O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E O DECRETO 8.243/2014 NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

THE CHALLENGE OF POPULAR PARTICIPATION AND DECREE 8.243/2014 IN REGULATORY AGENCIES

BOTELHO, Tiago Resende[1]

RESUMO: O objeto estudado versa a respeito das Agências Reguladoras na República Federativa do Brasil, focando, principalmente, o desafio da participação popular e o novíssimo decreto n. 8243 de 23 de maio de 2014. Para se chegar a essência do trabalho foi necessário entender a gênese inglesa e americana das Agências Reguladoras, após, seu processo de inserção na República Federativa do Brasil e suas principais características no ordenamento jurídico pátrio. Levantado estes pilares, possibilitou-se ingressar nos instrumentos de controle das Agências Reguladoras, destacando o administrativo, judicial, social e pelo tribunal de contas. Por conseguinte, chegou-se a uma análise mais sistemática e crítica do desafio da participação social nas Agências Reguladoras através das audiências públicas, das consultas públicas, dos conselhos consultivos, das centrais de atendimentos, das ouvidorias. Por aqui, seria o fim do trabalho, mas, mediante a inovação do Decreto n. 8.243 de 23 de maio de 2014, posto em vigor na mesma data de escrita, foi imprescindível, analisar sua estrutura e seu vínculo com o desafio da participação popular nas Agências Reguladoras, caso contrário correr-se-ia o risco deste estudo nascer desatualizado.
Palavras-chave: Agências reguladoras; decreto; desafio; instrumentos de controle; participação social; República Federativa do Brasil

ABSTRACT: The object of study goes about Brazilian regulatory agencies whose main challenge is popular participation and the new Decree n.8.243 from May 23rd, 2014. To achieve this article's essence a full comprehension of both American and British regulatory agencies' genesis was mandatory, as well as the agencies' main characteristics within the Brazilian judiciary apparatus. Next the agencies' controlling instruments were studied with special attention to their social, legal and administrative scopes as well as to the finances court. Afterwards a systemic and critical analysis of the challenges imposed on popular participation in regulatory agencies through public audiences, public consultation, consultation councils, and call centers was achieved. Due to its innovative profile it was also analyzed how Decree n.8.243 was structured and its ties and implications to public participation in regulatory agencies.
Keywords: regulatory agencies; decree; challenge; controlling instruments; public participation; Federative Republic of Brazil.

INTRODUÇÃO

[1] Doutorando em Direito Público pela Universidade de Coimbra (2013-16); Mestre em Direito Agroambiental pela UFMT (2011); Especialista em Direitos Humanos e Cidadania pela UFGD (2009). Analista Judiciário da Escola Judicial do TJMS e professor dos cursos de Direito da UEMS. e-mail: trbotelho@hotmail.com

A importação das inúmeras experiências vividas em países nominados desenvolvidos para os em desenvolvimento sempre foram práticas comuns, principalmente nas esferas sociopolítico, jurídico e econômico, setores sensíveis entre países descolonizados com deficiências estruturais de formação. Tidos como exemplos, principalmente pelos representantes dos Estados latinos, os países economicamente mais estáveis no mercado econômico, muitas vezes sem saber, outras motivados, exportam suas estruturas para além de suas fronteiras.

A República Federativa do Brasil, envolta pelo Neoliberalismo e a consequente globalização, dentre muitas importações, no momento de formação de sua democracia, na Constituição Federal de 1988, assenta o Estado Regulador, política adotada primeiramente na Inglaterra e, logo após, fortemente desenvolvida pelos Estados Unidos da América.

As Agências Reguladoras ganharam maior expressividade e força, no país tropical e democrático, com o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2003), que substitui o Estado planejador, controlador e produtor para um Estado Regulador, que se preocupa em delimitar, descentralizar e adotar controles indiretos por meio da ampla concorrência. Assim, a República Federativa do Brasil, em esfera federal, implanta entre dezembro de 1996 e setembro de 2001 um total de dez agências reguladoras.

Trilhando seu reconhecimento, veremos que as agências reguladoras na Republica Federativa do Brasil fundam-se como normalizadoras, disciplinadoras e fiscalizadoras do desempenho dos agentes privados detentores de atividades públicas. Momento em que o Poder Legislativo entrega determinados conteúdos/poderes às agências tecnicamente especializadas e politicamente autônomas, utilizando da justificativa da correção das falhas do mercado, bem como, garantir aos privados a imunidade das interferências políticas indevidas.

Dotadas de características muitas peculiares, as agências reguladoras firmam-se como autarquias sob regime especiais, pessoas jurídicas de direito público, vinculadas à Administração Pública Indireta, dotada de um regime especial com múltiplas independências: administrativa, financeira, técnica e funcional bem como, um sutil controle administrativo: judicial, social e do Tribunal de Contas.

Apresentadas as Agências e suas principais características o presente trabalho focar-se-á no desafio da participação popular indo ao encontro do novo Decreto n. 8.243 de 23 de maio de 2014. Para isso, serão apresentados através de uma leitura crítica os instrumentos ditos de participação popular, existentes a disposição nas agências reguladoras, tais como: audiências públicas, consultas públicas, conselhos consultivos, centrais de atendimentos e ouvidorias.

O sentido de existir a participação popular nas agências reguladoras, ao menos em sua essência, fundamenta-se na tentativa de garantir a participação dos interessados diretos e indiretos no processo de tomada de decisão na Administração Pública, democratizando tal ato, permitindo, com que sejam apresentadas intervenções e, estas, tenham relevância no ato decisório.

Envolto de tamanha importância, a participação popular passa a ser um fato jurídico-administrativo com relevância para o ato administrativo-normativo, auferindo requisito de validação, sendo sua inobservância objeto de invalidação do procedimento, ou seja, funda-se numa binaridade, pois, confere legitimidade às tomadas de decisões dos reguladores e amplia o controle dos atos administrativos.

Partindo dos dados obtidos, o artigo buscará demonstrar o desafio ainda latente da participação popular, por meio do distanciamento entre os instrumentos sociais existentes e seu falseamento nas Agências Reguladoras. Assim, questionar-se-á quanto a participação popular existente, pois, não se mascara a uma participação vazia, ou seja, uma mera publicidade administrativa e/ou uma informação social?

Portanto, o estudo se justifica na tentativa de demonstrar que os instrumentos que supostamente deveriam democratizar e legitimar as tomadas de decisões nas agências reguladoras, em sua grande maioria não tem conseguido, e, as mesmas, têm sido feitas exclusivamente pelos dirigentes, não conseguindo, portanto, garantir ao cidadão uma paritária participação nas decisões.

Na escrita científica os rumos, muitas vezes, são incertos ao passo que no meio do trabalho, o mundo se transforma, as estações trocam e o que não existia, passa a existir. O trabalho teria alcançado seu desfecho, meramente pontuando algumas inquietações do desafio da participação popular nas Agências Reguladoras. Entretanto, surge o novo, tão imprescindível que impossível não apresentá-lo, ainda que sucintamente, o Decreto 8.243/2014, entra em vigor instituindo a política e o sistema nacional da participação social na tentativa de criar instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Assim, o trabalho que antes buscava demonstrar o desafio da participação popular nas Agências Reguladoras, em meio ao seu tecer ganha um novo alinhavado, comprovando que o desafio existe e, é tamanho, que se fez necessário por meio de um decreto posto em vigor, reforçando a necessidade de criar instâncias democráticas de diálogo e atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Portanto, em meio às costuras de retalhos velhos e aos outros novos, tentar-se-á ziguezaguear o desafio posto no cerne das Agências Reguladoras que se trata da participação popular.

1. O ARQUITETAR DE UMA NOVA ESTRUTURA: AS AGÊNCIAS REGULADORAS E SUA CONSTRUÇÃO INICIAL

O arquitetar das agências reguladoras encontra-se em subsolo anglo-saxão. O Parlamento Inglês a partir do ano de 1834, cria entes autônomos, objetivando materializar previsões legais, relacionadas, principalmente, às privatizações de setores específicos da economia.[2] Os Estados Unidos, influenciado pela corrente inglesa, no ano de 1887, cria a *Interstate Commerce Commission,* destinada a regular o transporte ferroviário interestadual, impedindo a imposição de tarifas abusivas e práticas discriminatórias, abrindo assim, espaço para a *primeira agência reguladora independente norte-americana*[3].

O desenvolvimento contínuo da regulação estatal através das agências reguladoras firma-se, predominantemente, nos Estados Unidos da América no final do século XIX e início do

[2] MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 16. ed. SP: RT, 2012. p. 75.

[3] BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do Direito Administrativo: *Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. RJ: Renovar, 2008, p. 247.

século XX, momento de forte desenvolvimento econômico. As agências reguladoras nos Estados Unidos compõem-se em três diferentes fases[4].

A fase inicial constrói-se timidamente na transição do século XIX para o século XX, sendo marcada pelo surgimento das agências de defesa da concorrência e de controle dos monopólios naturais. A segunda fase abriu-se em consequência da crise econômica de 1929, quebra da Bolsa de Nova York e a adoção do *New Deal*[5]. Por fim, a terceira fase, inicia nos anos 80, adotando políticas menos intervenientes na economia e diminuindo as agências reguladoras.

