

## **Participação e Democracia nas Agências Reguladoras: como se conjugam Autonomia Decisória, Especialização Técnica e Participação Popular na Anatel**

**Autoria:** Miriam Wimmer, Elisa Vieira Leonel Peixoto

**RESUMO:** O estudo tem por objetivo examinar de que modo se consubstancia a participação popular na regulação das telecomunicações no Brasil, especificamente no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel. A partir de aportes teóricos diversificados, procura-se demonstrar que a participação popular, em suas diversas modalidades, é requisito essencial à legitimidade da regulação setorial por agências dotadas de altos graus de liberdade decisória e desprovidas de vínculos de hierarquia em relação ao Executivo central, constituindo um necessário e obrigatório contrapeso à sua autonomia reforçada. Embasado nessas premissas, o estudo lança um olhar crítico sobre a estrutura do setor de telecomunicações, examinando os mecanismos de participação popular previstos no âmbito da Anatel, avaliando sua efetividade e comentando as perspectivas de mudanças previstas no Projeto de Lei n.º 3.337/04. Ao final, são descritos alguns dos fatores que podem explicar a precariedade do fluxo comunicacional entre Agência e sociedade.

### **1. Introdução**

O presente estudo tem por objetivo examinar de que modo se consubstancia a participação popular na regulação das telecomunicações no Brasil. Pretende-se demonstrar que a participação popular, em suas diversas modalidades, é requisito essencial à legitimidade da regulação setorial por agências dotadas de altos graus de liberdade decisória e desprovidas de vínculos de hierarquia em relação ao Executivo central. Associa-se, assim, a participação à realização do princípio democrático, sustentando-se que no caso específico das agências reguladoras, a participação popular é um necessário e obrigatório contrapeso à sua autonomia reforçada.

A partir dessas premissas, pretende-se lançar um olhar crítico sobre a estrutura regulatória do setor de telecomunicações, examinando os mecanismos de participação popular existentes, suas qualidades e as deficiências que ainda persistem.

A relevância do trabalho se justifica em função da fragilidade da discussão acerca dos modos de concretização da participação popular na Administração Pública. Como denuncia Modesto (2005),

“[I]nfelizmente, neste tema, como em outros, o entusiasmo da vontade frequentemente obscurece a clareza da razão. Diversas abordagens do tema têm incorrido em discursos retóricos, pouco ocupados com questões de um detalhamento mais sistemático e realista das formas de operacionalização da participação popular. Diante da dificuldade na objetivação do tema, parece urgente refletir exatamente sobre as formas básicas de participação e os instrumentos processuais que lhe podem servir de veículo de expressão, bem como sobre as condicionantes extraleais da participação cidadã, pois a participação popular tem sido entre nós sobretudo um discurso, não se traduzindo de modo constante e relevante em faticidade”.

Inicia-se o estudo trazendo para reflexão alguns aportes teóricos acerca do conceito de participação e de sua relação com a democracia.

### **2. Participação e Democracia**

O conceito de participação popular não é facilmente delimitado, parcialmente em razão de sua enorme variação segundo as concepções de organização do poder político

vigentes em diferentes lugares e momentos históricos, parcialmente em razão de sua própria indeterminação semântica, que propicia uma multiplicidade de leituras e entendimentos: registre-se a existência de uma enorme variedade terminológica e conceitual envolvendo termos como participação cidadã, participação política, participação administrativa, controle social, controle popular, “accountability”, entre outros. Trata-se, na verdade, de um conceito que se projeta tanto na esfera política quanto na esfera administrativa e é frequentemente traduzido simplesmente como a possibilidade de intervenção de terceiros num processo decisório. Não obstante a grande variedade de classificações e interpretações existentes é possível identificar, na doutrina jurídica, duas grandes vertentes na conceituação da participação popular.

Alguns doutrinadores compreendem a participação popular exclusivamente como uma *expressão do poder político*, manifestada pela influência constitutiva na *formação da vontade normativa do Estado*, como ocorre nas hipóteses do plebiscito, do referendo, da iniciativa popular e nos casos em que setores privados têm sua presença assegurada nos colegiados dos órgãos e entidades da Administração Pública (BRITTO, 1993). A participação, nesse sentido, consistiria numa atuação do indivíduo exclusivamente na persecução de um interesse coletivo ou comum (*uti socius* ou *uti cives*) (ENTERRIA, FERNÁNDEZ, 2005, 83-84), e seria um direito decorrente do *princípio democrático*.

Em outra vertente, há autores que incluem no conceito de participação popular a chamada “participação administrativa”, consubstanciada no *exercício de direitos subjetivos na defesa de interesses próprios*, por meio do direito de petição, do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal, do direito à informação, entre outros. Aqui, o direito de participação decorreria fundamentalmente do princípio de Estado de Direito.

Contradizendo os autores que vislumbram na atuação de “defesa procedimental” apenas uma decorrência da bilateralidade da relação jurídica entre Estado e cidadão, essa segunda vertente da doutrina sustenta que entre a participação na defesa de direitos subjetivos (*uti singulus*) e a participação na expressão de interesses comuns ou coletivos (*uti cives*) há uma diferença *quantitativa, mas não qualitativa* (BAPTISTA, 2003; DUARTE, 1996). Muito embora as duas vertentes da participação acima descritas correspondam a funções estatais distintas, não é possível reconhecer entre tais situações jurídicas uma polarização absoluta.

Na verdade, embora seja relativamente simples sustentar a distinção do ponto de vista teórico, não é fácil fazer tal diferenciação no campo da prática: existe um grande número de categorias de participação que têm em comum a colaboração dos destinatários na elaboração de decisões que os atingirão, seja em defesa de interesses individuais, seja em nome de interesses sociais ou da coletividade. Muitas vezes tais interesses coincidem ou se confundem. Assim, embora não se negue a existência de diferenças entre os dois tipos de participação, para os fins deste estudo não será acolhida a dicotomia entre defesa procedimental e participação procedimental, incluindo-se, ao invés, ambas as categorias sob um denominador comum referido como *participação procedimental em sentido amplo* (DUARTE, 1996).

