

Regulação econômica e social e participação pública no Brasil¹

Paulo Todescan Lessa Mattos²

INTRODUÇÃO

O objeto deste artigo é a *legitimidade decisória da ação regulatória do Estado* no contexto da reforma do Estado ocorrida no Brasil na década de noventa. Mais especificamente, o meu objeto de estudo são as condições de participação pública na formulação de normas por órgãos reguladores.

O artigo está dividido em duas partes e uma conclusão. Na *primeira parte*, procurarei caracterizar a formação do Estado regulador no Brasil e apontar em que sentido seria possível afirmar a constituição de um novo Estado regulador com as reformas ocorridas na década de noventa e quais seriam os seus possíveis potenciais democráticos em relação ao modelo anterior a partir de conceito de democracia procedimental formulado pelo filósofo e cientista social Jürgen Habermas. Na *segunda parte* farei uma breve análise dos mecanismos de participação pública – consulta pública e audiência pública – adotados em um órgão regulador criado no contexto das reformas regulatórias da década de 90 – a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) – e apresentarei os resultados de pesquisa empírica sobre funcionamento dos mecanismos de participação pública, em especial sobre o mecanismo de consulta pública. Nessa parte, procurarei analisar as condições procedimentais do que chamarei de *accountability deliberativa vertical* e procurarei avaliar as condições de participação na esfera pública brasileira – considerando índices de participação de atores e índices de representação de interesses – para deliberação sobre o conteúdo de normas no interior da Anatel. A partir dos resultados da pesquisa, procuro apontar os potenciais democráticos e os déficits democráticos do modelo de agências reguladoras dotadas de autonomia decisória, tendo como caso específico a Anatel.

I. CARACTERÍSTICAS DA FORMAÇÃO DO ESTADO REGULADOR BRASILEIRO E OS POTENCIAIS DEMOCRÁTICOS DO NOVO ESTADO REGULADOR NO BRASIL

O Estado regulador brasileiro, constituído fundamentalmente a partir do Estado Novo getulista, teria sempre sido marcado pela centralização das decisões políticas sobre regulação de setores da economia brasileira na figura do presidente da República. O fenômeno da delegação legislativa, inerente à passagem do modelo de Estado liberal para o modelo de Estado regulador, teria, no Brasil, se transformado no que Guillermo O'Donnell qualificou como “democracia delegativa”, na qual o presidente, mesmo nos casos em que é eleito democraticamente, assume que tem um “cheque em branco” para governar e decidir qual é o “interesse público” para o País.³

¹ Esse artigo foi escrito a partir de minha tese doutorado, defendida no Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP. Agradeço aos meus colegas do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) por todas as críticas. Sou grato à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e à Fundação CAPES e à *Fulbright Commission* pelo financiamento de parte da pesquisa para o doutorado e, especialmente, pelo período de paz e excelentes condições de trabalho proporcionado na Yale Law School. Por fim, agradeço ao professor Wilton Bussab pelas preciosas dicas na montagem da base de dados, bem como aos pesquisadores Emerson Fabiani e Camila Duran.

² Doutor em filosofia e teoria geral do direito pela USP, pesquisador do Núcleo Direito e Democracia do CEBRAP, professor do Programa de Educação Continuada da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EDESP - GVLaw).

³ “As democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: o (...) que ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitem, até o final de seu mandato. O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral – ele foi autorizado a governar como achar conveniente. (...). Nessa visão, outras instituições – como o

Nesse contexto, os partidos políticos e o Congresso são esvaziados enquanto canais de circulação de poder político, sendo o processo de formulação de políticas públicas centralizado na burocracia estatal interna ao Poder Executivo de forma fechada e pouco pública (a “caixa preta” do Governo), onde as decisões administrativas são tomadas de forma não procedimentalizada e sob a justificativa geral de serem decisões administrativas discricionárias e técnicas. Dessa forma, decisões sobre a regulação de setores da economia brasileira passam a ser revestidas de um caráter “apolítico”, como se decisões técnicas não implicassem escolhas de ordem política. E, na ausência de controles democráticos institucionalizados sobre a atuação dessa burocracia estatal, decisões discricionárias acabam por revelar decisões arbitrárias.

A consequência dessa situação teria sido a constituição de um aparato burocrático tecnicamente especializado que aparece para o público como um bloco monolítico estático. O Estado (e o seu presidente) torna-se um lugar comum onde tudo é resolvido com o pressuposto de que se estaria perseguindo o “interesse público”. E a própria noção de interesse público constitui-se como um lugar comum retórico⁴ onde tudo cabe.

Ocorre que o jogo de relações políticas internas ao Estado não é estático. Disputas políticas têm lugar nos canais de circulação de poder internos à burocracia estatal. Porém, por serem canais pouco públicos e pouco institucionalizados democraticamente, apenas determinados atores têm acesso ao jogo de barganha político que está na base da ação regulatória do Estado. Forma-se o que foi diagnosticado por alguns autores com os “anéis burocráticos”⁵ ou “alianças”⁶ do Estado.⁷

Nesse contexto, tal modelo de Estado regulador se constitui no Brasil com déficits de legitimidade democrática. São poucos os grupos de interesse que têm acesso aos processos decisórios em matéria de políticas públicas e são poucos os mecanismos institucionalizados de controle democrático das decisões tomadas. Os déficits de legitimidade se apresentam, assim, tanto no que diz respeito às formas de controle no plano da separação de poderes, como no plano das relações entre Estado e sociedade civil.

Os regimes autoritários no Brasil (que não foram poucos) apenas agravaram esse quadro, levando a uma crise de legitimidade que passou a ser enfrentada a partir do início do processo de redemocratização na segunda metade da década de oitenta.

Congresso e o Judiciário – são incômodos que acompanham as vantagens internas e internacionais de ser um presidente democraticamente eleito. A idéia de obrigatoriedade de prestar contas (*accountability*) a essas instituições, ou a outras organizações privadas ou semiprivadas, aparece como um impedimento desnecessário à plena autoridade que o presidente recebeu a delegação de exercer”. Guillermo O’Donnell. “Democracia Delegativa” in *Revista Novos Estudos*, nº 31, outubro, 1991, pp. 30-31.

⁴ Ver José Eduardo Faria. *Direito e Economia na Democratização Brasileira*. São Paulo: Malheiros, 1993.

⁵ Ver Fernando Henrique Cardoso. *O Modelo Político Brasileiro e Outros Ensaio*. 2ª edição. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973, p. 99 e seguintes.

⁶ Ver Peter Evans. *Dependent Development – the alliance of multinational, state, and local capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1979. p. 49 e seguintes.