Dando importância necessária, vale entender que a fase do New Deal adapta-se a dois grandes momentos. A primeira fase é formada pela New Deal (1933-1940), tendo como meta sair da estagnação não-intervencionista para interagir com o mercado, buscando, primordialmente, regulamentar os monopólios e a forte concorrência, bem como, organizar um novo desenvolvimento econômico por meio de planejamento de crescimento com enfoque no setor industrial.[6] A segunda, intitula-se *New Social Regulation* (1965 -1980), tendo como pilar estrutural a ideologia da New Left[7] norte-americano, buscando abrigar os seres humanos indo de encontro aos interesses do grande capital, bem como do Estado centralizador.

Com a inovação latente, o New Social Regulation busca *corrigir os problemas de informação imperfeita aos consumidores e a pequenos acionistas, além dos relativos à segurança dos produtos, proteção do meio ambiente, certeza dos resultados da ação regulatória e maior equidade distributiva*.[8] Este cenário fez com que surgisse nos anos de 1980 a diminuição de poder e a intervenção das agências perante os espaços privados, o que ficou conhecido como desregulation – desregulação[9] da economia.

As regulações americanas *foram se multiplicando de tal forma que hoje o direito administrativo norte-americano é praticamente confundido com o direito das agências*[10]. Na década de 1970, as agências reguladoras já estavam inseridas em todos os entes estatais norte-

---

[4]TOJAL, Sebastião Botto De Barros. Controle Judicial da Atividade Normativa das Agências Reguladoras. in MORAES, Alexandre de (org.). *Agências Reguladoras*. SP: Atlas, 2002, p. 156.

[5] O New Deal foi o momento de maior importância para a regulação Norte-Americana, uma vez que apresentou inúmeras interferências na vida sociopolítica, principalmente no que se refere às organizações governamentais [...] *e o sistema de espólio das empresas privadas, além da difusão de valores e ideias de profissionalismo, especialização técnica e científica, competência e neutralidade administrativa e observação de eficiência tanto na atuação do governo quanto no desempenho do mercado. (*RAMALHO, Pedro Ivo Sebba [Org]. Regulação e Agências Reguladoras: *governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: Anvisa, 2009, p. 55.)

[6] MATTOS, Paulo Todescan Lessa. O Novo Estado Regulador no Brasil: *Eficiência e Legitimidade*. SP: Editora Singular, 2006, p. 85-86.

[7] *[...] a força dessa segunda onda regulatória nos Estados Unidos nasce nos movimentos políticos que serão qualificados depois como a New Left norte-americana. A organização de movimentos de ativistas políticos favoráveis à radicalização da democracia na década de 1960 – os civil rights movements – permitiu o desenvolvimento das bases teóricas que iriam dar suporte à New Social Regulation*. Idem.

[8] Ibidem, p. 96.

[9]A desregulação passa a ser lida como [...] *a redução econômica, política e social das restrições sobre o comportamento dos atores sociais, especialmente daqueles que atuam no mercado. Com contribuição significante nesse sentido é citado Stigler, que nos anos 1970, quando discutia a relação entre competição e regulação, sustentou que a eliminação da regulação, isto é, a desregulação, era a condição necessária para a competição.* (RAMALHO, Pedro Ivo Sebba [Org]. Regulação e Agências Reguladoras: *governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: Anvisa, 2009, p. 59).

[10]ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2. ed. RJ: Forense, 2005, p. 229.

americanos. É neste cenário que as agências reguladoras estadunidenses irradiam suas experiências para todo o mundo. *Para esses atores, apenas a partir da adoção dessas novas estruturas de governança um país poderia se inserir no círculo de países dotados de sistema regulatório moderno*[11].

Em Países da América Latina o processo de inserção do modelo neoliberal ocorre muito depois dos Países economicamente tidos como desenvolvidos, já que naqueles o neoliberalismo ganha espaço na década de 90. Envolto por inúmeras reverências e críticas, o modelo neoliberal se firma contrário ao Estado Social e favorável à abertura do mercado e da economia. A República Federativa do Brasil, democrática a partir de 1988, em meados da década de 90, com a crise do modelo social-desenvolvimentista e o fenômeno do neoliberalismo e da globalização passa a remodelar o papel do Estado na economia brasileira, incorporando, assim, o Estado Regulador nominado, também, Estado desenvolvimentista ou Estado tecnoburocrático-capitalista dependente que se caracteriza através de órgãos de defesa da concorrência e agências regulatórias.

A abertura do processo de diminuição interventiva direta da República Federativa do Brasil na economia interna deu-se com a Lei Federal n. 8.031/93, com o Programa Nacional de Desestatização. Fase expressivamente marcada pelas privatizações que não prescindiam marcos regulatórios próprios, tais como fertilizante, hoteleiro, petroquímico entre outros.

Envolto por argumentos de que o Estado não teria condições econômicas para atender todos os interesses e necessidades sociais bem como, por ser o ente estatal um mau gestor, a Constituição Federal de 1988 de forma cristalina, recepciona o modelo regulador de Estado. Após sete anos de Estado Democrático, é elaborado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estado (1995), no então governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

O PDRAE surge, portanto, com o objetivo de mudar o cenário burocrata e ineficiente que recaia sobre a administração pública, realidade tida como principal empecilho do Estado na execução de melhores políticas públicas. Numa visão panorâmica, o Plano Diretor buscava entregar ao setor privado as atividades que poderiam ser geridas pelo mercado, enquanto que o espaço público não estatal ficaria às atividades públicas não exclusivas do Estado.[12]

Tais realidades ganharam ainda mais constitucionalidade com as emendas 5 a 9 de 1995[13], ficando introduzida a permissividade às empresas privadas a prestação de serviços até então públicos.

---

[11] RAMALHO, Pedro Ivo Sebba [Org]. Regulação e Agências Reguladoras: *governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: Anvisa, 2009, p. 70.

[12] BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: *lógica e mecanismos de controle*. In: Cadernos MARE da Reforma do Estado, n.1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997, p. 22

[13] *Dois são os temas de reforma: o da ordem econômica e o da ordem financeira. Com relação à necessidade de rever-se o capítulo da ordem econômica basta lembrar da Constituição de 1967-1969, dita estatizante e autocrática, era menos regulatória da economia e menos monopolista que a Constituição de 1988. Passamos de sete para mais de vinte modalidades de intervenção regulatória e de uma para seis previsões de intervenções monopolistas. Houve, portanto, um retrocesso. [...] O Estado, ao imiscuir-se na ordem econômica para competir com a sociedade ou para se substituir a ela com exclusividade, ou seja, nas modalidades de intervenção concorrencial e monopolista, se afasta do exercício regular de seu poder coercitivo, do qual detém o monopólio, para ser mais apenas uma empresa ou mais um concorrente. Com isso, ele perde suas características públicas. O Estado se privatiza, perdendo de vista os interesses gerais, que lhes são próprios, para ter interesses privados. Além de não existirem mais recursos para recapitalizar as empresas do*

Toda esta estrutura alicerçou-se nos pilares dos princípios da economia, grafados na Constituição Federal Brasileira de 1988, quais sejam, livre concorrência, livre iniciativa e a defesa consumerista. Assim, *a aplicação das novas regras legais, sua assimilação pela sociedade brasileira, assim como a elaboração e o aperfeiçoamento das políticas correspondentes vêm exigindo um esforço de mudança de valores na condução de negócios e na interação entre atores privados e públicos.*[14]

O Estado passa, portanto, por uma revisão em sua esfera econômica, estabelecendo uma nova realidade sendo, portanto, as agências reguladoras as grandes protagonistas, haja vista que passam a absorver funções antes exclusivamente estatais bem como, garantem a anterioridade das regras. Assim, o processo de descentralização no Estado Brasileiro é marcado pela alienação em leilões nas bolsas de valores e a concessão de serviços públicos às empresas privadas.

Segundo dados do site oficial das Agências Reguladoras no Brasil, somam-se um total de dez Agências, implantadas entre dezembro de 1996 e setembro de 2001, sendo as seguintes: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Petróleo (ANP); Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional do Cinema (Ancine); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)[15]**.**

Estas são criadas objetivando suprir as lacunas estatais, que na fase inicial da democracia eram muitas. Por meio deste discurso, apropriam-se das características de normatizar, disciplinar e fiscalizar a atuação dos agentes privados. Apresentam-se, portanto, na tentativa de descentralizar, solucionar a crise fiscal, enxugar o aparelho Estatal e criar novos entes dotados de independência e aptidões técnicas capazes de impulsionar o mercado e melhor prestar os serviços do ponto de vista do bem estar social.

As agências reguladoras estão inseridas no Brasil com o rótulo de autarquias especiais, sob a personalidade jurídica de direito público, fundamentada no artigo 37, XIX, da Constituição Federal, dotada de autonomias político-administrativa e econômico-financeira, independência em relação ao órgão estatal da administração direta, ao qual está vinculada, mandato e estabilidade dos seus dirigentes, vínculo aos servidores, poder regulatório dos setores das respectivas atuações e, tendo, obrigatoriamente, sua existência e extinção vinculada a uma lei própria.