Independentemente da maior ou menor amplitude que se possa dar ao conceito, um ponto para o qual ambas as correntes convergem diz respeito à correlação entre *participação e democracia*. Nessa linha, ganha destaque o problema da dificuldade de conciliar a *democracia representativa* com a *democracia participativa*, bem como o clássico problema da *ausência de legitimidade democrática própria* da Administração Pública.

A doutrina contemporânea é marcada pela assunção de uma postura crítica em relação às teorias e práticas democráticas hegemônicas, ganhando fôlego a discussão acerca do papel do procedimentalismo associado à idéia de participação. Ponto central é o questionamento da concepção dita hegemônica e liberal da democracia, elaborada por autores

como Schumpeter (1950), ancorada em procedimentos formais eleitorais como modo de escolha de representantes encarregados de tomar decisões em nome do eleitorado.

A crise do modelo da democracia representativa, decorrente, em grande parte, da falta de representatividade dos partidos políticos, tem por resultado a “captura” da lei por grupos de interesses e a conseqüente dificuldade de representação de grupos de identidades minoritárias (HABERMAS, 2003). Assim, como destacam Santos e Avritzer (2003), “quanto mais se insiste na fórmula clássica de democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas”.

No que diz respeito especificamente à participação popular na Administração Pública, as fragilidades da democracia representativa impõem também o questionamento dos tradicionais dogmas da separação de poderes como limitação do Poder Executivo, da lei como expressão da “vontade geral” e do princípio da legalidade como elemento de legitimação da atuação administrativa (ARAGÃO, 2004; BAPTISTA, 2003; BINENBOJM, 2006).

Esses conceitos, desenvolvidos no período das revoluções liberais antiabsolutistas do século XVII e XVIII, buscavam, sobretudo, limitar o uso descontrolado e arbitrário da força pelo Estado, “domesticando” o poder político por meio da circunscrição de suas atividades ao domínio da lei. A contenção do arbítrio estatal e a proteção a determinados bens jurídicos, como os direitos e liberdades fundamentais, a segurança jurídica, a previsibilidade e a estabilização social estariam, segundo a visão oitocentista, assegurados pelo dogma da perfeição da lei, teoricamente expressão da vontade do povo.

Nos dias de hoje, contudo, os dogmas da legalidade e da separação de poderes não mais constituem mecanismos robustos de legitimação da atuação da Administração Pública. A impossibilidade prática de que a lei, em sentido formal, dê conta da vastidão de campos nos quais a Administração é chamada a agir tem conduzido à transferência em massa de competências normativas ao Poder Executivo. Em paralelo, o policentrismo administrativo característico dos Estados contemporâneos (CASTELLS, 1999) conduz a uma fragmentação das “fontes de legalidade” (OTERO, 2003), de modo que o clássico modelo kelseneano do Direito como pirâmide passa, como resultado da “diluição da soberania da lei” e da perda progressiva das características tradicionalmente associadas a sua preeminência, a conviver com um modelo mais negociador, cooperativo e conciliador, marcado pela pluralidade de centros de poder (ARNAUD, 1998; CHEVALLIER, 2004; OST, KERCHOVE, 2000).

Num cenário de crise de legitimidade associada à insuficiência de recursos, ao déficit de cidadania, à corrupção na esfera pública e à hipertrofia do Executivo (PAIXÃO, 2003), torna-se imprescindível o estabelecimento de “filtros de legitimação” (e.g. garantia de mecanismos permanentes de participação cidadã no processo de formulação, implementação e revisão de decisões governamentais) que permitam que a Administração Pública se desenvolva através de formas de comunicação e procedimentos que atendam às condições de legitimação do Estado de Direito (HABERMAS, 2003). Nessa linha, deve-se destacar o protagonismo que vêm assumindo as organizações da sociedade civil e sua importância na instauração de novas práticas políticas e na abertura de espaços de discussão política, à margem ou mesmo em contraposição àqueles que lhes são tradicionalmente reservados (SOUSA JUNIOR, 2002).

Muito embora o direito à participação popular não tenha sido explicitamente consagrado pela Constituição Federal de 1988, ele é uma decorrência lógica de sua interpretação sistemática. Logo no artigo 1º é proclamado o princípio do Estado democrático de direito, fundamentado em elementos como a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político. A seguir, no parágrafo único, enuncia-se que todo o poder emana do povo, que o exerce *diretamente* ou por seus representantes eleitos. Entre os direitos e garantias consagrados no artigo 5º, destacam-se o direito de petição aos poderes públicos em

defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (inciso XXXIV), o contraditório e a ampla defesa (inciso LV) e o devido processo legal (inciso LIV). Para além dos dispositivos esparsos que enunciam direitos de participação específicos, como o direito de apresentar denúncias de irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (art. 74, § 2º), o art. 37, § 3º remete para a disciplina legal a regulação das formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, abrangendo as reclamações administrativas, o acesso a registros e informações sobre atos de governo e a representação contra exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. Assim, de sua natureza jusfundamental, de sua íntima relação com a dignidade da pessoa humana e de sua relação umbilical com o próprio princípio de Estado democrático de direito, decorre a possibilidade de incluir o direito de participação no rol dos direitos e garantias fundamentais, tanto na sua vertente de expressão do poder político quanto na vertente de direito subjetivo de defesa de interesses próprios.

Vale lembrar que especialmente após a chamada “virada kantiana” ocorrida após a segunda guerra mundial, a doutrina constitucional tem vindo a reconhecer que os direitos fundamentais não se circunscrevem apenas àqueles explicitados em sua Constituição formal, mas incluem também aqueles que resultam da interpretação constitucional sistemática, das regras de direito internacional, da concepção de Constituição dominante ou do sentimento jurídico coletivo. Trata-se de reconhecer a existência de uma Constituição material, que ultrapassa a noção de Constituição em sentido formal, reconhecendo, assim, a existência de direitos que, em função de sua essencialidade para a implementação da dignidade humana, devem integrar qualquer Constituição legítima. Desse modo, os direitos e garantias enumerados no artigo 5º não constituem um rol fechado, admitindo-se a existência de direitos fundamentais “fora do catálogo”.