⁷ “Esvaziados os partidos e o Parlamento enquanto canais de representação e instâncias de negociação, reforçou-se a antiga tendência de transferir para dentro da burocracia executiva os interesses nascentes do processo de expansão capitalista. Consolidou-se, assim, o que alguns denominaram ‘anéis burocráticos’, a intersecção representativa-ativa da gestão militar-tecnocrática com diversos interesses privados. Esta representação opera segundo a força econômico-política de cada um dos interesses em conflito. Empresas, bancos, autarquias, diretorias e, obviamente, ministérios foram ocupados e instrumentalizaram esse conflito, acentuando o processo de fragmentação interna da burocracia estatal. A organização dos interesses canaliza suas demandas por dentro da estrutura burocrática, partidariando seus aparelhos e instrumentalizando particularismos que acabam fragilizando o poder do Estado e a eficácia de sua administração. Nessa luta pelas vantagens do controle das funções burocráticas não há lugar para normas ou leis de caráter geral e permanente. Os instrumentos e as regras valem enquanto são eficazes e a eficácia mede-se pelo número de frações que logram satisfazer suas demandas. Nesse contexto, a própria corrupção se transforma numa dimensão ‘normal’, ou consequência ‘inevitável’ deste tipo de sistema ou regime político. O mesmo pode-se dizer do clientelismo, contraface popular dessa mesma forma de organização política”. José Luís Fiori. *O Voo da Coruja – para reler o desenvolvimentismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 169.

A Constituição de 1988 é um reflexo dessa crise de legitimidade.⁸ A reforma do Estado na década de 90 também. E a ampliação dos movimentos sociais e da organização de atores antes à margem do processo político em novos grupos de interesse passa a fazer parte do processo de redemocratização. Às garantias de direitos de associação, de livre acesso à informação e de participação previstas na Constituição somam-se novos mecanismos institucionalizados de participação pública nos processos decisórios sobre a formulação de políticas públicas e novas formas de controle democrático da ação regulatória do Estado.

Nesse contexto, as relações entre o Poder Executivo central e os outros dois poderes começa a se reconfigurar. Ao mesmo tempo, as relações entre Estado e sociedade civil também. Temas relevantes em matéria de formulação de políticas públicas passam a estar na pauta do dia da imprensa e dos meios de comunicação de massa. Novos canais de circulação de poder político são constituídos.

O modelo de agências reguladoras autônomas adotado no Brasil no contexto da reforma do Estado na década de 90 insere-se nesse cenário. Tal modelo teria estabelecido uma nova dinâmica política para a ação regulatória do Estado. A formulação de políticas setoriais que antes estava restrita aos gabinetes ministeriais, aos conselhos institucionalizados no interior da burocracia estatal da Administração Direta, subordinada às decisões políticas do presidente da República e ao jogo de barganhas políticas com o Congresso, passou a ser formulada de forma mais insulada por técnicos especializados, porém supostamente aberta ao público afetado pelas normas editadas pelas agências.

Dessa forma, é possível afirmar que as agências reguladoras se transformaram em um novo locus de circulação de poder político, redefinindo as relações internas ao Poder Executivo na regulação de setores da economia brasileira e as condições de barganha política entre este Poder e o Poder Legislativo. Ao mesmo tempo, as agências teriam o potencial de serem assumidas como uma nova arena política de participação de atores da sociedade civil na elaboração de políticas públicas.

Esse novo cenário na ação regulatória do Estado permitiria afirmar que, a partir das reformas da década de 90, passa a ser constituído o que chamarei no presente trabalho de novo Estado regulador. Este novo modelo de ação regulatória do Estado teria características muito distintas do modelo anterior.

No contexto de redemocratização do Brasil e de valorização da sociedade civil e da esfera pública como elementos constitutivos da democracia e, assim, das condições de legitimidade de políticas públicas, as agências reguladoras surgem como uma possibilidade de descentralização da ação regulatória do Estado.

O modelo agências reguladoras introduziu novos mecanismos de **controle democrático** (*accountability*)⁹ da atuação do Estado na regulação de setores da economia brasileira. Os principais mecanismos são as consultas públicas e as audiências públicas, que são realizadas antes da edição de normas pela agência na regulação do setor.

Tais mecanismos poderiam ser qualificados como mecanismos de participação pública ou de deliberação pública em processos decisórios sobre a formulação do conteúdo da regulação. Porém, existe uma série de limitações procedimentais e institucionais que podem ser identificadas e avaliadas na caracterização e análise do funcionamento das consultas públicas e das audiências públicas.

Dentro da lógica do novo modelo de Estado regulador no Brasil, o uso desses mecanismos no caso das agências reguladoras teria por justificativa tornar a atuação desses órgãos mais *accountable* ao público. Nesse sentido, os mecanismos de consultas públicas e audiências públicas adotados no interior

⁸ Ver José Eduardo Faria. *Direito e Economia na Democratização Brasileira*, ob. cit.

⁹ O termo *accountability*, em inglês, tem sido traduzido para o português como *responsabilização*, *prestação de contas* ou, ainda, *responsabilização com prestação de contas*. Contudo, o uso desse termo na literatura de língua inglesa no campo das ciências sociais me parece mais amplo. Não é incomum nessa literatura o uso do termo *accountability* para qualificar formas de **controle democrático** de instituições políticas. Optei por não traduzir o termo para o português. Contudo, vou adotar o termo com o sentido de **controle democrático**. Nos casos em que forem discutidos conceitos distintos de *accountability* no debate teórico, indicarei quando determinados autores empregam o termo com o sentido, mais restrito, de *responsabilização* ou *prestação de contas*.

das novas agências reguladoras podem ser tomados como a garantia de legitimidade do conteúdo da regulação, uma vez que, por meio destes, estariam sendo expressos e supostamente atendidos os interesses do público (i.e. grupos de interesse) afetado pelas políticas definidas pela agência.

No plano jurídico-formal, a fonte de legitimidade da ação regulatória do Estado continua sendo a lei setorial aprovada pelo Congresso. No entanto, no plano político a fonte de legitimidade democrática das políticas formuladas pelas agências reguladoras deixariam de ser apenas os interesses e as decisões do presidente da República (eleito) e dos congressistas (eleitos).

No novo modelo de agências reguladoras adotado no Brasil, nem o presidente e nem o Congresso podem rever as decisões do órgão regulador dotado de autonomia decisória. A única revisão possível é a judicial. Assim sendo, o processo decisório sobre o conteúdo da regulação setorial formulado pelas agências autônomas passou a ter como garantia de seu controle democrático, para além da revisão judicial (possível, porém limitada), essencialmente os mecanismos de consultas públicas e audiências públicas introduzidos no novo modelo.

Nesse contexto, é possível afirmar que a adoção de mecanismos de consultas públicas e de audiências públicas pode significar um avanço em termos de *accountability* do processo decisório sobre políticas setoriais no Brasil. Isso ocorreria na medida em que a “caixa-preta” dos ministérios perde relevância no processo decisório, permitindo que outros grupos de interesse, que não apenas aqueles com acesso privilegiado aos canais de circulação de poder político na relação presidente-Congresso, participem do processo decisório e tenham os seus interesses ouvidos no interior das novas agências.

A adoção de tais mecanismos teria o que chamo no presente trabalho de um “potencial democrático”, apesar da diminuição do espaço dos mecanismos tradicionais de controle político pela via eleitoral (*accountability vertical*), uma vez que os conselheiros que compõem as agências reguladoras não são eleitos, ou na relação entre os órgãos que compõem os poderes Executivo e Legislativo (*accountability horizontal*).

