. 2021 Dissertação (Direito - Especialização em Ciências Jurídico Políticas) - Universidade Portucalense. Disponível em: http://repositorio.uportu.pt:8080/bitstream/11328/3880/1/exemplar_2264.pdf. Acesso em: 25 fev. 2022.

LOCATELLI, Carlos Augusto. *Comunicação e barragens: o poder da comunicação das organizações e da mídia durante a implantação da Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó (Brasil)*. 2011. Tese de Doutorado - Programa de Pós-graduação em Comunicação e Informação, Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

LORINI, Lucas Parreira. LORINI, Lucas Parreira. *A ARSESP e agências reguladoras do Reino Unido: um estudo comparado*. 2018.

Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/20692/Artigo_MPGPP_LucasLorini_revisado_v2.pdf. Acesso em: 3 mar. 2022.

MATTLI, Walter; WOODS, Ngaire. *The Politics of Global Regulation*. 2009. Princeton University Press, 2009. JSTOR, Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7rgmj>. Acesso em: 28 Mai. 2022.

MARTINS, GILBERTO DE ANDRADE; THEÓPHILO, CARLOS RENATO. *METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA PARA CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS*. 3. ED. SÃO PAULO: ATLAS, 2016.

MIGUEL, L. F.. *IMPASSES DA ACCOUNTABILITY: DILEMAS E ALTERNATIVAS DA REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA*. REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA, 25, p. 25-38, 2005.

MILANEZ, B (Org.); LOSEKANN, C (Org.). *Desastre no vale do Rio Doce: Antecedentes, impactos e ações sobre a destruição*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

O'DONNELL, G. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Novo Perfil da Regulação Estatal Administração Públ. de Resultados e Análise de Impacto Regulatório*. Grupo GEN, 2015. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-6746-8/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

OSLAK, O. *Estado e sociedade: novas regras de jogo?* In: DINES, A. et al. *Sociedade e Estado: superando fronteiras*. São Paulo: Edições Fundap, 1998.

PERUZZOTTI, Enrique;
SMULOVITZ, Catalina. *Accountability social: la otra cara del control*. In: PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina (Org). *Controlando la política: ciudadanos e medios em las nuevas democracias latino-americanas..* Buenos Aires: TEMAS, 2002, p. 23-52.

PIMENTA, Shirley Guimarães. *Agências Reguladoras Brasileiras e a Questão da Assimetria de Informação*. In: I ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA INFORMAÇÃO. 2007. Anais eletrônicos [...] Florianópolis, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enadi363.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

PINHO, J. A. G; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov/dez 2009.

POLLITTI, C. *Understanding public management reform*. São Paulo, 2002.

PÓ, Marcos Vinicius;
ABRUCIO, Fernando Luiz. *Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças*. Revista de Administração Pública, n. 40, p. 679-698, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/kbfYjBY7wrTrB6CYF9PrRnK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 fev. 2022.

PRODANOV, Cleber Cristiano.
FREITAS, Ernani Cesar. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. Novo Hamburgo: Feevale, 2013, 2. Ed.

RAMALHO, Pedro Ivo
Sebba. *Insulamento burocrático, accountability e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária*. Revista do Serviço Público, v. 60, p. 337-364, 2009. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/30/27>. Acesso em: 3 mar. 2022.

SETTI, Gabriel. *Do patrimonialismo ao gerencialismo: características, avanços e retrocessos da administração pública brasileira*. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, n. 7. 2013, Bogotá: ALACIP. Disponível em: <https://alacip.org/cong13/266-setti-7c.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2021.

SILVA, E. L. E .; SILVA, M. A. DA .. *Segurança de barragens e os riscos potenciais à saúde pública*. Saúde em Debate, v. 44, n. Saúde debate, 2020 44(spe2), p. 242–261, jul. 2020.

WINDHOLZ, E. *Governing through regulation: public policy, regulation and the law*. New York/London: Routledge, 2018.