À luz do exposto, conclui-se pela necessidade de recolocar no campo da discussão democrática o desenvolvimento e aperfeiçoamento de procedimentos participativos de formação da vontade coletiva, de modo a “democratizar a democracia através da participação”. Fazendo-se eco à muito citada assertiva de que uma decisão legítima não representa a vontade de todos, mas é o resultado da deliberação de todos, a institucionalização de processos que viabilizam a participação de indivíduos e grupos sociais nos processos decisórios estatais representa medida absolutamente vital para o aprofundamento do projeto democrático e para o desenvolvimento de uma Administração Pública colocada a serviço da dignidade da pessoa humana.

### **3. A participação como mecanismo de compensação do déficit democrático das Agências Reguladoras**

A questão da participação popular como pressuposto e corolário do princípio democrático ganha feições especialmente interessantes quando se trata das chamadas Agências Reguladoras.

O problema da ausência de legitimidade democrática própria da Administração Pública foi, historicamente, compensado por dois importantes mecanismos. Em primeiro lugar, pela estrutura vertical, unitária e hierarquizada da Administração, reconduzindo-se a sua legitimação político-democrática àquela do chefe do Executivo, democraticamente eleito. Em segundo lugar, como acima referido, pelos dogmas do princípio da legalidade e da separação dos poderes: entendendo-se que a Administração estava submetida à reserva de lei formal e recusando-se a ela a possibilidade de qualquer inovação na ordem jurídica, sua legitimidade adviria também de sua subordinação ao Poder Legislativo, composto por representantes do povo. Tais mecanismos de legitimação, contudo, foram em grande medida

postos em xeque com o surgimento e fortalecimento das agências reguladoras, legalmente desprovidas de vínculos de hierarquia em relação ao Executivo central e dotadas de amplos poderes decisórios e normativos.

Criadas no Brasil na década de 1990 num cenário de reforma do Estado (BRASIL, 1995), as agências reguladoras surgiram inicialmente com a incumbência de regular setores estratégicos de infra-estrutura – muitas vezes caracterizados como monopólios naturais – como transporte, energia e telecomunicações, em processo de abertura ao capital privado, inclusive estrangeiro. O surgimento das agências reguladoras deu-se na seqüência de uma série de emendas constitucionais, publicadas em 1995, que permitiram a abertura de determinados setores ao capital estrangeiro e a flexibilização dos monopólios estatais. Em paralelo, foram promovidas mudanças constitucionais e legislativas no sentido de reformar a Administração Pública e reduzir a presença do Estado na economia. Assim, embora muito antes de 1996 já existissem entidades que de algum modo exerciam funções reguladoras – como o Inmetro e a CVM, por exemplo –, foi a partir de 1996, com a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica, que ocorreu a introdução formal das agências reguladoras no Brasil.

Às Agências Reguladoras foi, em geral<sup>1</sup>, atribuído um elevado grau de autonomia frente ao Poder Executivo central, de modo a possibilitar que elas agissem sem vínculos de subordinação hierárquica e operassem, em tese, segundo critérios objetivos, imparciais e técnicos. Buscava-se, assim, assegurar a estabilidade e eficiência na implementação de políticas públicas, conferindo, assim, segurança jurídica aos investidores por meio da minimização das práticas clientelistas e das negociações fisiológicas que, em muitos casos, caracterizam o embate político-eleitoral.

No caso específico da Anatel, objeto do presente estudo, a Lei Geral de Telecomunicações (Lei n.º 9.472/97 ou LGT) expressamente a submeteu a regime autárquico especial, caracterizado da seguinte forma:

Lei n.º 9.472/97

Art. 8º, § 2º. A natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada por *independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira*.

Art. 9º A Agência atuará como *autoridade administrativa independente*, assegurando-se-lhe, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

Assim, buscou-se consolidar um modelo capaz de minimizar a influência das considerações político-partidárias de curto prazo sobre a implementação de políticas públicas, por meio da criação de entidades que seriam, em tese, politicamente neutras, encarregadas da regulação de determinado setor da economia segundo critérios técnicos.

Contudo, o surgimento de entidades “independentes” dentro da Administração Pública, quebrando o tradicional vínculo de unidade intra-administrativa capitaneada pelo chefe do Executivo, suscitou novos problemas de legitimação: como harmonizar liderança política e administração tecnicamente especializada? Como equilibrar a imunidade a considerações político-partidárias conjunturais ou oportunistas com a necessária permeabilidade às pautas valorativas dos representantes do povo? A questão não é simples, como explicita Otero (2003):

“A especialização administrativa, revelando-se algo incompatível com a colonização pelos partidos políticos das estruturas decisórias da Administração Pública, provoca uma indiscutível deslocação do centro decisório para as estruturas tecno-burocráticas

e, neste preciso sentido, mostra-se contrária ao movimento político-legitimador da decisão administrativa: se este último tende a colocar nas mãos dos políticos a iniciativa das principais decisões, a especialização administrativa das estruturas burocráticas pode sempre inviabilizar por obstáculos de racionalidade técnica o sucesso ou a implementação das decisões políticas

(...)

Ou seja: as exigências de tecnicidade da moderna Administração limitam ou condicionam a dimensão político-democrática da decisão administrativa e, numa outra vertente, a própria configuração da legalidade habilitadora da actuação administrativa”.

O fenômeno de substituição dos “políticos” pelos “peritos” e de esvaziamento das decisões de natureza política por decisões teoricamente científicas é, no campo da ciência política, tradicionalmente denominado de *tecnocracia*. Como alerta Fisichella (2007), o fenômeno tecnocrático compreende uma ideologia própria, cujos principais fundamentos são o predomínio da eficiência e da competência associada a uma rejeição da política, compreendida como o reino da incompetência, da corrupção e do particularismo. O regime tecnocrático é aquele em que o tecnocrata indica, com base em argumentos de cunho científico, tanto os meios quanto os fins da ação estatal, o que, em última análise, implica na extinção do poder político em favor de um poder técnico-administrativo.