Estado, escasseiam também os recursos para o desempenho de suas atividades públicas: o Estado privatizado acaba se despublicizando. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Reforma da ordem econômica e financeira. In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo, v. 3, n. 9, out/dez. 1994, p. 22-25.)

[14] SALGADO, Lucia Helena. Agências Regulatórias na experiência brasileira: *um panorama do atual desenho institucional*. RJ:IPEA, 2003, p. 21.

[15] Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/agencias-reguladoras> acessado em 23. Mai. 2014.

2. PANORAMA DAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Didaticamente a primeira pergunta que se deve fazer: qual o sentido de existir a atuação regulatória do Estado? Há inúmeros sentidos quando analisada a normatividade que, somados, nos permite compreender que o denominador comum deveria residir nas falhas existentes de mercado. Desta forma, os mercados em meio as suas lacunas e deficiências, criam um desequilíbrio entre ofertas e demandantes. Neste contexto, a grande questão *é encontrar o ponto ótimo que viabilize a lucratividade, de um lado (e, portanto, a operação e o investimento das empresas), e o bem-estar dos consumidores, de outro, na forma de disponibilidade de bens e serviços de qualidade e a preços razoáveis*.[16]

Ainda dando sentido ao existir, vale destacar que as agências reguladoras se constroem com o discurso de criar incentivo que proporcione o desenvolvimento e eficiência econômica, bem como o bem-estar de consumidores/usuários.

Envolta por este contexto, as agências reguladoras tentam encontrar condições competitivas e, consecutivamente, garantir aos consumidores o acesso com qualidade de bens e serviços, conjugados a preços viáveis oriundos de um ambiente competitivo. *A ação regulatória costuma se concentrar em três pontos: preços, qualidade e condições de entrada e saída*[17].

O esgrimir conceitual das agências reguladoras, pode ser entendido como um bloco de medidas, [...] *pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-se em direções socialmente desejáveis*.[18]

Podendo, também, ser entendidas como estruturas criadas [...] *por determinação legal, de poderes de intervenção no domínio econômico (em sentido) amplo, o que envolve delegação de poderes regulamentares e atribuição de poderes d polícia para fiscalizar atividades econômicas privadas, inclusive arbitrando litígios em particulares*.[19]

Referente à natureza jurídica das agências reguladoras, estas ganharam roupagem de autarquias sob regimes especiais, portanto, são pessoas jurídicas de direito público, relacionada à administração pública Indireta, gozando de um regime especial mas, não possuem subordinação hierárquica aos ministérios. Este regime especial das agências reguladoras proporciona uma múltipla independência: administrativa, financeira, técnica e funcional.

A independência administrativa faz com que as agências reguladoras sejam dirigidas através de órgãos colegiados com autonomia para deliberar questões que envolvam a regulação, cujos integrantes possuem o mandato por prazo determinado, são indicados pelo Presidente da República e, sua demissão, poderá ser dada pela realização de atos irregulares, excluindo a possibilidade da exoneração imotivada.

---

[16] SALGADO, Lucia Helena. Agências Regulatórias na experiência brasileira: *um panorama do atual desenho institucional*. RJ: IPEA, 2003, p. 02.

[17] Idem.

[18] ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. RJ: Forense, 2005, p. 37.

[19] FILHO, Marçal Justen. *O direito das agências reguladoras independentes.* SP: *Dialética*, 2002, p. 343.

Quanto à importância de tal quesito, Alexandre Aragão destaca *dois pontos básicos da sua própria existência conceitual: vedação de exoneração ad nutum e ser a última instância no âmbito da Administração Pública. Sem um deles, a entidade poderá até continuar existindo, mas seguramente não será mais uma agência reguladora*.[20]

O pilar que estrutura a investidura do mandato aos dirigentes das agências reguladoras sustenta-se na não capturação dos mesmos pelos diversos poderes, destacando o político e o econômico, podendo, portando desenvolver e cumprir os mandamentos expostos na legislação que dá vida às Agências Reguladoras.

A independência financeira representa a possibilidade de gerir seu próprio recurso, através da cobrança de taxa de regulação e fiscalização dos reguladores – concessionários, permissionários e autorizatários – bem como, o repasse de parcelas das participações governamentais. Necessário pontuar, que além destes montantes, as reguladoras também recebem pecúnias de multas, emolumentos, rendimentos, recursos, acordos, doações entre outros.

A Independência técnica está relacionada à qualidade do serviço, uma vez que, para a excelência da prestação faz-se necessário um alto grau de corpo técnico-especializado para desempenhar as atividades específicas da regulação, buscando, assim, um maior grau de eficiência. Ficando, portanto, às Agências Reguladoras de forma independente, a responsabilidade de eleger seu corpo técnico-especializado.

Em última análise, a independência funcional se traduz como a desnecessidade de [...] *revisão de seus atos por autoridade integrante da Administração direta, mas apenas perante o Poder Judiciário*.[21] Ou seja, não existe subordinação direta o que representa a inexistência de recursos a outras esferas. Reforçando, a independência funcional diz respeito à capacidade de escolha perante os instrumentos eleitos para melhor atingir o princípio da eficiência. Vale destacar que [...] *não se está a defender que as agências deteriam competência para definir políticas públicas: não se trata disso, mas sim da capacidade de implementar tais políticas do modo mais eficiente possível*[22].

Ingressando nas atribuições das Agências Reguladoras, estas se emaranham a ideia de fiscalização, normatização, controle, universalização, melhor prestação das atividades públicas, moderação de contendas e, principalmente, eficiência.

Para desempenhar suas atribuições, as agências, recebem uma gama de poderes, viabilizando a materialização de seu existir. Recaindo, portanto, sobre estas, poderes como: normativo, outorga, fiscalizatório, sancionatório, conciliatório e de recomendação.

Nota-se que as Agências Reguladoras, exercem [...] *uma série de distintas funções, o que chega mesmo a desafiar algumas formulações mais tradicionais da doutrina da separação dos poderes*[23]. Desencadeando, portanto, inúmeros debates e posições, principalmente, por

---

[20] ARAGÃO, Alexandre Santos de. As agências reguladoras independentes brasileiras: *o caso da agência nacional de vigilância sanitária*. Rev. Direito Sanitário. São Paulo, V. 10, n. 3, Fev. 2010. Disponivel em: <http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151641792010000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15/05/2014.

[21] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. SP: Malheiros , 2009, p. 174.

[22] CUÉLLAR, Leila. *Introdução às agências reguladoras brasileiras*. BH: Fórum , 2008, p. 94.

[23] ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2. ed.RJ: : Forense, 2003, p. 316.

atribuírem às agências reguladoras, funções dos três poderes: Poder Executivo de concessão e fiscalização; Poder Legislativo de criar sua normatização e Poder Judiciário de julgar seus atos.

Referente ao poder de outorga, as Agências possuem atribuições para exarar licenças e autorizações. Insta destacar que, tal atribuição, nada tem haver com a outorga vinculada ao Poder Estatal, uma vez que esta se vincula às decisões políticas e aquele com as decisões técnicas.

O poder sancionatório, atribui a estes entes a capacidade de conferir autos de multa e infração, notificações, advertências, tal como, cassar licenças já concedidas e criar mecanismos reparatórios a atos lesivos.

O poder de fiscalização utiliza-se da sanção administrativa, para exigir legalidade, validade, eficácia e eficiência dos atos dos entes regulatórios. Já a mediação, desempenhada por ouvidorias, realizam-se por intermédio do poder conciliatório que, com o surgimento de conflitos entre concessionários e usuários, devem criar formulas de resoluções.

As Agências possuem, ainda, o poder de recomendação perante o poder público ou concedentes de medidas atinentes a revogações de permissões, declaração de caducidade de concessões, deflagração de procedimento licitatório, prorrogação de concessões e, não raras vezes, mesmo que parecendo incompatível, de planos de políticas públicas.

Por fim, vale destacar o fenômeno ou instituto da deslegalização, alvo de muitos questionamentos, em decorrência da delegação ou atribuições de funções normativas às Agências. Deslegalização pode ser entendido como [...] *a retirada, pelo próprio legislador, de certas matérias, do domínio da lei (domaine de la loi) passando-a para o domínio do regulamento (domaine de l'ordonnance)*[24]. Assim, a deslegalização pode ser compreendida como uma possibilidade de abertura do [...] *espaço normativo, quase sempre de natureza técnica, em que se permitem da função de criar normas legais para que outros entes, públicos ou privados, o façam, sob o limites e controles por elas estabelecidas*.[25]

Dentro das limitações de espaços e escopos, traçou-se um panorama de como as agências reguladoras tem se feito existir na República Federativa do Brasil, pontuando aquilo que se elegeu como necessário para o desenvolver da pesquisa.

3. A DICOTÔMICA INDEPENDÊNCIA-CONTROLADA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

Ainda que as agências reguladoras sejam dotadas de independências: administrativa, financeira, técnica e funcional, buscando dar total estabilidade e autonomia, tais entes, assim como os demais da administração pública indireta, não estão ausentes das regras de controle. Incidindo, portanto, sob as agências quatro modalidades de controles, sendo: administrativo, judicial e social e pelo tribunal de contas.