Diante desse quadro, o Direito ganha uma nova dimensão no debate sobre a legitimidade da ação regulatória do Estado. Avaliar as condições decisórias sobre a formulação de políticas públicas pode ser uma tarefa realizada a partir do Direito e não apenas da Ciência Política. Porém para isso, faz-se necessário trabalhar com um modelo de análise que dê conta da complexidade das relações sociais próprias do fenômeno do Estado regulador.

Tal modelo precisa permitir uma análise que seja capaz de avaliar o desenho institucional de órgãos reguladores e sua relação com o Poder Executivo (Administração Direta), com o Poder Legislativo e com o Poder Judiciário para além de uma concepção liberal de democracia que assume uma relação estática entre tais poderes. Ao mesmo tempo, deve ser um modelo capaz de avaliar os procedimentos institucionalizados para tomada de decisão, assumindo tais procedimentos como meios de controle democrático e de deliberação pública sobre questões relevantes de ordem política que estão na base da escolha de métodos administrativos para regular a economia e a vida social – a definição do conteúdo da regulação. Por fim, tem que ser um modelo capaz de avaliar as condições de participação na esfera pública brasileira. Saber quem é o público (i.e. grupos de interesse) que está atuando junto às agências, influenciando o conteúdo da regulação, e como está se dando o processo decisório no interior das agências passou a ser importante para uma análise das condições de legitimidade democrática da formulação de políticas setoriais no Brasil pós-reforma do Estado.

Os modelos de análise predominantes na doutrina jurídica brasileira em matéria de direito administrativo e direito econômico não são, ao meu ver, suficientes para compreender a complexidade do funcionamento do Estado regulador e, principalmente, as condições de legitimidade de processos decisórios sobre a formulação de políticas públicas num contexto de delegação legislativa (ou de exercício de *capacidade normativa de conjuntura*) por órgãos reguladores dotados de autonomia

decisória. Seriam modelos ainda presos a uma concepção de direito liberal, focados em análises de adequação lógico-formal de normas a um ordenamento jurídico hierarquicamente constituído.¹⁰

Por outro lado, modelos da análise formulados no debate teórico político-social brasileiro acabam também sendo insuficientes, pois tendem a ter um concepção restrita de democracia e de *accountability*. Ou estão presos a modelos de democracia liberal – fundados na idéia do Estado como um mal necessário ou em concepções sobre relações sociais a partir do individualismo metodológico centrado em noção de racionalidade puramente instrumental¹¹ – ou estão voltados para modelos republicanos de democracia excessivamente idealizados¹² ou voltados para modelos que afastam a análise da avaliação das condições institucionais de participação do ponto de vista jurídico.¹³

Nesses modelos, a *accountability* é pensada, por um lado, como controle de resultados da administração (em termos de eficiência dos resultados), centrada no processo eleitoral (*accountability vertical*) como forma de responsabilização ou numa relação de freios e contrapesos entre os três poderes entendida de forma por demais mecânica ou estática. Por outro lado, começa a ser pensada de forma a incluir a dinâmica de atuação de grupos de interesse que se formam na sociedade civil, mas, dados os traços de um republicanismo idealizado, não consegue dar conta de problemas substantivos de legitimidade democrática.

O modelo de democracia procedimental formulado pelo filósofo e cientista social alemão Jürgen Habermas¹⁴ dá ao Direito uma dupla função. De um lado, o Direito serve para definir e garantir institucionalmente, no plano do sistema, mecanismos de participação pública e deliberação. De outro lado, o Direito serve como ponte – por meio de procedimentos – entre a esfera pública e o sistema

¹⁰ Para exemplos desse tipo de análise, ver, dentre outros: Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de Direito Administrativo*, 17a. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2004; Celso Antônio Bandeira de Mello. *Discrecionalidade e Controle Jurisdicional*, 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1993; Celso Antônio Bandeira de Mello. "Regulamento e Princípio da Legalidade", in *RDP* 96, out-dez/90; Maria Sylvia Di Pietro. *Parcerias na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 1999; Luís Roberto Barroso. "Disposições Constitucionais Transitórias (natureza, eficácia e espécie), Delegações Legislativas (validade e extensão), Poder Regulamentar (conteúdo e limites)" in *Revista de Direito Público* 23, 1990, pp. 69-80; Eros Grau. *O Direito Posto e Pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999; Eros Grau. "As agências, essas repartições públicas" in Calixto Salomão Filho, org. *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002. pp. 25-18. Para enfoques críticos e alternativos a esse tipo de análise, ver, dentre outros: Victor Nunes Leal. "Lei e Regulamento" in *Problemas de Direito Público*. Rio de Janeiro: Forense, 1960, pp. 57-91, Vitor Nunes Leal. "Delegações Legislativas" in *Problemas de Direito Público*. Rio de Janeiro: Forense, 1960, pp. 92-108, Tércio Sampaio Ferraz Jr. "Agências Reguladoras: legalidade e constitucionalidade" in *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, número 35, dezembro de 2000, pp. 143-158, José Eduardo Faria. "Legalidade e Legitimidade – O Executivo como Legislador" in *Revista de Informação Legislativa de Brasília*, a. 22, n. 86, abr/jun 1985, pp. 93-104, Fábio Konder Comparato. *Muda Brasil: uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Brasiliense, 1986; Fábio Konder Comparato. "Um Quadro Institucional para o Desenvolvimento Democrático" in Helio Jaguaribe et. al. *Brasil, Sociedade Democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2ª edição, 1986, pp. 393-432; Floriano de Azevedo Marques Neto. *Regulação Estatal e Interesses Públicos*, São Paulo: Malheiros, 2002; Carlos Ari Sundfeld. "Introdução às Agências Reguladoras" in *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000.

¹¹ Ver, dentre outros: Luiz Carlos Bresser Pereira. "A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle" in *Lua Nova*, n° 45, 1998, Marcus André Melo. "A Política da Ação Regulatória: Responsabilização, Credibilidade e Delegação" in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 46, junho/2001, Fábio Wanderley Reis. "Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil" in *Mercado e Utopia: Teoria Política e Sociedade Brasileira*. São Paulo: Edusp, 2000.

¹² Nesse sentido, ver: Jürgen Habermas, "Três Modelos Normativos de Democracia" in *Lua Nova*, n° 36, 1995. Ver também a tradução norte-americana. Cf. Jürgen Habermas. "Three Normative Models of Democracy" in (Ciaran Cronin and Pablo De Greiff, eds.) *The Inclusion of the Other: studies in political theory*. Cambridge: The MIT Press, 1999, pp. 239-253.

¹³ Nesse sentido, ver: Leonardo Avritzer. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

¹⁴ Jürgen Habermas. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: The MIT Press, 1996. Por motivo de qualidade da tradução, vou utilizar para o desenvolvimento do presente trabalho a edição norte-americana desse livro. A referência da edição brasileira é: Jürgen Habermas. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2 volumes, 1997.

político para que demandas de grupos que se formam na sociedade civil sejam levadas, discutidas e internalizadas no interior do sistema. Nesse ponto, as garantias constitucionais de liberdade de associação, liberdade de obter informações e a própria garantia de mecanismos de participação pública institucionalizados são fundamentais¹⁵. Mas é igualmente fundamental o grau de atividade de atores relevantes¹⁶ – que não apenas aqueles representantes de empresas reguladas – que possam fazer uso dessas garantias e procedimentos para influenciar a opinião pública e processos de formação do conteúdo da regulação.