Transpondo (com as devidas proporções) para o campo das agências reguladoras as críticas dirigidas aos regimes tecnocráticos – afinal, é possível sustentar a existência de competências técnicas tão assépticas a ponto de excluir qualquer interesse? –, o argumento de que sua autonomia reforçada estaria justificada em razão de sua atuação exclusivamente técnica (e, portanto, politicamente neutra) não resiste a uma análise mais apurada: é possível constatar que os atos decisórios e normativos expedidos pelas agências reguladoras não se limitam à seara técnica e, mesmo quando o fazem, produzem eventualmente efeitos que repercutem também sobre os campos econômico, social e político. A discussão sobre a (in)existência de neutralidade científica está entre as mais controversas no campo das ciências sociais e seria questionável supor que tal discussão não devesse ser transposta para a atuação de entidades cuja legitimação derivaria de uma suposta “pureza” técnico-regulatória, infensa a “contaminações” políticas.

Abrindo-se mão da pretensão de descrever o delicado mecanismo de freios e contrapesos que deve(ria) existir para equilibrar as relações entre liderança política e administração técnica – tema esse cuja complexidade foge ao escopo do presente estudo – basta, para o momento, salientar que no cenário acima descrito, talvez o mais importante mecanismo de legitimação da atuação das agências reguladoras é, hoje, a legitimação por procedimentos decisórios que permitam a efetiva *participação popular*, em suas diversas vertentes<sup>ii</sup>.

Nesse sentido, discorrendo sobre a importância de interiorizar ou, pelo menos, aproximar o poder da sociedade; de romper com a autonomia burocrática, associada à “alienação” do poder; e da conveniência, em nome da eficiência, de substituir a Administração autoritária pela Administração participativa, esclarecem Garcia de Enterría e Fernández (2005, pp. 84-85):

“En este sentido, la idea de una participación de los administrados em los procesos de decisión parece capaz no sólo de disminuir las disfunciones organizativas y burocráticas, sino también de obtener un nuevo *consensus*, una legitimidad nueva (CHEVALLIER) que permita superar la crisis actual del mando autoritario, generalizada a todas las esferas; constituye, así, la ideología participativa un verdadero contrapunto al desarrollo de los sistemas burocráticos”.

Aplicando essa visão especificamente à atividade regulatória estatal, conclui Moreira Neto (2003, 94-95),

“... este requisito legitimatório ampliado do *consenso* tem lugar destacado na doutrina da regulação, informando os *instrumentos participativos* sobre os quais o legislador deverá cuidadosamente dispor para compensar o déficit de regularidade, de modo que é possível afirmar que a *qualificação democrática dos órgãos de regulação*, em razão dessa apontada peculiaridade, *dependerá essencialmente do grau de abertura do processo decisório da regulação à participação dos interessados*” (grifos do autor).

A efetiva concretização da participação na regulação setorial confere às agências reguladoras uma lógica distinta: ao invés de corporificarem instâncias teoricamente apolíticas cuja atuação seria ditada exclusivamente pela técnica, passam a representar espaços de confluência entre os diversos participantes do processo político – Estado, cidadãos, mercado – permitindo, assim, uma formação mais pluralista da “vontade” estatal. Concebidas como espaços de intermediação de interesses diversos e pautadas pela valorização de soluções consensuais, as agências reguladoras ensejariam uma regulação mais flexível, mais eficiente, mais participativa e, principalmente, mais democrática.

É, porém, preciso advertir para o risco perene de que a agência reguladora se desvirtue de sua condição de espaço público de mediação de interesses de partícipes diversos para assumir um viés corporativo totalizante, num fenômeno conhecido como captura do órgão regulador (ARANHA, 2005). Nessa linha, é preciso refletir sobre as diferenças materiais entre a participação exercida por usuários ou entidades da sociedade civil e aquela levada a cabo por empresas integrantes do mercado regulado, tendo em vista que os interesses defendidos por cada grupo são distintos e, muitas vezes, antagônicos. Todas as formas não espúrias de participação são relevantes do ponto de vista democrático, porém quando se fala em participação popular – ou participação cidadã, como preferem alguns – está-se a falar da ampliação e revigoração da democracia por meio da participação *não estatal e não mercantil*.

Um último ponto merece destaque: a ampliação da participação popular na formação das decisões estatais não deve conduzir à eliminação da capacidade do Estado de agir nas questões de interesse coletivo. Admitir o contrário seria compactuar com a substituição do “interesse público”, reconduzível, em tese, a todos os cidadãos, pelos “interesses setoriais”, reconduzíveis apenas aos grupos de interesse que se manifestaram de forma mais contundente nos procedimentos de participação. A “privatização” do espaço público, em última análise, importaria em substituir a regulação estatal pela lei do mais forte. Como explica Aguillar (1999, p. 293),

“Na sociedade democrática, nem o controle estatal pleno, nem o controle social absoluto são desejáveis. É preciso que haja uma permeabilidade entre sociedade e Estado. Na democracia, o Estado ganhará legitimação na medida dessa capacidade de permitir o influenciamento da população no exercício do poder constituído. À simples legitimação do poder pela origem, contrapõe-se, portanto, a legitimação do exercício do poder”.

#### **4. A participação popular na Anatel**

Do que antecede, conclui-se que a participação popular, tanto na defesa de interesses próprios quanto na expressão de interesses comuns ou coletivos, é requisito indispensável à legitimidade democrática da atuação das agências reguladoras, funcionando como um contrapeso obrigatório à sua autonomia reforçada. Compreendida a relevância legitimadora da participação popular nas atividades das agências reguladoras, passa-se a investigar de que

modo tal participação é viabilizada no setor de telecomunicações. Para fins de delimitação do estudo, a presente análise cingir-se-á à análise da participação popular no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações, não se voltando para os serviços de radiodifusão sob a jurisdição do Ministério das Comunicações.