As independências tão reforçadas nas características das autarquias especiais brasileiras buscam, essencialmente, *afastar a incidência de interferência política sobre o juízo técnico que*

[24] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do direito administrativo. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar , 2007, p. 218.
[25] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. RJ: Forense, 2002, p. 33.

deve orientar a atuação da agência[26]. E não se trata, portanto, de uma blindagem a controles que busquem reforçar as legitimidades de tais entes.

Importante abrir um parágrafo e dizer que as agências reguladoras no Brasil, ainda que tenham sofrido fortes influências inglesa e principalmente, americana, possuem peculiaridades que dão ao seu existir realidade distinta e, muitas vezes indo de encontro às suas matrizes. O estado regulador no Brasil, nos anos de 1990, foi implantado pensado no processo de privatizações e desestatizações, exigindo, assim, uma reforma estatal. O que se queria era a atenção da iniciativa privada, entenda-se o capital internacional, abrindo, portanto, as possibilidades para este setor realizar investimentos na esfera econômica de interesse coletivo e serviços até então públicos, por meio de regras previamente delimitadas, dando estabilidade aos investidores.

Sendo assim, fica fácil notar que enquanto as agências reguladoras Americanas foram pensadas para proporcionar a mudança e relativizar as liberdades econômicas básicas, como o direito de propriedade e a autonomia da vontade, no Brasil, foram pensadas para garantir o *status quo* e preservar a integralidade contra possíveis tentativas de mitigação por governos futuros.

Somada às inúmeras diferenças, Celso Furtado chama a atenção para como são feitos os planejamentos econômicos em países em desenvolvimento, destacando que:

> [...] continuamos a falar de planejamento econômico como se tratasse de um problema de opção entre técnicas elaboradas por hábeis economistas, quando o planejamento pressupõe a formulação de política e uma atitude com respeito ao grau de racionalidade que se deseja alcançar em política econômica. Ora, não cabe pensar em política senão em termos de fatores que condicionam o exercício do poder, o que exige superar os 'modelos analíticos' e abordar a atividade humana concreta dentro de uma realidade histórica.[27]

Amoldando tal teoria a realidade brasileira, notar-se-á que o Estado Regulador herda as peculiaridades do regime anterior, obtendo, uma característica fortemente autoritária. Ainda que o Neoliberalismo tenha praticado críticas incisivas ao liberalismo, acabou não se distanciando das estruturas de poder e dominação exercidas. Um País construído em pilares tão desiguais as mudanças econômicas apresenta-se *sob a forma de uma permanente luta pelo poder, entre os grupos que compõem a classe dominante, em razão da extraordinária importância que tem o controle da máquina estatal.*[28] Assim, no Brasil a *burocracia estatal e a expansão do processo de criação de empresas estatais estiveram diretamente associadas a uma relação de subordinação ou de associação dos tecnocratas* […][29].

É neste contexto, um tanto quanto diferente do vivenciado na América do Norte, que as agências reguladoras brasileiras foram pensadas e concretizadas. Portanto, a independência lá vivida, ainda que importada, flexibilizou-se, uma vez que *o cidadão de nossos dias está paradoxalmente cada vez mais desamparado frente a ação dos poderes estabelecidos e, em*

[26] SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Regulatório*. 2. ed. RJ: *Lumen Juris*, 2005, p. 351.
[27] FURTADO, Celso. *Dialética do Desenvolvimento*. RJ: Fundo de Cultura, 1964, p. 77-78.
[28] Ibidem, p. 83.
[29] MATTOS, Paulo Todescan Lessa. O Novo Estado Regulador no Brasil: *Eficiência e Legitimidade*. SP: Editora Singular, 2006, p. 99.

especial, do 'aparato administrativo', cujas decisões em geral não entende, nem lhe explicam, embora seja obrigado a suportar-lhe as consequências.[30]

É na tentativa de amenizar tais consequências negativas que as Agências Reguladoras brasileiras ainda que independentes e sob um regime especial passam, por um controle administrativo, judicial, social e pelo Tribunal de Contas.

O controle administrativo exercido sob as agências reguladoras pode ser visto na escolha/nomeação de seus responsáveis que, ainda com a obrigatoriedade de passarem por uma sabatina pelo Senado Federal ou Assembleia Legislativa, e, deterem mandatos estáveis, há previsões legais, que permitem a exoneração pelo representante do Executivo.

Outro exemplo de controle administrativo pode ser visto nos contratos de gestão pactuados entre administração pública e agências reguladoras, sob a justificativa de uma melhor gestão e controle social, estabelecem-se metas de atuação, responsabilidades, obrigatoriedade e penalidades. No Brasil, existem agências, como ANEEL, ANA e ANS que adotam o contrato de gestão, sofrendo o controle administrativo, todavia esta modalidade de contrato não é muito utilizada, sob o argumento de que limita a atuação das agências.

O controle do Tribunal de Contas apreende-se à análise das contas prestadas pelos entes reguladores, assim como nos demais entes da administração indireta, respondendo aos preceitos legalidade, legitimidade e economicidade. A fundamentação jurídica deste controle reside no pertencimento das agências reguladoras à administração pública, sujeitas, portanto, ao disposto no Art. 70 da Constituição Federal, consequentemente ao controle financeiro interno e externo, sendo controladas pelo Congresso Nacional, pelo sistema interno de cada Poder e pelo Tribunal de Contas da União, que auxiliará o controle externo a cargo do Congresso Nacional.

Recaindo também, a legalidade de atos de admissão de pessoal e o que lhes corresponder como proventos, aposentadoria e pensões, verificar-se-á a legalidade das licitações e contratos, fiscalizar contas e tomar providências na verificação de ilegalidades (respeitando o que dispõe o art. 71 da CF). Assumindo, portanto, o Tribunal de Contas da União uma dupla atribuição, legislativa e judiciária, ou seja, fiscalizar, executar a ouvidoria e exercer papel de órgão consultivo, não ferindo a tripartição dos poderes.

Referente ao controle exercido pelo judiciário nas Agências Reguladoras, este se dá em consonância ao princípio da inafastabilidade (Art. 5º, XXXV da CF), garantindo o acesso à justiça e o devido processo legal, portanto, tem-se um controle judicial dos atos administrativos das agências reguladoras. No Brasil, a corrente majoritária, vem adotando a possibilidade de um controle apenas sobre os atos administrativos, ou seja, não se faz um controle de mérito, mas um controle de legalidade.

Em última análise, o controle social[31] das Agências Reguladoras têm como atribuição dar transparência às decisões exaradas pelos reguladores, por intermédio da participação popular direta nos processos decisórios e formação dos atos regulatórios. Dentre os mecanismos

[30] MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 10

[31] *É importante ressaltar que o controle social exercido através da participação popular deve ter espaço institucional para que cumpra seus objetivos. Trata-se de uma participação popular albergada pelo aparelho jurídico estatal e não meramente a manifestação espontânea dos interesses da população. É preciso organizar, institucionalizar espaços de veiculação de interesses. E isso somente é possível fazer amparando-se através do direito.* (AGUILLAR, Fernando Herren. *Controle social de serviços públicos*. SP: Max Limonad, 1999. p. 294).

disponíveis para a efetivação do controle das agências reguladoras, encontram-se: audiências públicas, consultas públicas, conselhos consultivos, centrais de atendimentos e ouvidorias. Instrumentos que serão analisados de forma crítica no próximo tópico.

4. O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

A Constituição Federal de 1988 traz inúmeros preceitos democráticos que proporcionam interferências populares imediatas na esfera do Direito Administrativo. As formas engessadas de representação democrática até então vividas, herança de um regime ditatorial que limitavam ao congresso nacional e ao executivo tornaram-se pequenas para a realização destes novos mandamentos nucleares. Portanto, o Estado Democrático de Direito, cheio de novos conceitos, paradigmas e perplexidades ainda por se desvendarem[32], vai de encontro às práticas de uma administração pública isolada, burocrática e distante da participação do cidadão.

Envolto nesta realidade [...] *a grande maioria dos governos em processo de reforma busca uma governança que não apenas seja mais eficiente, logrando otimizar a relação custo-benefício na atuação da administração pública, mas que também contribua para tornar o Estado mais democrático*.[33] Consecutivamente, passa-se a exigir da administração pública relações de diálogos frequentes entre cidadãos, grupos e empresas na tentativa de se desvincular da ótica do conflito e da exploração.

Indo de encontro aos preceitos supramencionados as agências reguladoras no Brasil têm buscado proporcionar uma participação vazia[34] ou seja, uma mera publicidade administrativa e/ou uma informação social[35] pois, ainda que conceda 'vozes aos cidadãos', as expressões dos mesmos só irradiarão influências se forem ao encontro com a dos dirigentes. Portanto, a

---

[32] *O Estado moderno, o direito constitucional e o direito administrativo passaram nas últimas décadas por transformações profundas, que superam ideias tradicionais, introduziram conceitos novos e suscitaram perplexidades ainda não inteiramente equacionadas. Nesse contexto, surgem questões que desafiam a criatividade dos autores, dos legisladores e dos tribunais* [...]. (BARROSO, Luis Roberto. *Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. Revista de Direito Processual*. RJ: Geral, 2002, p. 224)

[33] BENTO, Leonardo Valles. Governança e governabilidade na reforma do Estado: *entre a eficiência e a democratização*. Barueri: Manole, 2003, p. 218.