As vantagens analíticas do modelo habermasiano decorrem do fato de Habermas trabalhar com um conceito duplo de racionalidade: a racionalidade instrumental (com vista a fins predefinidos) e a racionalidade comunicativa¹⁷. Isso permitiria, em certa medida, incorporar o debate sobre organização e ação de grupos de interesse que atuam segundo uma racionalidade estratégica (instrumental) com vistas a fins. E nesse sentido nos afastaríamos de um idealismo excessivo republicano. Ao mesmo tempo, Habermas se afastaria do individualismo metodológico inerente a modelos liberais de democracia e, ao trabalhar com o conceito de racionalidade comunicativa, dá ao seu modelo de democracia a capacidade de avaliar a atuação de grupos de interesse na esfera pública segundo outra perspectiva¹⁸. É nesse ponto que a avaliação das condições de participação pública se torna relevante.

Participar, no modelo habermasiano de democracia, implica deliberação pública e a circulação de poder político para além das instituições que formam o sistema político – Legislativo, Executivo e Judiciário. A *esfera pública* e as condições de atuação de atores relevantes na *sociedade civil* passam a ter um lugar privilegiado no modelo de análise da organização social.¹⁹

Nesse sentido, Habermas amplia o debate sobre *accountability* da atuação da burocracia estatal (*poder administrativo*). A partir do modelo de democracia habermasiano poderíamos falar em *mecanismos deliberativos de accountability vertical* mediante participação pública direta não limitada apenas a processos eleitorais²⁰. Nesse sentido, ao falarmos em *accountability vertical* estaríamos falando, a partir da noção de deliberação no modelo habermasiano de democracia, em condições de legitimidade durante processos decisórios e não apenas em *responsabilização* como controle *a posteriori* de resultados (em termos de eficiência da decisão ou dos efeitos produzidos).

¹⁵ Cf. Jürgen Habermas. *Between Facts and Norms*, ob. cit., p. 368.

¹⁶ Associações não-governamentais de defesa de interesses difusos, tais como grupos de proteção ao consumidor ou a cidadãos desvantajados (população de baixa renda, portadores de deficiência física, etc.), cidadãos engajados em debates públicos, políticos que representam partidos políticos ou grupos de pressão, sindicatos, associações profissionais, advogados ou outros profissionais liberais engajados, jornalistas, publicitários etc. Ver: Jürgen Habermas. *Between Facts and Norms*, ob. cit., capítulo 8. No debate norte-americano, é ilustrativa a organização e atuação de advogados engajados (*public interest lawyers*) na representação de interesses de grupos desvantajados. Sobre esse debate, ver: Symposium “Lawyering for a New Democracy: Changing Roles and Practices”. *Wisconsin Law Review*, volume 2002, number 2. Symposium Issue. Ver, em especial: Louise G. Trubek. “Foreword”. *Wisconsin Law Review*, volume 2002, number 2, pp. 271-276; e Louise G. Trubek. “Public Interest Lawyers and New Governance: Advocating for Healthcare”. *Wisconsin Law Review*, volume 2002, number 2, pp. 575-602. Ver também: Symposium “Panel Discussion: The Changing Shape of Government”. *Fordham Urban Law Journal*, 28. p. 1319.

¹⁷ Cf. Jürgen Habermas. *The Theory of Communicative Action* (v.1, v.2). Boston: Beacon Press, 1984-1987.

¹⁸ Nesse sentido, ver diálogo entre Jon Elster e Habermas. Cf. Jon Elster, “Arguing and Bargaining in Two Constituent Assemblies”, *The Storr Lectures*. Yale Law School, 1991; e Jürgen Habermas. *Between Facts and Norms*, ob. cit., p. 338.

¹⁹ Vou adotar aqui os conceitos de *sociedade civil* e de *esfera pública* formulados por Habermas, por serem, ao meu ver, adequados aos propósitos do presente trabalho. Cf. Jürgen Habermas. *Between Facts and Norms*, ob. cit., pp. 360 e 366.

²⁰ Em linha com essa formulação, ver: Amy Gutmann and Dennis Thompson. *Democracy and Disagreement*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2000. Ver, em especial, o capítulo 4 (The Scope of Accountability). Ver também: Joshua Cohen and Charles Sabel. “Directly-Deliberative Polyarchy”. *European Law Journal*, vol. 3, nº 4, December 1997, pp. 313-342; e Michael C. Dorf and Charles F. Sabel, “A Constitution of Democratic Experimentalism”, 98 *Columbia Law Review*, 267 (1998); James Bohman. *Public Deliberation – Pluralism, Complexity, and Democracy*. Cambridge: The MIT Press, 2000; e Henry S. Richardson. *Democratic Autonomy – Public Reasoning about the Ends of Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Esses elementos do modelo de democracia procedimental habermasiano permitem a formulação de um instrumental analítico para avaliação das características do que qualifico como um novo Estado regulador no Brasil, especialmente para avaliar em que condições é possível afirmar que este novo modelo de Estado regulador tem o que chamarei de “potenciais democráticos” e, por fim, como tais potenciais podem ser realizados.

Nesse contexto, entendo que a ampliação do conceito de *accountability* é fundamental para compreender o potencial democrático dos mecanismos de participação pública – enquanto procedimentos que fazem parte do processo decisório sobre o conteúdo da regulação – introduzidos no modelo de agências reguladoras no Brasil. Ao mesmo tempo, é importante ressaltar que a noção de legitimidade que Habermas introduz é substantiva (não formal) e permite avaliar não apenas se procedimentos decisórios existem e são utilizados, mas em que condições o conteúdo de políticas públicas pode ser efetivamente influenciado por atores que se organizam na sociedade civil e debatem elementos formadores de políticas públicas na esfera pública.

Na sequência procurarei apresentar breve estudo sobre a formulação de normas pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), considerando **(i)** os mecanismos de participação pública – audiências públicas e consultas públicas – juridicamente institucionalizados e **(ii)** como tais mecanismos estão sendo utilizados por grupos de interesse que se formam na sociedade civil brasileira.

II. UM BREVE ESTUDO DA REGULAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL APÓS AS PRIVATIZAÇÕES

II.1 Os mecanismos de participação pública institucionalizados para o controle de decisões sobre a regulação do setor de telecomunicações (mecanismos deliberativos de *accountability vertical*)

Considerando os mecanismos de participação pública previstos no caso da Agência Nacional de Telecomunicações, é possível afirmar que tais mecanismos podem ser qualificados como mecanismos de participação que permitem a deliberação pública sobre o conteúdo da regulação, uma vez que possibilitam que as partes afetadas registrem seus argumentos nos processos decisórios internos à Anatel.

No caso do mecanismo de *consulta pública* as partes afetadas pela regulação têm condições de argumentar sobre o sentido das normas a serem editadas expressando, como não poderia deixar de ser, os seus interesses. Dessa forma, por meio da *consulta pública*, as partes podem influir na definição do conteúdo da regulação. Porém, tal influência se dá segundo regras procedimentais definidas que são passíveis de controle.