Para que possa ocorrer verdadeira participação popular, é preciso que haja nas agências espaços e mecanismos organizados e institucionalizados de permeabilização à sociedade, bem como garantias de que as contribuições recebidas sejam efetivamente tomadas em conta nos processos decisórios. Nesse sentido, para além das normas constitucionais acima citadas, vale destacar algumas garantias genéricas explicitadas pela Lei do Processo Administrativo (Lei n.º 9.784/99): (i) o direito de ter ciência da tramitação dos processos em que tenha a condição de interessado, a vista dos autos, a obtenção de cópias de documentos neles contidos e o conhecimento das decisões proferidas; (ii) o direito de formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, que devem ser objeto de consideração pelo órgão competente; (iii) o dever da Administração de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos, solicitações ou reclamações; (iv) a obrigação de motivar de forma clara, explícita e congruente os atos administrativos; e (v) a possibilidade de realização de audiências e consultas públicas para manifestação de terceiros e debates sobre a matéria do processo.

No que concerne especificamente ao setor de telecomunicações, observa-se que a Lei Geral de Telecomunicações (Lei n.º 9.472/97 ou LGT) é, em comparação com as leis de regência das demais agências reguladoras, uma das mais bem guarnecidas no que diz respeito à garantia de participação popular. Em conjunto com o Decreto 2.338/97, que a regulamenta, e com o regimento interno da Anatel (doravante “RIA”), aprovado pela Resolução n.º 270/2001 da Agência, constitui um quadro normativo de feições bastante garantistas no que concerne à participação popular e ao controle social de modo geral. Sem pretensão de esgotar todas as modalidades de participação possíveis no setor de telecomunicações, descrevem-se algumas das garantias legais existentes.

No que diz respeito ao *acesso a informações*, pré-requisito elementar e indispensável à participação, existem diversas garantias de transparência: para além da vinculação constitucional ao princípio da publicidade, a LGT estabelece uma regra geral de livre acesso a documentos, os quais, exceto nos casos em que sua divulgação possa violar a segurança do país, segredo protegido ou a intimidade de alguém, deverão permanecer abertos à consulta do público, sem formalidades, na Biblioteca da Agência (art. 39, “caput”, LGT). A confidencialidade e o sigilo constituem, portanto, a exceção. Além disso, há normas no sentido de conferir transparência ao processo decisório: as sessões do conselho diretor deverão ser públicas (art. 21 LGT c/c art. 9º RIA), e é assegurado o acesso às respectivas atas, bem como a possibilidade de gravações por meios eletrônicos (deve-se, porém, registrar, que as decisões do Conselho Diretor da Anatel são rotineiramente tomadas em Reuniões não abertas ao público, ao invés de em sessões, como estabelece a lei).

Ressalte-se, também, que em consonância com o que dispõe a Lei do Processo Administrativo, o regimento interno da Anatel qualifica como interessados – e portanto legitimados – nos procedimentos administrativos as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos ou individuais homogêneos de seus interessados, bem como as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos (art. 38 RIA).

As garantias acima enumeradas, viabilizadoras da obtenção da informação, do acesso à documentação administrativa e da própria possibilidade de intervenção, constituem uma exigência lógica para a efetiva participação nos procedimentos administrativos. Como destaca Duarte (1996, pp. 150-151),



“A exteriorização do procedimento é, então, uma variável necessária da participação, que se constitui como o ponto de partida de toda a dialéctica que o procedimento pressupõe e que é, simultaneamente, o primeiro factor da substancialidade da participação procedimental”.

No que concerne aos *espaços institucionalizados e permanentes de permeabilização da Anatel à sociedade*, deve-se destacar a existência de um Conselho Consultivo. Concebido como o “órgão de participação institucionalizada da sociedade na Agência” (art. 33 LGT), o conselho consultivo foi imaginado como uma instância representativa dos diversos grupos de interesse envolvidos no setor de telecomunicações: poder Legislativo (Senado e Câmara dos Deputados), poder Executivo, entidades de classe das prestadoras de serviços, entidades representativas dos usuários e entidades representativas da sociedade. Esse órgão de composição plural tem funções opinativas e consultivas, devendo se manifestar acerca das propostas de políticas governamentais de telecomunicações encaminhadas pela Anatel ao Ministério das Comunicações, aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço no regime público, apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor e requerer informações e fazer proposições acerca das deliberações do Conselho Diretor (art. 22 LGT).

A participação por meio de uma instância organicamente integrada na estrutura administrativa viabiliza uma osmose entre a sociedade e o Estado, cuja intensidade, no entanto, dependerá das competências específicas do órgão em questão: se possui poderes decisórios ou meramente opinativos; se suas manifestações são vinculativas ou não; e se sua participação é obrigatória ou facultativa. No que concerne especificamente ao conselho consultivo da Anatel, sua relevância é em grande medida mitigada, uma vez que para além das dificuldades operacionais de funcionamento, sua atuação é meramente opinativa e consultiva, sem poderes decisórios ou vinculativos.

No que concerne aos *mecanismos institucionais de acolhimento das opiniões do público em geral*, destaca-se a obrigatoriedade de realização de consultas públicas antes da edição de qualquer ato normativo (art. 42 LGT e art. 47 RIA), pelo prazo mínimo de dez dias (art. 45, § 1º, RIA). Segundo o regimento interno da Agência, todas as contribuições devem ser analisadas pela Agência, devendo esta expor, em documento próprio, as razões para adoção ou não das medidas (art. 50 RIA). É também prevista a realização de audiências públicas para esclarecimento e oitiva da sociedade acerca de matérias de interesse geral (art. 42 RIA). Tais mecanismos, em tese, permitem que decisões de relevância sejam tomadas diretamente pelos seus destinatários ou, pelo menos, em conjunto com eles. Sua efetividade, contudo, é de difícil mensuração, existindo sempre o risco de que as consultas e audiências públicas sejam utilizadas apenas para dar um verniz de legitimidade a decisões unilateralmente tomadas.

Ainda no que concerne aos mecanismos de oitiva do público, a LGT determina a obrigatoriedade de existência de um Ouvidor, que, embora desprovido de competências, decisórias, tem acesso a todos os assuntos da Agência e é incumbido de produzir e publicar, semestralmente ou quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da Agência. Nomeado diretamente pelo Presidente da República, o ouvidor exerce o papel de intermediário entre a sociedade e Agência (art. 45 LGT). A efetividade desse mecanismo de participação dependerá sempre diretamente do grau de independência e equidistância do ouvidor em relação ao governo, às empresas e à própria agência reguladora.