[34] *Existe uma diferença fundamental entre passar pelo ritual vazio da participação e dispor de poder real para influenciar os resultados do processo [...] A participação sem redistribuição de poder permite àqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados foram ouvidos, mas beneficiar apenas a alguns. A participação vazia mantém o status quo*. (ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002).

[35] *Informar cidadãos de seus direitos, responsabilidades e opções pode ser o mais importante primeiro passo rumo á legítima participação do cidadão. Porém, muito frequentemente a ênfase está na mão única da informação – dos técnicos para o cidadão -, sem que haja um canal de comunicação que permita o retorno, e menos ainda que haja*
poder de negociação. Sob estas condições, especialmente quando a informação é divulgada apenas nos estágios finais do planejamento, as pessoas têm pouca possibilidade de influenciar o programa que foi definido para "seu benefício". Os principais instrumentos desta comunicação de mão única são notícias na imprensa, panfletos, pôsters e pesquisas de opinião. Reuniões também podem ser transformadas em veículo de comunicação de mão única simplesmente pelo fato de se divulgar apenas informações superficiais, desencorajando perguntas ou dando respostas evasivas. Idem.

tomada de decisão é atribuição exclusiva dos dirigentes das agências reguladoras, não garantindo ao cidadão, uma paritária participação na tomada de decisões.

Com a reforma administrativa, concretizada pela Emenda Constitucional n. 19/98[36], buscou-se alargar a participação popular, ao menos nas letras da lei, alcançando, portanto, a participação, o patamar de garantia constitucional, fundado no argumento de dar legitimidade popular à administração pública. A paradigmática participação popular emerge de uma realidade em que a administração pública é posta como estado subsidiário, passando, a iniciativa privada a execução de atividades até então públicas. Portanto, buscou-se criar possibilidades de exigir do privado aquilo que se deveria exigir do público: eficiência, controle de resultados, tecnicidade bem como, todos os demais preceitos constitucionais que regem a *res pública* uma vez que, as Agências Reguladoras ingressam numa esfera em que todo serviço prestado têm como principal meta elevar a qualidade humana ao patamar de ser vivida com dignidade.

Sendo assim, as agências reguladoras, sob o discurso de participação, que no nosso entender é uma participação vazia ou uma mera publicidade administrativa e/ou uma informação social, cria instrumentos e os rotula como de participação popular. Didaticamente, pontuará os instrumentos rotulados pelas agências como de participação popular e, partindo de uma leitura crítica, cujo objetivo é demonstrar seus principais desafios.

Para uma melhor análise/visualização é importante apresentar os mecanismos rotulados como de participação popular que, no nosso entender são de publicidade administrativa e/ou informação social previstos nas legislações das dez agências reguladoras federais brasileiras. a) ANATEL: conselho consultivo; ouvidoria; consultas públicas; central de atendimento; b) ANEEL: consultas aos agentes, aos consumidores e à sociedade; ouvidoria; audiências públicas; central de atendimento; c) ANP: audiências públicas; d) ANVISA: conselho consultivo; Ouvidoria; audiências públicas; consultas públicas; central de atendimento; e) ANS: consultas públicas; ouvidoria; audiências públicas; conselho consultivo, central de atendimento; f) ANA: audiências públicas; g) ANTT: consultas públicas; ouvidoria; audiências públicas; h) ANTAQ: consultas públicas; ouvidoria; audiências públicas; i) ANCINE: Ouvidoria; j) ANAC conselho consultivo; consultas públicas; ouvidoria; audiências públicas.

Passemos a uma análise pontual dos seguintes instrumentos: audiência pública, consulta pública, conselho consultivo, central de atendimento e ouvidorias.

As audiências públicas, em regra, tornaram-se fase essencial aos atos administrativos a ela relacionados, portanto, depende desta para validar os demais. Caracterizam-se como sessões abertas ao público, onde as agências reguladoras apresentam à sociedade seus projetos, viabilidades e propostas bem como, deveriam abrir espaços democráticos para o diálogo.

Tal realidade é complexa, uma vez que todas as trocas gestadas nas audiências não possuem condão vinculante, portanto, busca somente dar transparência administrativa e/ou uma informação social, ou seja, preencher requisitos formais que é apresentar e debater os temas referentes ao processo administrativo sem abrir verdadeiros espaços de democratização

[36] Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

da decisão. Nota-se que, dificilmente um projeto sofrerá alterações resultantes de uma audiência pública, já que o posicionamento social não é vinculante, principalmente se tais alterações forem de encontro a pretendida pelos dirigentes das agências reguladoras.

Existe duas formas de audiências públicas previstas nas agências reguladoras, podendo ser presenciais ou por intercambio documental. As audiências presenciais que possibilitam o debate público, ficando registradas as múltiplas vozes sociais, ainda que pouco ou quase nada interfira no espaço decisório, permite troca de informações presenciais entre sociedade e regulados. Referente às audiências por intercâmbio documental, estas se aproximam das consultas públicas, pulando a fase do debate presencial, as agências disponibilizam em regra, em seus sites, informações detalhadas sobre o processo de tramitação das referidas audiências, bem como fixam os prazos destinados ao recebimento de contribuições e sugestões somente por escrito.

É tão verdade que as audiências públicas possuem o condão meramente de dar transparência e informar aos cidadãos que suas realizações passam pelo juízo de conveniência de seus dirigentes. Ou seja, enquanto não estiver prevista na legislação a obrigatoriedade da realização da audiência pública, sua realização ficará a mercê do entendimento de seus administradores.

Indo além, as audiências públicas, em regra, não disponibilizam estruturas formais favoráveis ao conhecimento dos cidadãos, portanto, o agendamento, divulgação, horário, localidade e as pautas são de difícil acesso, inviabilizando tanto a transparência/informação quanto a rotulada participação popular. Na verdade as audiências públicas, simbolicamente, transformaram-se no muro que separam cidadãos das agências reguladoras. Com tais estruturas burocráticas, cada tijolo é pensado e serve para delimitar espaços de fronteiras e não para democratizar a tomada de decisão.

As consultas públicas representam o questionamento social a respeito de matéria de interesse coletivo, mas com um diferencial, a consulta se realiza anterior à elaboração das normas jurídicas. Insta destacar que a consulta pública, ainda que de importância indescritível, não é fase obrigatória, quem define seu caráter de obrigatoriedade é sua lei de criação, portando a previsão da participação, tornando-se requisito validador do ato.

Os questionamentos apresentados à sociedade nas consultas públicas prescindem, obrigatoriamente, a serem analisados pelas agências reguladoras e não podem sofrer alterações, sob o argumento de descaracterizá-las. Mas, é claro que a incorporação do resultado obtido, recai à decisão das agências que, motivadas, apresentarão respostas aos seus consultados.

O próprio termo *consulta popular* delimita espaços, ou seja, o que se busca é pedir conselhos, instruções, opinião, parecer, sondar ou examinar, antes de decidir, não tendo o consultado nenhuma garantia de que sua voz terá utilidade no processo decisório[37].

[37] *Solicitar a opinião dos cidadãos, assim como informá-los, pode ser um passo legítimo rumo à participação. Mas se a consulta não estiver integrada com outras formas de participação, este degrau da escada continua sendo uma vergonha na medida em que não oferece nenhuma garantia de que as preocupações e ideias dos cidadãos serão*
*levadas em consideração. (*ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002)

Ademais, a crítica pode se estender também as audiências públicas, já que existe um alto grau de tecnicidade e, aqui, de forma alguma se busca rebaixar as técnicas para que se tenha uma participação popular, até porque os temas regulados prescindem de todo um aparato técnico-científico, contudo quando estes são apresentados à sociedade em forma de audiência ou consulta, há um nítido distanciamento social para com o tema consultado. Assim, tal realidade cria um fosso entre cidadãos e reguladoras, já que estas sempre carregam consigo a organização e o domínio das informações e aqueles, em regra, apenas o necessário para se viver bem.

Portanto, realizar audiências ou consultas públicas e não pensar em meios de diminuir o fosso existente, principalmente ao que tange a tecnicidade de tais atos é tentar invisibilizar o visível, ou seja, é ter instrumentos com rótulos de participação popular, mas que não atingem o público para qual veio, supostamente, atender. Assim, pensar formas de aproximar o diálogo nas audiências e consultas públicas se faz necessário, principalmente porque as decisões das agências reguladoras interferiram diretamente a vida dos regulados.

Tanto a audiência quanto a consulta pública possuem finalidades em comum, destacando, a efetivação do princípio da publicidade e a democratização da participação popular. Mas, suas realizações são distintas. Enquanto as audiências são formuladas em sessões agendadas, onde os participantes apresentaram suas opiniões, diferentemente, as consultas, são em regra, individuais, com prazo determinado e suas pautas de discussões são publicadas, devendo os interessados enviar as sugestões às agências.

Em análise a outro instrumento, os conselhos consultivos, estes são entes que se fundam no discurso da participação social, formados por membros da sociedade e membros de grupos que sofrem interferência direta da regulação. Fazem parte do conselho: senadores, deputados, membros do executivo, prestadores de serviços, sociedade civil, usuários entre outros. Suas atribuições circundam na fiscalização, consulta, opiniões, aconselhamentos, apreciação, propostas entre outras.