Por sua vez, os mecanismos de *audiência pública* e de *denúncia e reclamação* também constituem mecanismos importantes de participação pública no controle da execução das políticas públicas definidas para o setor pela Agência, bem como na resolução de conflitos. As partes interessadas em determinado processo administrativo instaurado em função de denúncia ou em determinado conflito que esteja sendo dirimido no âmbito do órgão regulador podem e devem ser ouvidas, possibilitando, assim, que seus argumentos sejam levados em conta na decisão a ser tomada.

Ocorre que, no caso das audiências públicas, estas dependem, para sua realização, do juízo de conveniência do Conselho Diretor da Anatel. Esta condição ilustra claramente a sua diferença – e menor importância enquanto instrumento de participação – em relação ao mecanismo de consulta pública. O acionamento do mecanismo de consulta pública é obrigatório, não cabendo, como no caso das audiências públicas, juízo discricionário dos membros do Conselho Diretor.

No entanto, para que tais mecanismos tenham efetividade enquanto forma de deliberação pública sobre o conteúdo da regulação, eles têm de ser garantidos enquanto obrigatoriedade de sua

observância pelo regulador. Em primeiro lugar, tal garantia depende da previsão de mecanismos de participação pública em lei e do controle da aplicação da lei que prevê a existência de tais mecanismos.

Na Lei de Processo Administrativo Federal, apenas o mecanismo de audiência pública está previsto em processos administrativos no exercício pela Administração de função adjudicatória. Dessa forma, não há na Lei de Processo Administrativo Federal brasileira a previsão da realização de *consultas públicas* (ou de *audiências públicas*) em procedimentos administrativos no exercício pela Administração de função normativa.

Do ponto de vista do modelo de democracia com o qual estou trabalhando, isso representa um déficit de controle democrático, pois, se não estiver prevista na legislação setorial a realização obrigatória de consultas públicas (ou audiências públicas) no exercício de função normativa, tal prática sempre dependerá de juízo de conveniência do administrador.

Em segundo lugar, a garantia de que os interesses dos atores afetados pelo conteúdo da regulação sejam ouvidos no momento da formulação da norma pela agência, depende do aperfeiçoamento dos mecanismos de participação pública por meio da sua prática – da experiência deliberativa.

No entanto, a prática dos mecanismos de participação pública implica muito mais do que a simples realização de *consultas públicas* por parte, no nosso caso, da Anatel. Depende do permanente controle do funcionamento de todos os procedimentos previstos para o funcionamento do órgão regulador. Em outras palavras, não basta que as *consultas públicas* sejam obrigatórias; as respostas às mesmas, advindas dos vários grupos de interesse afetados pela norma a ser editada, têm de ser efetivamente analisadas e incorporadas – sendo descartadas ou aproveitadas – com fundamentação dada pelo Conselho Diretor ao decidir pelo conteúdo normativo *x* ou *y* de determinada norma.

Assim, o controle de procedimentos não se limita ao controle formal do mecanismo de participação (se está ou não sendo acionado), indo muito além. Apesar das dificuldades administrativas e dos custos que tal tarefa representa, parece não fazer sentido a existência de mecanismos de participação que sejam operacionalizados pelas agências apenas como uma formalidade legal a ser observada.

No modelo de democracia procedimental com o qual estou trabalhando, o controle do processo decisório sobre a formulação do conteúdo da regulação implica um controle substantivo dos argumentos e justificativas apresentados ao órgão regulador nas manifestações dos atores interessados, principalmente no momento da formulação de normas. Esse controle substantivo se caracterizaria das seguintes formas:

- (i) pela possibilidade de os atores que se manifestam em consultas públicas terem acesso à manifestação dos demais atores e contra-argumentarem (por intervalo de tempo definido), aumentando, assim, a discussão pública de motivos e efeitos almejados no conteúdo da regulação a ser definida. Conforme descrevo em seguida, na pesquisa que realizei tendo as consultas sobre universalização de serviços de telecomunicações como objeto de análise, essa possibilidade ocorreu apenas três vezes, o que representa um déficit democrático do ponto de vista procedimental;
- (ii) pela fundamentação das decisões do Conselho Diretor da agência, incluindo na fundamentação respostas aos atores que se manifestam, justificando porque o conteúdo final da norma editada foi no sentido *x* e não *y*. Isso seria uma garantia institucional de que o Conselho Diretor efetivamente analisa as sugestões de alteração normativa encaminhadas pelo público e leva essas em consideração no momento de formulação da norma. Além disso, seria uma condição importante para que fosse possível, no plano das formas de *accountability horizontal* (incluindo a possibilidade revisão judicial), o controle substantivo de motivos do ato administrativo. Conforme os resultados da pesquisa empírica que apresentarei em seguida, a Agência formalizou resposta aos atores que se manifestaram em apenas uma das consultas

públicas analisadas, o que também representa um déficit democrático do ponto de vista procedimental; e

(iii) pela realização de *audiências públicas*, conjuntamente com *consultas públicas*, tornando possível foros deliberativos durante o prazo em que a minuta do texto da norma a ser editada esteja em discussão. Não é possível afirmar aqui que a deliberação em audiências públicas é necessariamente mais ou menos eficiente do que a apresentação fundamentada de sugestões em consultas públicas. No entanto, a possibilidade da deliberação ao vivo permite a ampliação das formas de controle sobre o processo decisório. Atores ligados à imprensa e aos meios de comunicação de massa podem ser particularmente importantes na repercussão do que ocorre durante tais audiências, ampliando o debate de questões relevantes sobre o conteúdo da regulação na esfera pública. As *audiências públicas* não são obrigatórias no exercício de função normativa pela Anatel, dependendo a sua realização de juízo de conveniência do Conselho Diretor. Nas consultas públicas sobre universalização de serviços de telecomunicações que investiguei, houve realização de audiências públicas em apenas quatro consultas, o que representa um déficit democrático do ponto de vista procedimental.

Tal controle de procedimentos é um ideal que pode ser tomado como base para o aperfeiçoamento das *agências reguladoras* enquanto instituições democráticas. Não se trata obviamente da garantia de uma regulação sob o ideal de “interesse público”. Mas pode ser uma das garantias de que o processo decisório na formulação de políticas públicas possa ser cada vez melhor controlado por atores na sociedade civil, permitindo que questões relevantes sobre o conteúdo da regulação (que implicam escolhas políticas) repercutam na esfera pública e possam ser debatidas publicamente. Além disso, a existência e o aperfeiçoamento desses mecanismos pode significar uma limitação a que exclusivamente os interesses privados das empresas reguladas prevaleçam e se sobreponham a outros interesses existentes na sociedade, como aqueles que qualificarei em seguida como interesses difusos.

II.2 A participação na esfera pública brasileira: o caso da definição de normas sobre universalização de serviços de telecomunicações (condições de *accountability deliberativa vertical* na esfera pública)

A pesquisa desenvolvida, a partir da análise do material empírico desta fase de investigação, foi dividida em cinco partes: (i) seleção de consultas públicas; (ii) identificação dos atores e dos interesses manifestados; (iii) análise da incorporação das sugestões manifestadas ao texto final da norma; (iv) consolidação dos dados obtidos em uma base de dados; e (v) análise quantitativa dos dados a partir da base de dados.