## 5. Apontamentos sobre a efetividade do modelo

Partindo-se da premissa de que a participação social é condição *sine qua non* para o bom funcionamento do modelo regulatório, na medida em que busca equilibrar a relação entre

governo, empresas reguladas e usuários, há que se discutir em que grau o marco legal de participação social na Anatel se coaduna em efetiva participação.

Nesse contexto, considere-se a definição desenvolvida por Cunha (2003) *apud* Peci (2006, pp.174-175) acerca do controle social:

(...) a capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal.

Parte-se da premissa, destarte, que a garantia formal de instrumentos de participação não é suficiente para a legitimação da atuação regulatória. Importa ir além, buscando mecanismos que, de fato, impeçam o insulamento burocrático da atuação estatal e conduzam a processos decisórios que tenham sido marcados por enfrentamentos efetivos entre os diversos grupos envolvidos na regulação de telecomunicações.

A respeito da participação social nas agências reguladoras, afirma Santos (2003, p. 15):

Outro aspecto fundamental para o aprimoramento do marco regulatório brasileiro é a ampliação dos mecanismos de responsabilização. Um exemplo da ineficiência destes mecanismos pode ser exemplificado no processo de consulta pública. Na maioria dos casos, as agências respondem as consultas sem a devida fundamentação ou simplesmente não respondem os questionamentos. Assim, para que tenham maior legitimidade, os órgãos reguladores devem ser mais transparentes e acessíveis aos controles do Parlamento, do Poder Executivo e da sociedade, com a implementação efetiva de instrumentos disponíveis na legislação, propostos pelos ministérios e idealizados pelos estudiosos do tema.

Ainda tecendo considerações acerca da lacuna entre a previsão dos mecanismos de participação e sua efetiva implementação, Gelis Filho (2006) desenvolveu estudo por meio do qual buscou avaliar, comparativamente, alguns órgãos reguladores da república populista e as agências reguladoras da república contemporânea, sob o ponto de vista de dois parâmetros: a independência do órgão regulador em relação ao poder instituidor e a transparência da gestão perante a sociedade. Dentre as hipóteses testadas e confirmadas, o autor apresenta a tese de que não é possível dizer que a regulação estatal seja, atualmente, realizada de maneira uniforme por órgãos mais independentes e transparentes que no passado.

O cerne da questão, frise-se, não são as normas de participação, as regras formais subjacentes ao órgão, mas a medida da efetividade da participação social. Também nesse sentido, Abrucio e Pó (2006) desenvolveram um estudo, restrito, porém, à análise das agências reguladoras brasileiras contemporâneas. A esse respeito, concluem:

(...) é um equívoco partir do pressuposto que, a despeito dos contextos políticos e históricos das burocracias e dos setores, o formato institucional e de regras tenha levado as agências a se comportarem da mesma forma. A implantação de um modelo institucional não leva necessariamente a resultados semelhantes, (...)

Importa avaliar, desse modo, que resultados, do ponto de vista da participação social, podem ser observados no que concerne aos principais processos decisórios emanados da Anatel. É válido ressaltar, contudo, que não se objetivou, no desenvolvimento deste trabalho, tecer qualquer análise estatística da participação social nas decisões da Agência em destaque, mas, tão somente, realizar considerações exemplificativas de alguns procedimentos, a fim avaliar o grau de efetiva participação dos cidadãos no processo decisório da Anatel.

Quanto ao mecanismo das consultas públicas, foram selecionados quatro procedimentos cujo tema refere-se a metas de universalização de serviços públicos e acessibilidade de deficientes auditivos. A escolha dos temas deveu-se ao fato de serem eles

parte de questões que afetam diretamente o cotidiano dos cidadãos e, ademais, possuem caráter menos técnico, que possibilitaria, ao menos em tese, entendimento mais fácil por todos os não familiarizados com as questões de telecomunicações.

A seguir, demonstra-se, de maneira sucinta, a relação percentual entre o número de contribuições apresentadas pelos segmentos envolvidos:

Consulta Pública*	Percentual de Contribuições Recebidas, por Segmento				
	Prestadoras	Associações	Governo	Cidadãos	Outros**
426	65%	4%	2%	23%	6%
457	67%	3%	-	15%	15%
716	48%	-	-	43%	9%
846	39,36%	7,45%	-	51,06%	2,13%

Fonte: Anatel, abril de 2008.

\* Temas tratados nas consultas:

n.º 426/2002: revisão dos contratos de concessão e proposta de Plano Geral de Metas de Universalização e Plano Geral de Metas de Qualidade;

n.º 457/2003: proposta de regulamento de acesso individual de classe especial, com tarifas reduzidas;

n.º 716/2006: proposta de plano de metas de universalização para atendimento de instituições de apoio a deficientes (com recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust);

n.º 846/2007: proposta de regulamento das centrais de intermediação da comunicação telefônica entre surdos.

\*\*Incluem-se nessa categoria as demais empresas que não prestem serviços de telecomunicações e, ainda, as organizações não governamentais.

Do exposto, em que pese não se poder tecer qualquer análise da média de contribuições dada a pequena amostra, pode-se perceber que a participação dos cidadãos em relação às demais categorias, considerando-se o quantitativo potencial de cada uma delas, é bastante tímido. Questiona-se, por outro lado, se o percentual de sua participação vem revelando uma tendência de crescimento ou mera coincidência dos casos consultados.

Ainda sobre as consultas públicas, importante notar que, a despeito de ser obrigatória a sua realização, a disponibilização de respostas não se mostra comportamento corriqueiro. De acordo com o Sistema de Acompanhamento de Consulta Pública disponível no *site* da Anatel<sup>iii</sup>, de 90 consultas realizadas e concluídas em 2007, por exemplo, 23 tiveram, até o momento, suas respostas disponibilizadas ao público.