Note que o conselho consultivo é composto de um órgão colegiado que tem como atribuição opinar, aconselhar e ter acesso aos relatórios do conselho diretor. É claro, como todos os demais instrumentos, este, também, não possui caráter deliberativo. Logo, é dado o direito de opinar, aconselhar e ter acesso aos meus atos, mas, seu parecer fica sujeito a decisão daquele que primeiro já decidiu, ou seja, das agências reguladoras.

Já as centrais de atendimento correspondem à disponibilização pelas agências reguladoras de meios de informação, consulta e questionamentos, sendo em via de regra, a ligação gratuita o principal instrumento para tal via, possuindo, também, outros como; correios, correios eletrônicos e atendimento ao público em suas instalações.

Em última análise, as ouvidorias foram criadas com dois principais intuitos, o primeiro fiscalizar, dando ao cidadão a capacidade de externalizar suas insatisfações para com as agências reguladoras e o segundo, aproximar o diálogo entre os cidadãos e as mesmas. Devendo, exercer assim, uma forma de controle de qualidade dos serviços prestados, indicando os pontos deficitários e criando meios de harmonização dos problemas.

Seria no mínimo forçoso entender que centrais de atendimentos e ouvidorias equiparam-se a mecanismos de participação popular na tomada de decisão, por mais que tais instrumentos sejam a primeira possibilidade e, muitas vezes, a mais viável para o cidadão contactar as agências reguladoras para registrar críticas e sugestões sobre suas atuações,

realizando-as de sua própria residência, há um visível distanciamento entre centrais de atendimentos e ouvidorias e de participação popular na tomada de decisão.

Nota-se que os mecanismos existentes permeiam mais a esfera da publicidade administrativa e/ou informação social que de uma efetiva participação popular. Nesse sentido, o tema tornou-se um grande desafio na condução das Agências Reguladoras brasileiras.

Pensando macro, a participação popular tem encontrado inúmeras barreiras nos espaços públicos, uma vez que ainda sofre com a *atomização de interesses e com a supremacia de grandes organizações produtoras de bens e serviços, dificultando sobremaneira a fluência da democracia participativa. Arrisca dizer que a transição dos regimes autoritários ainda não se completou pela ausência de democracia social significativa*.

Como apresentado, os instrumentos existentes, ditos 'populares', constituem somente fases de um procedimento burocrático presente na atividade de regulação sem efetivamente envolver a participação dos cidadãos, ainda que minimamente.

> Quando os tomadores de decisão restringem as contribuições dos cidadãos apenas a este nível, participação permanece apenas um ritual de fachada. As pessoas são vistas basicamente como abstrações estatísticas e a participação é medida pelo número de pessoas presentes nas reuniões, quantos folhetos foram distribuídos ou quantas pessoas foram entrevistadas. O que os cidadão conseguem em todas estas atividades é que eles "participaram da participação". E o que os tomadores de decisão conseguem é a evidência de que eles cumpriram as normas de envolver aquelas pessoas.[38]

Num País como o Brasil, de desigualdade tão extensa como seu território, o falceamento da participação popular, em espaços públicos, no caso em análise as agências reguladoras, se faz ainda maior quando se trata da participação dos *sem-nada*, como afirma Sherry R. Arnstei:

> A ideia de participação cidadã se assemelha um pouco a comer espinafre: em princípio ninguém é contra, pois afinal, faz bem à saúde. A participação dos governados no seu governo é, em teoria, a pedra fundamental da democracia – uma ideia muito reverenciada que é vigorosamente aplaudida por quase todos. Porém, o forte aplauso se reduz a leves palmas quando este princípio é defendido pelos grupos dos sem-nada: negros, imigrantes mexicanos, porto-riquenhos, índios, esquimós e brancos pobres. E quando os sem-nada definem participação como a redistribuição do poder, o consenso americano acerca dos princípios fundamentais da nação explode em múltipla oposição direta com nuanças raciais, étnicas, ideológicas e políticas.[39]

Os grupos humanos invisibilizados, ainda que quase nunca inseridos nos debates referentes à participação popular nas Agências Reguladoras, prescindem de linhas, parágrafos, espaços e atenções em nossos estudos, pois os sem-nada, num País de 198,7 bilhões de habitantes[40], representam muitos. Principalmente, quando os temas regulados pelas Agências brasileiras, permeiam: telecomunicações, meio ambiente, saúde, energia, vigilância sanitária,

[38] ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002, p.4 .
[39] Idem, p. 5.
[40] Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/> acessado em 15. mai. 2014.

água, cultura, transporte, ou seja, bens essenciais à vida digna que tocam diretamente os modos de ser, fazer e viver de toda e qualquer vida.

Num país historicamente construído em pilares autoritários e excludentes, onde a relação Estado-Cidadão inicia-se pelo escambo e aos poucos se aperfeiçoa ao clientelismo e ao paternalismo, torna-se quase impossível, ainda que atualmente na forma de Estado Democrático, acreditar que o mesmo ente que empregou tais relações geradoras de indignidades, venha, agora, defender a democracia e a participação cidadã de forma mais ativa, principalmente em agências reguladoras, modelos importados americanos. Ao contrário, o forte discurso jurídico negatório e o falseamento da participação popular nas agências reguladoras, buscam garantir a lógica: perpetuar o distanciamento participativo, negando a ausência do discurso plural frente a um Estado pluriétnico.

É na lógica de uma teoria crítica, que se pode pensar um novo modelo que busque menos publicidade administrativa e/ou informação social e mais participação popular frente as agências reguladoras.

> Vivendo nós no início do milênio num mundo onde há tanto para criticar, porque se tornou tão difícil produzir uma teoria crítica? Por teoria crítica entendo toda a teoria que não reduz a realidade ao que existe. A realidade, qualquer que seja o modo como é concebida, é considerada pela teoria crítica como um campo de possibilidades e a tarefa da teoria consiste precisamente em definir e avaliar a natureza e o âmbito das alternativas ao que está empiricamente dado.[41]

Apropriar-se da teoria crítica na esfera jurídica é algo que se faz urgente, principalmente nas agências reguladoras. Reler e reescrever instrumentos de participação popular, para além do que está empiricamente dado é um grande desafio, enfrentá-lo será uma escolha, caso tal escolha seja permanecer como está, as tomadas de decisões continuaram, também, como estão, sendo tomadas única e exclusivamente pelos dirigentes das agências reguladoras.

Como aduz Roberto Barroso[42] as agências reguladoras se tornaram um ambicioso projeto e seu fracasso pode gestar um penoso caminho de regresso. Nesta estrada, ainda muita incerta, há caminhos para novas alternativas, há atalhos para novas possibilidades. Pensar o desafio da participação popular nas Agências Reguladoras poderá, quem sabe, ser uma das muitas formas de não deixar este projeto fracassar.

Nesta perspectiva é chegado o momento de *democratizar a democracia e pensar caminhos viáveis a uma democracia participativa*[43]. Distante de querer solucionar o desafio da participação popular nas agências reguladoras, até porque seria imensurável pretensão descabida, as junções de letras em parágrafos buscaram apenas apontar a necessidade de um maior debate, de uma teoria crítica que dispa os conceitos de seu falseamento e, quem sabe, crie outras formas de democratizar a democracia dialogando com esta nova globalização alternativa.

---

[41] SANTOS, Boaventura de Sousa . Porque é tão difícil construir uma teoria crítica? *Revista crítica de Ciências Sociais*. n. 54. Coimbra: CES, 1999, p. 197.

[42] BARROSO, Luis Roberto. Agências Reguladoras. Constituição, transformação do estado e legitimidade democrática. *Revista de Direito Processual Geral*. RJ: REDP, n 52, 2002, p. 215.

[43] SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. Democratizar a democracia: *os caminhos da democracia participativa*. RJ: Civilização Brasileira, 2002.

5. AS AGÊNCIAS REGULADORS E O NOVÍSSIMO DECRETO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL N 8.243 DE 23 DE MAIO DE 2014

O desafio da participação social não é questão que aflige apenas as agências reguladoras, irradia-se na em todas as esferas da administração direta e indireta. O tema requer tamanha atenção que, no dia 23 de maio de 2014 entrou em vigor o Decreto n. 8.243, instituindo a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Impossível não mencionar que no mesmo dia em que o decreto entra em vigo, sofre, automaticamente, pelo senador Álvaro Dias o projeto de decreto n 117, buscando sustar os efeitos do mesmo[44]. Em contrapartida, é lançado na internet o manifesto de juristas e acadêmicos em favor da Política Nacional de Participação Social.[45] O debate será longo e, certamente, intenso. Ainda que não seja o caso de apresentar defesas ou descontentamentos quanto ao decreto, já que o tópico busca apenas ratificar o desafio da participação social.

O PNPS vai ao encontro dos preceitos republicanos, uma vez que se constrói com o objetivo de enrijecer e articular os espaços de participação direta da sociedade na gestão pública federal. Deste modo, o diálogo e a decisão, devem se construir em espaços democráticos que proporcionem formulação, execução, monitoramento, avaliação de programas e políticas e aprimoramento da gestão pública.