A. Seleção das Consultas Públicas

A pesquisa concentrou-se na análise das consultas públicas realizadas pela Anatel, entre 1998 e 2003, sobre o tema *universalização de serviços de telecomunicações* e questões correlatas

A escolha desse campo temático tem as seguintes justificativas: (i) diante do volume de consultas públicas realizadas entre 1998 e 2003, o campo de análise deveria ser restringido para tornar a pesquisa possível; e (ii) grande parte das normas editadas pela Anatel versa sobre questões técnicas ligadas à operação de redes de telecomunicações. Decisões técnicas não necessariamente excluem opções políticas que são passíveis de deliberação na esfera pública. Contudo, pesquisa piloto que realizei²¹ demonstrou que a possibilidade de participação de grupos representantes de interesses que não apenas os das empresas reguladas depende do objeto da norma a ser editada submetida à consulta

²¹ Ver: Paulo Mattos. “Agências reguladoras e democracia: participação pública e desenvolvimento”, in *Regulação e Desenvolvimento*. (Calixto Salomão Filho, coord.). São Paulo: Malheiros, 2002. pp. 182-230.

pública. Assim sendo, para que fosse possível avaliar a atuação de pluralidade de atores junto ao órgão regulador, optei por limitar o campo temático à *universalização de serviços de telecomunicações*. Esse tema envolve questões ligadas a condições de concorrência no mercado de telecomunicações, qualidade dos serviços, condições tarifárias, defesa do consumidor, problemas distributivos (incluindo acesso a serviços por cidadãos de baixa renda ou desvantajados;²² democratização de acesso a redes de informação etc.) e suporte a serviços essenciais de saúde e educação. Tais questões envolvem interesses difusos de diferentes formas e atingem diversos atores que não apenas as empresas reguladas.

Desta forma, selecionaram-se para análise as seguintes consultas públicas realizadas e concluídas:

Consulta Pública nº 9/1998	<i>Plano Geral de Metas de Universalização</i>
Consulta Pública nº 18/1998	<i>Plano Geral de Metas de Qualidade</i>
Consulta Pública nº 265/2000	<i>Proposta de Regulamento para Arrecadação da Contribuição das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações para o Fundo de Universalização das Telecomunicações – Fust</i>
Consulta Pública nº 273/2000	<i>Proposta de Regulamento de Operacionalização da Aplicação de Recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust.</i>
Consulta Pública n.º 281/2001	<i>Proposta de Plano de Metas para a Universalização de Serviços de Telecomunicações em Escolas Públicas de Ensino Médio</i>
Consulta Pública n.º 282/2001	<i>Proposta de Plano de Metas para a Universalização de Serviços de Telecomunicações em Escolas Públicas de Ensino Profissionalizante</i>
Consulta Pública n.º 284/2001	<i>Proposta de Plano de Metas para a Universalização de Serviços de Telecomunicações em Escolas Públicas de Ensino Médio e Profissionalizantes, utilizando recursos do Fust</i>
Consulta Pública n.º 325/2001	<i>Proposta de Plano de Metas para a Universalização de Serviços de Telecomunicações no Atendimento em Saúde</i>
Consulta Pública nº 426/2003	<i>Submissão das minutas dos Contratos de Concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral – SFTC, nas modalidades de serviço Local, Longa Distância Nacional – LDN e Longa Distância Internacional – LDI, seus anexos, Plano geral de Metas de Qualidade para o Serviço Telefônico Fixo Comutado – PGMQ, bem como diretrizes aplicáveis ao contexto da prorrogação</i>
Consulta Pública nº 457/2003	<i>Regulamento do Acesso Individual Classe Especial para Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral - STFC</i>

A análise do material foi realizada a partir da leitura das respostas recebidas referentes às propostas de norma submetidas à consulta.

Foram analisadas cento e noventa manifestações. O material, caracterizado por relatórios editados pela agência, foi obtido exclusivamente pelo *site* da Anatel (www.anatel.gov.br), com exceção da consulta pública nº 426, que, por sua abrangência temática, reuniu mais de oitocentas páginas de manifestações – o que impossibilitou, na prática, seu acesso pela internet. As manifestações da referida

²² Portadores de deficiência física, por exemplo.

consulta foram obtidas por “solicitação de cópias de documentos” por meio de página disponível no próprio *site* da Anatel.

As cento e noventa manifestações totalizaram mil e cinquenta e três sugestões de alterações nas minutas das normas submetidas à consulta. As sugestões são identificadas e encaminhadas para a Anatel por meio de formulário eletrônico do Sistema Interativo de Acompanhamento de Consulta Pública (SACP), disponível no endereço da internet, ou por manifestações encaminhadas por carta, fax ou *e-mail* recebidos durante um prazo determinado pela consulta pública. Em se tratando de manifestações formalizadas por carta, fax ou *e-mail* dirigidos à biblioteca da agência, a Anatel elabora um relatório complementar com a consolidação das sugestões feitas e disponibiliza em separado do relatório editado com as sugestões feitas por formulário eletrônico. Este relatório complementar somente aparece, dentre aquelas analisadas, na consulta pública nº 426.

Conforme observei, o uso do mecanismo de *audiência pública* para participação no processo de formulação de normas não é obrigatório e depende de juízo de conveniência do Conselho Diretor da Anatel. Contudo, *audiências públicas* vêm sendo realizadas no contexto de *consultas públicas* e as manifestações feitas em audiências públicas também estão disponíveis no *site* da agência através de um relatório complementar. Assim, as sugestões manifestadas em audiência pública são registradas e são tomadas pela agência como respostas à consulta pública em andamento. A previsão deste mecanismo de participação no âmbito de uma *consulta pública* consta no próprio documento que formaliza a realização da consulta. Dentre as *consultas públicas* analisadas, houve audiência pública somente nas consultas nº 9, 18, 426 e 457.

Ao término do prazo determinado para a consulta, a Agência divulga em seu endereço na internet as manifestações feitas pelo público. Dessa forma, por meio do SACP, localizado na biblioteca do *site*, é possível acessar a **(i)** a minuta da norma a ser editada, **(ii)** as sugestões recebidas em cada manifestação, e **(iii)** a resposta da Anatel às sugestões encaminhadas.

Quanto às respostas da Anatel, apenas em uma das consultas analisadas, a nº 9 de 1998, a Agência emitiu um relatório da Superintendência de Serviços Públicos com comentários sobre os argumentos trazidos pelas sugestões e o motivo da incorporação ou não à redação final.²³ Nas demais consultas analisadas, o órgão não respondeu publicamente às sugestões encaminhadas, o que pode ser verificado pela ausência de um relatório disponibilizado no *site* da Agência na Internet.²⁴

Por fim, é importante notar que, para que comentários do público às sugestões recebidas sejam realizados, pode ser definido um intervalo de tempo após o término do prazo de cada consulta. Quando isso ocorreu, foi possível ter acesso a outras manifestações de contribuintes com comentários relativos aos argumentos trazidos pelas sugestões feitas. Entretanto, este canal para deliberação só foi estabelecido pela Anatel nas consultas públicas analisadas nº 9, 284 e 457, durante o intervalo de um mês após o término da consulta.