Quanto às audiências públicas, a despeito de não se ter acesso a dados sistematizados sobre suas realizações, é notória a baixa permeabilidade que possuem junto aos cidadãos. A esse respeito, é importante mencionar que a maioria delas é realizada em horário comercial o que, por si só, já se revela impeditivo para a participação da maior parte dos cidadãos, transformando-a, de maneira geral, em fórum de discussão com organizações não governamentais e empresas prestadoras de serviços de telecomunicações.

No que se refere ao Conselho Consultivo, há que se considerar que o não preenchimento de todas as suas vagas é indicativo de que o diálogo necessário entre representantes dos setores regulados, dos cidadãos e dos poderes Executivo e Legislativo não vem ocorrendo, efetivamente, por meio dessa instância. Cite-se, como exemplo, que, em 2007, apenas uma reunião ocorreu, segundo informações disponíveis no *site* da Anatel<sup>iv</sup>.

## 6. O Projeto de Lei n.º 3.337/2004 e a participação social

Objetivando dotar as agências reguladoras de marco que aprimorasse a capacidade de sua atuação, em 2004, o poder Executivo apresentou o Projeto de Lei n.º 3.337 (BRASIL, 2004), dispendo sobre a gestão, a organização e o controle social das agências. Os principais mecanismos nele delineados, em larga medida, já estão presentes no atual marco legal da

Anatel. A lógica, contudo, foi a de sistematizá-los em legislação uniforme, aplicável a todas as agências reguladoras, acrescentando-lhes, ainda, alguns outros requisitos. Citem-se os principais instrumentos constantes do substitutivo:

- diretoria colegiada;
- obrigatoriedade de consulta pública para revisão tarifária e regulamentos de interesse geral;
- direito assegurado às associações constituídas há pelo menos três anos que incluam, entre suas finalidades, a proteção ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, a defesa do meio ambiente ou a defesa dos recursos hídricos, de receber o apoio técnico de até três especialistas com notórios conhecimentos na matéria objeto da consulta pública, que acompanharão o processo e darão assessoramento qualificado às entidades e seus associados;
- possibilidade de realização de audiências públicas (não obrigatórias) que, quando realizadas, devem ter seus resultados publicados;
- obrigatoriedade de firmar contrato de gestão com o ministério a que se vincula;
- obrigatoriedade de existência de ouvidor sem subordinação hierárquica à agência a que se vincula.

Acerca dos mecanismos aludidos, é importante considerar que o projeto de lei em referência não fez menção ao conselho consultivo, hoje existente na Anatel. Reconhecendo-se que o mecanismo ainda possui aprimoramentos necessários, é inquestionável que a sua obrigatoriedade traz avanços no que concerne à legitimação da atuação da agência. Apesar de se configurar em instância meramente opinativa, o fato de ser composto de representantes de todas as esferas envolvidas no processo regulatório, a possibilidade de aconselhar ou mesmo apenas questionar deliberações tomadas no âmbito da diretoria colegiada já representa dinâmica capaz de estimular, em alguma medida, a democratização da discussão regulatória.

Outrossim, uma eventual possibilidade de aprimorar essa instância poderia ser por meio de seu envolvimento, quiçá, na assinatura do contrato de gestão, que passará a ser obrigatório. Desenvolver contrato de gestão que, não somente, seja firmado entre a agência e o ministério a que se vincula, mas, além disso, admita o conselho consultivo como parte interveniente, parece, em princípio, uma boa forma de dotá-lo de alguma capacidade interventiva ao invés de suprimi-lo.

No que se refere ao direito de assistência técnica a órgãos representativos da sociedade, questiona-se se, de fato, ele será efetivo do ponto de vista da democratização das agências reguladoras, se induzirá o aumento da capacidade de vocalização de preferências dos cidadãos: como se dará a contratação de tais peritos? Apesar de o projeto de lei sugerir a contratação preferencial de apoio técnico das universidades, como haverá a transferência de conhecimento dos órgãos de defesa aos cidadãos para que estes, de fato, exerçam papel na legitimação da atuação regulatória?

## 7. Conclusão

Descritos os principais mecanismos de participação no âmbito da Anatel, deve-se indagar acerca da eficiência e da suficiência de tais garantias. Uma análise atenta do cotidiano da agência reguladora revela que embora a Anatel esteja muito à frente de outras instâncias administrativas no que concerne à participação popular e embora as garantias existentes constituam nítidos avanços democráticos, ainda há amplo espaço para aprimoramentos.

Uma primeira ordem de preocupações diz respeito a questões operacionais: é preciso assegurar que as garantias legais de transparência, de acesso a documentos, de possibilidade de intervenção nos processos, de funcionamento do conselho consultivo e de independência do ouvidor sejam, de fato, observadas. É possível verificar, no dia-a-dia da administração

pública, inúmeros entraves à efetivação de tais garantias, atribuíveis a fatores diversos, como restrições orçamentárias, ausência de pessoal qualificado e captura política ou econômica.

Subjacentes às preocupações operacionais estão questões de ordem estrutural, ligadas mais intimamente à própria concepção de como deve ser o relacionamento entre Agência e sociedade.

Embora a Agência tenha sido criada apenas em 1997, ela não surgiu espontaneamente e nem foi estruturada a partir do zero. Pelo contrário: a constituição de uma entidade do porte da Anatel não é tarefa simples, e contou, como não poderia deixar de ser, com recursos técnicos, patrimoniais e humanos advindos de estruturas já existentes na Administração Pública, como o Ministério das Comunicações, o Sistema Telebrás e outros órgãos integrantes da administração pública federal, direta, indireta e fundacional. Apenas em 2004, sete anos após sua criação, foi realizado o primeiro concurso público para o seu quadro de servidores efetivos. Assim, apesar de ser uma entidade relativamente jovem na Administração Pública, criada após a redemocratização de 1988, a Anatel herdou, além do patrimônio, servidores dotados de diferentes concepções de mundo, vícios e virtudes. Dada a história recente de nosso país, não é de espantar que haja focos pontuais de resistência a práticas instauradas na Administração Pública no pós-88.

Nessa linha, entende-se que um dos principais entraves para a ampliação da participação popular diz respeito à *precariedade do fluxo comunicacional* entre Agência e sociedade. Essa precariedade pode ser atribuída a pelo menos dois fatores.