O decreto apresenta sete diretrizes gerais a PNPS, perpassando a participação social como direito do cidadão e uma expressão de sua autonomia; a complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias; a cooperação e o respeito às múltiplas especificidades humanas; a informação, transparência e o controle social nas ações públicas como um direito; a cidadania ativa por meio da educação; a sociedade civil organizada, e, por fim; a propagação de mecanismos de controle social.

Nestes pilares, constrói seus objetivos buscando ampliar e inserir a participação social ao patamar de método de governo e em todas as instâncias; aperfeiçoar as relações do ente federal com a sociedade, defendendo, acima de tudo, a autonomia das partes; implantar nas políticas e programas instrumentos que promovam e consolidem a participação social; incluir nas etapas iniciais, ciclo de planejamento e orçamento, a participação social; estimular metodologias (internet, tecnologias livres de comunicação e informação, softwares) que incorporem as inúmeras formas de expressão e linguagens de participação social; inserir os grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis na participação social; capacitar os agentes públicos e sociedade civil pensando a participação social; incentivar a participação social nos entes federados.

Após apresentar suas diretrizes e objetivos, o Art. 5 estabelece que o conteúdo do Decreto será aplicado a todas as entidades da administração pública Federal, alcançando, portanto, diretamente, as agências reguladoras que, respeitando suas especificidades, deverá

[44] Disponível em: <http://www.alvarodias.com.br/wp-content/uploads/2014/06/sf-sistema-sedol2-id-documento-composto-27655-3.pdf> Acessado 20.mai.2014.

[45] Disponível em: <https://docs.google.com/forms/d/1zdr99vJvBzaIaIrTnHOEthYpB0Qico9Zq893GA1y2do/viewform?c=0&w=1> acessado 20. mai. 2014.

considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos no decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

O desafio apresentado no trabalho – participação popular nas agências reguladoras – , também o é no decreto, uma vez que se tal diálogo estivesse sendo efetivamente desempenhando nas entidades estatais, descaracterizaria-se, ao menos um pouco, a necessidade de um decreto legislar a respeito de tal matéria. Em se tratando de agências reguladoras o desafio da participação popular é ainda maior, como visto, uma vez que se reveste de características peculiares e, muitas vezes, seus estudiosos e legislantes as utilizam como escudos, recusando-se aceitar a discussão do desafio.

Entretanto, agora, o desafio se lançou como decreto, não se sabe, se será apenas mais uma lei no vasto mundo legislativo brasileiro, mas, o que se tem certeza é que, o escudo terá que ser colocado de lado e o desafio da participação popular debatido, queiram ou não os administrativistas, reguladores e regulados.

No corpo de decreto são apresentadas as instâncias e mecanismos de participação social, mas, não exclui demais formas de diálogos existentes ou que possam vir a existir de interação entre sociedade civil e ente federado, destacando: conselho de políticas públicas; comissão de políticas públicas; conferência nacional; ouvidoria pública federal; mesa de diálogo; fórum interconselhos; audiência pública; consulta pública; e ambiente virtual de participação social.

Buscando legislar a respeito de cada instância e mecanismo o Decreto a partir do Art. 10 até o Art. 19 apresenta delimitações e diretrizes que constroem o existir de cada um destes instrumentos.

Referente ao Sistema Nacional de Participação Social, sua coordenação será desenvolvida pelo coordenador da Secretaria-Geral da Presidência da República, que terá como competência: acompanhar e orientar a implementação; realizar estudos, audiências e consultas e propor pactos.

Em seu antipenúltimo artigo (Art. 20) o decreto é claro, fazendo uma referência específica às agências reguladoras para, ao contrário, ressalvar que apenas no caso da aplicação das audiências e consultas públicas que será aplicado o Decreto "no que couber". Portanto, todo o corpo do Decreto é aplicável às agências reguladoras, salvo nas audiências e consultas no que couber.

Em sendo aplicável às Agências Reguladoras, salvo “no que couber” as audiências e consultas públicas, tal decreto é claro ao chamar para si o cumprimento dos seus dispositivos. Deste modo, será necessário repensar como os instrumentos existentes na lei (audiências públicas, consultas públicas, conselhos consultivos, centrais de atendimentos e ouvidorias) estão sendo utilizados e, indo muito além, enrijecer e articular espaços de participação direta da sociedade na gestão das agências reguladoras.

Quanto às audiências públicas, ficam as agências reguladoras responsabilizadas em observar as seguintes diretrizes, no que couber: divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificado seu objeto, metodologia e o momento de realização; livre acesso aos sujeitos afetados e interessados; sistematização das contribuições recebidas; publicidade, com ampla divulgação de seus resultados, a disponibilização do conteúdo dos debates e, o compromisso de resposta às propostas recebidas.

Em se tratando das consultas, após os decretos, as agências deverão observar, no que couber, as seguintes diretrizes: divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seu objeto, metodologia e o momento de realização; disponibilização prévia e em tempo hábil dos documentos que serão objeto da consulta em linguagem simples e objetiva, e dos estudos e do material técnico utilizado como fundamento para a proposta colocada em consulta pública e a análise de impacto regulatório, quando houver; utilização da internet e de tecnologias de comunicação e informação; sistematização das contribuições recebidas; publicidade de seus resultados, e, o compromisso de resposta às propostas recebidas.

É bem verdade que o desafio da participação popular vai muito além do Direito, leis até poderão ajudar, criando diretrizes, estabelecendo percursos, formas, mecanismos, todavia, a participação prescinde de muito mais, é como um corpo sem vida, há uma estrutura humana que encontra-se estática, não pode falar, andar e caminhar pois sua essência está morta. A participação prescinde da estrutura, nominada lei (Decreto). Entretanto, necessita de vidas e vidas que queiram dar a estrutura uma real forma de existir, diferente da existente.

O desafio da participação popular seja nas agências reguladoras ou em qualquer ente da administração direta e indireta está lançado, como solucionar este distanciamento será o grande desafio das ciências humanas e sociais, certamente, não será apenas através de lei, pois se esta fosse a saída, o problema, quem sabe, nunca teria existido.

CONCLUSÃO

Os debates que norteiam as Agências Reguladoras, embora já antigos na Europa (1834) e na América do Norte (1887), países matrizes, na América Latina de democrática mais recente, em especial análise o Brasil (1988), são estudos recentes, uma vez que as estas são implantadas apenas no ano de 1995, automaticamente, sua jovialidade, exige muitos desafios ainda a serem enfrentados.

Em meio aos inúmeros desafios existentes frente às agências reguladoras, o recorte do estudo recaiu na participação popular, dando-se principalmente, por ser um tema já constitucionalizado e que vai ao encontro do direito administrativo moderno em que uma boa governança não passa apenas pelo princípio da eficiência, mas pela reafirmação diuturna de um Estado ainda mais democrático.

Ainda que indiscutivelmente seja apresentada a participação popular na Constituição como fundamento de existir da República Federativa do Brasil, ou seja, instrumento indissociável do Estado Democrático de Direito, sua efetivação tem encontrado dificuldades, principalmente nos espaços públicos.

Ao focar nas Agências Reguladoras o que se constatou é que as audiências públicas, consultas públicas, conselhos consultivos, centrais de atendimentos, ouvidorias e reuniões públicas dos dirigentes são instrumentos existentes em seus ordenamentos jurídicos, todavia, estes, não têm conseguido atender um dos fundamentos de existir da República, qual seja: a participação popular.

Assim, o trabalho constata que existe, o que se nominou por participação vazia, ou seja, inexiste a redistribuição do poder decisório entre as partes, acarretando, quase sempre, a manutenção do *status quo*. Com isso, têm-se um distanciamento da participação popular e, uma aproximação da publicidade administrativa e/ou uma informação social.

Tal conjuntura se constrói, principalmente, por existir dois nítidos díspares lados, sendo um lado mais estruturado, que participam os dirigentes detentores de decisões, informações, dados, conhecimentos o que lhes proporcionam maior propriedade e domínio frente ao tema regulado. Do outro, não menos importante, até porque a regulação se dá para que se atenda com maior eficiência atividades sociais (telecomunicações, meio ambiente, saúde, energia, vigilância sanitária, água, cultura e transporte) que tocam diretamente à vida dos que deste lado pertençam, ou seja, o povo, muitas vezes, fica com o desconhecimento e o despreparo normal da vida, uma vez que é exigir muito que a dona Maria ou o senhor José possuam alto grau de informação a respeito de telecomunicação, energia e outros temas regulados.

O que ocorre é que essa relação dispare não é ingênua e, tampouco, não pensada. É exatamente ela que reforça o distanciamento da participação popular, uma vez que, por deterem o poder/conhecimento, situação que por si só cria uma binariedade, os reguladores ao não pensarem formas de minimizar tais distanciamentos, permitem com que aqueles que pouco ou nada conheçam da matéria regulada se sintam incapazes de participarem do debate. Nesta incapacidade gestada, as tomadas de decisões têm sido pensadas para e pelos dirigentes das Agências Reguladoras, não garantindo ao cidadão, uma igualitária participação na tomada de decisões.