B. Identificação dos atores e interesses manifestados

Os atores que se manifestaram nas *consultas públicas* analisadas podem ser classificados da seguinte forma:

Empresas e associações do setor de telecomunicações	A
Empresas e associações de outros setores da economia	B
Consultorias e escritórios de advocacia	C
Organismos governamentais	D
Associações de defesa do consumidor	E
Outros organismos não-governamentais	F
Pessoas físicas	G
Sindicatos de trabalhadores no setor de telecomunicações	H

²³ Entretanto, não há resposta a todos os atores que responderam essa consulta pública.

²⁴ Segundo informações obtidas por telefone da biblioteca da Anatel em Brasília, se não há relatório disponível na internet, não houve formulação de resposta por parte do órgão.

A classificação por tipo de ator teve por critério a qualificação dos atores que responderam às consultas públicas. Para identificar mais precisamente a qualificação de cada ator, procurei verificar, quando havia dúvida, o tipo de atividade econômica ou social exercida pelo mesmo.

No caso das *empresas do setor de telecomunicações*, considerei tanto as empresas prestadoras de serviços de telecomunicações como as empresas de tele-equipamentos ou tecnologia com atuação no setor. No caso da categoria *organismos governamentais*, incluí ministérios, governos de Estado e prefeituras, secretarias estaduais e municipais, Defensoria Pública, o Conselho Consultivo da Anatel (que também se manifestou em consulta pública) e outros organismos estatais ligados à área de telecomunicações ou tecnologia. Na categoria *outros organismos não-governamentais* incluí todas as associações que não as de defesa do consumidor (associações de defesa de portadores de deficiência física, associações de classe, com a exceção de sindicatos ligados ao setor de telecomunicações, universidades, institutos de pesquisa tecnológica). Na categoria *pessoas físicas* incluí todos os cidadãos que não se manifestaram formalmente representando empresas ou entidades especificadas. Na análise do texto das manifestações dessas pessoas, foi possível identificar a representação de interesses específicos que permitiriam supor que algumas delas representam empresas ou outras entidades. Optei, no entanto, por mantê-las na classificação *pessoas físicas* para que fosse possível verificar o índice de pessoas físicas que se enquadrariam naquele caso.

A identificação dos interesses manifestados nas consultas públicas teve como critério a análise do texto das sugestões recebidas mediante avaliação dos argumentos apresentados para alterações normativas em contraposição ao texto original da minuta da norma e em relação com o ator que fez as sugestões.

Para tanto, procurei, em primeiro lugar, identificar na análise de texto argumentos e justificativas apresentados para determinada alteração normativa. Em segundo lugar, procurei avaliar qual seria o efeito pretendido com a alteração normativa em questão. Dados esses dois passos, procurei qualificar qual seria a motivação do ator ao sugerir tais alterações. Identificada a motivação possível, procurei cruzar o tipo de ator que fez a sugestão com a motivação. Após esse terceiro passo, procurei classificar de forma o mais detalhada possível o tipo de interesse que estaria sendo manifestado.

Essa primeira classificação detalhada serviu de base para uma segunda classificação, mais abrangente, na qual procurei dar sentido à análise quantitativa dos interesses manifestados.

A classificação detalhada permitiu a identificação dos seguintes interesses:

<i>a) Questões formais e de legalidade</i>
<i>b) Interesse de população de baixa renda ou sem renda</i>
<i>c) Investimentos em infra-estrutura e equipamentos no setor público</i>
<i>d) Condições de fiscalização de contratos e investimentos</i>
<i>e) Informações sobre doenças, medicamentos e procedimentos médicos para tratamento do cidadão</i>
<i>f) Defesa do consumidor</i>
<i>g) Desenvolvimento regional</i>
<i>h) Interesse empresarial no setor de telecomunicações</i>
<i>i) Eficiência na Administração Pública para a implementação e operacionalização dos programas, projetos e atividades financiados com recursos do Fust</i>
<i>j) Descentralização do modelo de aplicação dos recursos do Fust para o fortalecimento do papel das entidades beneficiadas na área de educação e saúde</i>
<i>k) Descentralização do modelo de aplicação dos recursos do Fust para o fortalecimento do papel dos gestores estaduais e municipais do SUS</i>
<i>l) Democratização dos mecanismos de acompanhamento e avaliação da aplicação dos recursos do Fust para garantir um controle social</i>
<i>m) Interesse empresarial em outros setores</i>

<i>n) Ampliação dos tipos de serviços de telecomunicações custeados pelo Fust</i>
<i>o) Ampliação do rol dos setores favorecidos pela aplicação dos recursos do FUST</i>
<i>p) Integração e compartilhamento das redes de telecomunicações utilizadas pelo Governo Federal</i>
<i>q) Política industrial: pesquisa e desenvolvimento tecnológico nacional</i>
<i>r) Articulação de programas e projetos governamentais</i>
<i>s) Democratização de acesso às tecnologias de informação</i>
<i>t) Defesa da concorrência no setor de telecomunicações</i>
<i>u) Interesse trabalhista no setor de telecomunicações</i>
<i>v) Proteção ao meio ambiente</i>
<i>x) Defesa de portadores de deficiência física no acesso a telecomunicações</i>

Essa primeira classificação mais detalhada em vinte e três categorias de interesses manifestados é útil para compreender a multiplicidade de demandas que são levadas ao órgão regulador em cada consulta pública, mesmo restringindo o campo temático à universalização de serviços de telecomunicações. Mesmo quando apenas um ator manifesta um determinado interesse distinto das demais categorias, procurei incluir o interesse singular manifestado como nova categoria. Isso porque, além de ser uma demanda específica levada à Agência, essa demanda, mesmo que manifestada por um único ator, teria o potencial de ganhar repercussão na esfera pública por meio dos instrumentos de participação pública na Agência.

No entanto, para que fosse possível a análise dos dados do ponto de vista quantitativo, essa primeira identificação de tipos de interesse manifestados foi novamente classificada, reduzindo-se as vinte e três categorias iniciais para quatro categorias, quais sejam, *(i)* interesse empresarial privado; *(ii)* interesses difusos; *(iii)* interesses da administração pública; e *(iv)* interesse formal legalista.

A categoria *interesse empresarial privado* é definida por demandas de alteração do texto das minutas de normas cujos argumentos e justificativas apresentados apontam para efeitos pretendidos que beneficiam as empresas atuantes no setor de telecomunicações ou em setores correlatos.

A categoria *interesses difusos* é definida por demandas que têm por base argumentos e justificativas para alteração de normas visando efeitos que beneficiam uma coletividade de atores. Defesa de direitos dos consumidores e do meio ambiente são exemplos típicos. Contudo, a defesa de direitos e interesses que possam beneficiar grupos coletivos mais restritos também se enquadram nessa categoria. É o caso dos interesses de portadores de deficiência física, de população de baixa renda ou sem renda, de população de determinadas regiões do País e de trabalhadores.²⁵ Por sua vez, a defesa de direitos e interesses mais amplos, como a universalização de serviços (incluindo aqui a ampliação dos tipos de serviços com metas de universalização e dos setores a terem serviços universalizados), o desenvolvimento tecnológico nacional, a universalização de acesso a informações (incluindo setores específicos como saúde e educação), a democratização de controle da aplicação de recursos na universalização de serviços, também foram incluídos na categoria de *interesses difusos*.