De um lado, a inexistência de uma relação dialética entre Agência e sociedade pode ser atribuída à utilização de uma linguagem repleta de termos técnicos, não acessível a pessoas desprovidas de conhecimento especializado. Embora essa seja uma dificuldade enfrentada em praticamente todos os setores marcados pelo alto grau de especialização e pela complexidade tecnológica, é preciso estar alerta contra a utilização de discursos tecnocráticos que, em última análise, podem servir de pretexto para excluir os cidadãos dos processos relevantes de tomada de decisão. Deliberações relativas ao uso do espectro, à certificação de equipamentos e ao modelo de custos para cálculo de tarifas de interconexão, por exemplo, são assuntos relevantíssimos do ponto de vista do interesse público, porém frequentemente discutidos de modo a restringir o debate unicamente aos especialistas ou àqueles dotados de interesses econômicos diretos no assunto.

De outro lado, a precariedade da comunicação entre agência e sociedade decorre de uma tendência, ainda não completamente extirpada, de encarar a participação popular nos processos administrativos como uma etapa de “referendo” de decisões já tomadas no âmbito interno. É importante ressaltar que quando não se estabelece um verdadeiro diálogo – bidirecional, de “mão dupla” – entre Administração e sociedade, a participação popular se torna um simulacro desprovido de qualquer efeito legitimador.

Estabelecer uma relação dialética entre sociedade e Agência não é tarefa simples: requer profundas mudanças de cultura institucional; requer que a Administração renuncie ao seu medo de prestar contas e agir de forma transparente; requer o abandono dos últimos resquícios de autoritarismo herdados de regimes pretéritos. Superada a concepção de que as relações entre Estado e cidadãos se resumem a relações verticais de poder e submissão, compreende-se a participação popular como um requisito obrigatório de legitimação da regulação estatal por agências dotadas de alto grau de autonomia decisória, de onde decorre a necessidade imperativa de viabilizar, na prática e no cotidiano da Administração Pública, os meios para que os cidadãos possam efetivamente contribuir para a formação das decisões que os atingirão.

## Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz; PÓ, Marcos Vinícius. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* nas agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. In: **Revista de Administração Pública**, v. 40, n.4. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Julho / Agosto 2006.

ARANHA, Márcio Iório, “Agência reguladora e espaço público: sua funcionalidade como espaço de exercício da virtude política”, in ARANHA, Márcio Iório (org.), **Direito das telecomunicações: estrutura institucional regulatória e infra-estrutura das telecomunicações no Brasil**. Brasília: JR Gráfica, 2005.

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

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ARNAUD, André-Jean, “Introduction”, in Jean CLAM/Gilles MARTIN (orgs.), **Les transformations de la régulation juridique**. Paris: LGDJ, 1998.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 3.337, de 13.04.2004**. Dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras, acresce e altera dispositivos das Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997, nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, nº 9.984, de 17 de julho de 2000, nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e nº 10.233, de 5 de junho de 2001, da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/241988.pdf>. Acesso em 26 de abril de 2008, às 11h:16min.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, Brasília, novembro de 1995, disponível em [https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM)

BRITTO, Carlos Ayres. “Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular"”, in Revista da PGM de Fortaleza, Vol 02 (1993).

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHEVALLIER, Jacques. **L'État post-moderne**. Paris: LGDJ, 2004.

DUARTE, David. **Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório**. Coimbra: Almedina, 1996.

FISICHELLA, Domenico. “Tecnocracia”, *in* BOBBIO/MATTEUCCI/PASQUINO. **Dicionário de Política**. Vol. II, Brasília: Editora UNB, 2007.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon, **Curso de derecho administrativo**. Tomo II. Madrid: Civitas, 2005.

GELIS FILHO, Antônio. Análise comparativa do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado. In: **Revista de Administração Pública**, v. 40, n.4. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Julho / Agosto 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, 2 vol, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003

MODESTO, Paulo. “Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização”, *in* **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n.º 2, abril/maio/junho de 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito regulatório. A alternativa participativa e flexível para a administração pública de relações setoriais complexas no Estado democrático**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

OST, François; KERCHOVE, Michel van de, “De la pyramide au réseau? Vers un nouveau mode de production du droit?”, *in* **Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques** n. 44, 2000.

OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2003.

PAIXÃO, Cristiano. “Os problemas de legitimação no capitalismo tardio e a crise do Estado de Bem-Estar Social”, *in* SOUSA JUNIOR, José Geraldo (org.), **Na fronteira: conhecimento e práticas jurídicas para a solidariedade emancipatória**. Porto Alegre: Síntese, 2003.

PECI, Alketa. Reforma regulatória no Brasil da pós-privatização. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos & PIERANTI, Octavio Penna (Organizadores). **Estado e Gestão Pública: visões de um Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo, “Introdução: para ampliar o cânone democrático”, *in* SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), **Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Porto: Afrontamento, 2003.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Políticas e experiências de gestão e fortalecimento da função pública: a experiência brasileira com a regulação e as transformações na função regulatória do Estado**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Out. / 2003.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: Harper & Brothers, 1950.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo. **Sociologia jurídica: condições sociais e possibilidades teóricas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

---

<sup>i</sup> Destaque-se que a tutela das agências reguladoras deu-se de modo fragmentário, inexistindo, até o momento, uma uniformização legislativa quanto à extensão de seus poderes, sua relação com o Executivo central e com outros órgãos e entidades da Administração Pública.

<sup>ii</sup> A participação popular pode e deve, naturalmente, ser complementada por outros mecanismos de legitimação, tais como o controle de eficiência na implementação de políticas públicas e a prestação de contas aos Poderes Legislativo e Executivo, por meio da apresentação de relatórios anuais, arguições no parlamento e fiscalização pelo Tribunal de Contas, entre outros.

<sup>iii</sup> Fonte: <http://sistemas.anatel.gov.br/sacp/>. Acesso em 27 de abril de 2008, às 10h:32min.

<sup>iv</sup> Fonte: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do#>. Acesso em 27 de abril de 2008, às 10h:05min.