É importante ter em mente que qualquer generalização perde o viés científico e se aproxima do senso comum. Por ser o Brasil um País imenso e de vivências múltiplas, não se pode simplesmente descaracterizar a participação popular das agências reguladoras, até porque muitas formas de participação estão em construção, mas o que se constatou é que audiências públicas, consultas públicas, conselhos consultivos, centrais de atendimentos, ouvidorias e reuniões públicas dos dirigentes ainda estão muito distantes de efetivarem a participação popular, sendo considerada um grande desafio a ser enfrentado.

O instituto da audiência pública, ainda que previsto em oito agências reguladoras (ANEL, ANP, ANVISA, ANS, ANA, ANTT, ANTAQ e ANAC), permanece limitado ao juízo de conveniência de seus dirigentes, ou seja, a obrigatoriedade de sua realização, singularmente fica presa ao entendimento de seus administradores e suas estruturas (datas, horários, locais, pautas, conteúdo, conhecimento) são pensadas e concretizadas levando em conta a viabilidade dos mesmos.

Já a consulta pública é instrumento constante em cinco agências (ANVISA, ANS, ANTT, ANTAQ e ANAC), sua obrigatoriedade deve estar prevista na lei de sua criação, portanto, pensada por seus dirigentes, contendo tal dispositivo, torna-se requisito validador do ato. Nota-se que a obrigatoriedade recai, apenas, na realização da consulta, já que a utilização do seu resultado passa por duas fases, a primeira é de analise pelas agências reguladoras e, a segunda, é a viabilidade da incorporação destes resultados ou não, definição que recai única e exclusivamente as agências reguladoras.

Assim, consultar as opiniões públicas, não quer dizer que o consultado terá participação no processo decisório, este dará seu conselho, instrução, opinião e parecer e a decisão final, de forma monocrática recairá mais uma vez aos dirigentes das agências.

As consultas, assim como as audiências, possuem um alto grau de tecnicidade, muitas vezes ao apresentar consultas dos temas regulados aos cidadãos, sem um prévio preparo ao tema, gesta-se um grande fosso entre as partes, uma vez que as Agências carregam consigo a

organização e o domínio das informações e a sociedade apenas o necessário para se viver. Criando, assim, um distanciamento entre as partes que enfraquecem a participação popular.

Referente ao conselho consultivo, disponibilizado em quatro agências (ANATEL, ANS, ANVISA e ANAC), são integrados por senadores, deputados, membros do executivo, prestadores de serviços, sociedade civil, usuários entre outros. Suas atribuições circundam na fiscalização, consulta, opiniões, aconselhamentos, apreciação, propostas entre outras. Note que, em regra, o Conselho Consultivo exerce suas competências em caráter consultivo, de forma a auxiliar a Diretoria Executiva quando se fizer necessário.

As centrais de atendimento, disponíveis em quatro agências (ANATEL, ANEEL, ANVISA e ANS) e às ouvidorias, existentes em oito agências (ANATEL, ANEEL, ANVISA, ANS, ANTT, ANTAQ, ALCINE, ANAQ), oferecem meios de informação, consulta, controle de qualidade, questionamento, resolução de problemas na maioria das vezes por ligações gratuitas, e, atualmente, por meios interativos proporcionando, é bem verdade um contato preliminar entre regulador e cidadão, podendo, muitas vezes resolver questões corriqueiras, que facilitam a vida do cidadão. Todavia, estender uma ligação e/ou um e-mail, mecanismos de atendimentos individualizados ao nível de participação popular é forçado, uma vez que neste mecanismo inexiste a redistribuição do poder decisório entre as partes. E, mais, o cidadão possui a garantia de usufruir das centrais de atendimento e/ou ouvidorias, mas não possui garantia que suas queixas expressadas irão influir nas tomadas de decisões das agências.

Notem que a matriz conceitual de todos os instrumentos é bonita, transmitem o ar de participação popular, todavia, a questão que se apresenta é: pode haver participação quando a escolha é unilateral? A resposta é quase automática: não! Isso se dá, pois os motivos, temas, datas, pautas, decisões tomadas, são escolhas unilaterais, ficando, portanto, as Agências com as decisões finais e os cidadãos com as publicidades e/ou informações.

O desafio reside exatamente em como transformar a participação popular nas agências reguladoras para além de fases de um procedimento burocrático. Não enfrentar este desafio é fácil, basta permanecermos utilizando o forte discurso jurídico negatório e o falseamento da participação popular nas Agências Reguladoras de forma velada e pensada.

Portanto, se queremos enfrentar o desafio é necessário não limitarmos a participação nas agências reguladoras a realidade existente ao que está empiricamente dado, uma vez que o dado, mediante nossos estudos, está muito aquém de uma verdadeira participação popular.

Vindo ao encontro de se pensar o desafio, e aqui importante destacar que é impossível saber se o decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituindo a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), conseguirá vencer tal desafio frente às agências reguladoras, traz um importante avanço, o debate ao que está dado, permitindo, assim, avançar ou recuar, todavia, caminhar sair de seu estado estático.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren. *Controle social de serviços públicos*. SP: Max Limonad, 1999.

AMARAL, Alexandra da Silva. *Princípios estruturantes das agências reguladoras e os mecanismos de controle*. RJ: Lumen Juris, 2008.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2. ed. RJ: Forense, 2005

_____. As agências reguladoras independentes brasileiras: *o caso da agência nacional de vigilância sanitária*. Rev. Direito Sanitário. São Paulo, V. 10, n. 3, Fev. 2010. Disponivel em:
ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.
BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. SP: Malheiros , 2009.
BARROSO, Luis Roberto. *Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. Revista de Direito Processual*. RJ: Geral, 2002.
BENTO, Leonardo Valles. Governança e governabilidade na reforma do Estado: *entre a eficiência e a democratização*. Barueri: Manole, 2003.
BINENBOJM, Gustavo. *Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. n. 3 – ago/set/out de 2005 – Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia. Disponível em: < http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-3-AGOSTO-2005-GUSTAVO%20BINENBOJM.pdf> acessado em: 20.abr. 2014.
_____. Uma teoria do Direito Administrativo: *Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. RJ: Renovar, 2008.
BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: *lógica e mecanismos de controle*. In: Cadernos MARE da Reforma do Estado, n.1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.
CONBLIN, José. O neoliberalismo. RJ: Vozes, 2000.
CUÉLLAR, Leila. *Introdução às agências reguladoras brasileiras*. BH: Fórum , 2008.
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. SP: Atlas S.A. , 2010.
FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. SP: Malheiros. 2004.
FILHO, Marçal Justen. *O direito das agências reguladoras independentes.* SP: *Dialética*, 2002.
FURTADO, Celso. *Dialética do Desenvolvimento*. RJ: Fundo de Cultura, 1964.
GOMES, Joaquim B. Barbosa. Agências reguladoras (uma reflexão de direito constitucional e comparado). In: ROSALDO, Marilda (Coord.). Estudos e pareceres: *direito do petróleo e gás*. RJ: Renovar, 2005.
JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. SP: Saraiva, 2005.
LENNERTZ, Marcelo Rangel. Agências Reguladoras e Democracia no Brasil: *entre facticidade e validade*. 2008. 175f. Dissertação (Mestrado em Direito) – PUC: SP, 2008.
MATTOS, Paulo Todescan Lessa. O Novo Estado Regulador no Brasil: *Eficiência e Legitimidade*. SP: Singular, 2006.
MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública.SP: RT, 1993.
_____. *Direito Administrativo Moderno*. 16. ed. SP: RT, 2012.
MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 12. Ed. RJ: Forense, 2002, p. 33.
_____. Reforma da ordem econômica e financeira. In: *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo, v. 3, n. 9, out/dez. 1994.
_____. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. RJ: Renovar , 2007.
NUNES, Edson. O quarto poder: *gênese, contexto, perspectiva e controle das agências reguladoras*. In: Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos. Brasília: Instituto Hélio Beltrão, 2001.
OLEA, Victor Flores; FLORES, Abelardo Mariña. Crítica de la globalidad: *dominación y liberación en nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
OLIVEIRA, Gesner. *A experiência Internacional e a Avaliação da Proposta de Lei Geral Brasileira.* Brasília: CNI, 2004 .

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba [Org]. Regulação e Agências Reguladoras: *governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: Anvisa, 2009.
SALGADO, Lucia Helena. Agências Regulatórias na experiência brasileira: *um panorama do atual desenho institucional*. RJ:IPEA, 2003.
SCHUARTZ, Luís Fernando. Entre Teoria e Esperança: Os "Potenciais de Racionalidade" do Direito Moderno na Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas. In: Norma, Contingência, Racionalidade: Estudos preparatórios para uma Teoria da Decisão Jurídica. RJ: Renovar, 2005.
SMITH, A. A riqueza das nações: *investigação sobre sua natureza e suas causas*. SP: Abril Cultural, 1983.
SOARES, Laura Tavares. *Ajustes neoliberais e desajuste social na América Latina*. RJ:UFRJ, 1999.
SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Regulatório*. 2. ed. RJ: *Lumen Juris*, 2005.
TOJAL, Sebastião Botto De Barros. Controle Judicial da Atividade Normativa das Agências Reguladoras. in MORAES, Alexandre de (org.). *Agências Reguladoras*. SP: Atlas, 2002.