A categoria *interesses da administração pública* engloba demandas de alteração do texto das minutas de normas cujos argumentos e justificativas apresentados apontam para efeitos sobre a gestão de projetos governamentais, investimentos no setor público e as condições de exercício de funções pela *administração pública*.

Por fim, a categoria *interesse formal legalista* engloba os casos em que as manifestações visavam, em geral, corrigir problemas estritamente formais de redação legislativa, sem defender ou se contrapor aos efeitos pretendidos na minuta da norma. Conforme observei, são casos em que não foi

²⁵ No caso da atuação dos sindicatos de trabalhadores do setor de telecomunicações na resposta a consultas públicas, não foi identificado nenhum tipo de ação corporativista e os interesses advogados não eram apenas em defesa de benefícios trabalhistas para o setor, motivo pelo qual incluí interesses de trabalhadores na categoria que criei de interesses difusos. Apesar de saber que essa inclusão é passível de questionamento, o volume de manifestações de sindicatos de trabalhadores foi muito pequeno, não alterando, de qualquer forma, a tendência dos resultados quantitativos.

possível identificar um interesse específico para além da pretensão de correção lógico-formal do texto normativo.

Feitas essas considerações sobre os critérios de reclassificação dos vinte e três interesses preliminarmente identificados em quatro categorias mais amplas, o quadro abaixo indica como ficou a inclusão das categorias específicas nas categorias amplas:

Interesses		
Questões formais e de legalidade	a	Formal Legalista
Interesse da população de baixa renda ou sem renda	b	Difuso
Investimentos em infra-estrutura e equipamentos no setor público	c	Adm. Pública
Condições de fiscalização de contratos e investimentos	d	Adm. Pública
Informações sobre doenças, medicamentos e procedimentos médicos para tratamento do cidadão	e	Difuso
Defesa do consumidor	f	Difuso
Desenvolvimento regional	g	Difuso
Interesse empresarial no setor de telecomunicações	h	Empresarial Privado
Eficiência na Administração Pública para a implementação e operacionalização dos programas, projetos e atividades financiados pelos recursos do Fust	i	Adm. Pública
Descentralização do modelo de aplicação dos recursos do Fust para fortalecimento do papel das entidades beneficiadas	j	Adm. Pública
Descentralização do modelo de aplicação dos recursos do Fust para fortalecimento do papel dos gestores estaduais e municipais do SUS	k	Adm. Pública
Democratização dos mecanismos de acompanhamento e avaliação da aplicação dos recursos do Fust para garantir controle social	l	Difuso
Interesse empresarial em outros setores	m	Empresarial Privado
Ampliação dos tipos de serviços de telecomunicações custeados pelo Fust	n	Difuso
Ampliação do rol dos setores favorecidos pela aplicação dos recursos do Fust	o	Difuso
Integração e compartilhamento das redes de telecomunicações utilizadas pelo Governo Federal	p	Adm. Pública
Política Industrial: pesquisa e desenvolvimento tecnológico nacional	q	Difuso
Articulação de programas e projetos governamentais	r	Adm. Pública
Democratização do acesso às tecnologias de informação	s	Difuso
Defesa da concorrência no setor de telecomunicações	t	Difuso
Interesse trabalhista no setor de telecomunicações	u	Difuso
Proteção ao meio ambiente	v	Difuso
Defesa de portadores de deficiência física no acesso a telecomunicações	x	Difuso

C. Incorporação das sugestões manifestadas ao texto final da norma

Por fim, a análise concentrou-se também no controle da incorporação das sugestões feitas pelos atores ao texto da minuta de norma. Para tanto, fiz uma comparação, em cada caso, da sugestão de alteração feita ao texto da minuta submetido à consulta com o texto final da norma editada.

Importante ressaltar que sugestões gerais sobre o modelo da regulação do setor de telecomunicações foram feitas em algumas consultas; entretanto, a análise restringiu-se à incorporação ao texto final da norma de sugestões que visavam a alteração específica no texto da minuta da norma submetida à consulta.

Em três casos (CPs 284, 325 e 457) não houve norma editada. Nesses casos, não foi possível o controle de incorporação. Para a análise quantitativa do controle de incorporação, esses casos foram excluídos da base de dados.

D. Consolidação dos resultados em base de dados

Os resultados foram consolidados em uma base de dados para posterior análise quantitativa. As variáveis empregadas foram as seguintes: **(i)** classificação dos atores por grupo; **(ii)** designação do ator; **(iii)** interesse(s) manifestado(s); **(iv)** número de sugestões por manifestação; e **(v)** número de incorporações de sugestões ao texto final da norma editada.

O critério para definição de “sugestão” é o mesmo utilizado pela Anatel; ou seja, contabilizou-se como sugestão cada comentário geral relativo à minuta de norma, comentários por artigo e incisos, e inclusão de item novo. Os dados numéricos fornecidos pela agência, relativos ao que a Anatel define como “contribuição”, não foram adotados na pesquisa, uma vez que a inserção de comentários por formulário eletrônico não contabiliza o número exato de sugestões oferecidas. O usuário do sistema SACP da Anatel não necessariamente insere seus comentários nos vários tópicos disponíveis para sua manifestação; muitas vezes, insere em um único documento várias sugestões de alteração da proposta, o que não é contabilizado pela agência como sendo distintas e independentes sugestões.

E. Análise quantitativa dos resultados a partir da base de dados

A análise que segue decorre do cruzamento das variáveis adotadas na base de dados. Fiz os seguintes cruzamentos: **(i)** número de manifestações por tipo de ator; **(ii)** número de sugestões por tipo de ator; **(iii)** número de sugestões manifestadas por categoria de interesse; **(iv)** número de sugestões manifestadas por tipo de ator em cada categoria de interesse; **(v)** número de sugestões incorporadas no texto da norma editada por categoria de interesse; e **(vi)** número de sugestões incorporadas no texto da norma editada por ator em cada categoria de interesse.

Nos quadros abaixo apresento os resultados em termos percentuais:

(i) Número de manifestações por tipo de ator:

Manifestações	nº	%
<i>A Empresas e associações do setor de telecomunicações</i>	86	45,26%
<i>B Empresas e associações de outros setores da economia</i>	4	2,11%
<i>C Consultorias e escritórios de advocacia</i>	8	4,21%
<i>D Organismos governamentais</i>	11	5,79%
<i>E Associações de defesa do consumidor</i>	4	2,11%
<i>F Outros organismos não-governamentais</i>	7	3,68%
<i>G Pessoas físicas</i>	68	35,79%
<i>H Sindicatos de trabalhadores no setor de telecomunicações</i>	2	1,05%
Total	190	100,00%

(ii) Número de sugestões por tipo de ator

Sugestões	nº	%
<i>A Empresas e associações do setor de telecomunicações</i>	646	61,35%
<i>B Empresas e associações de outros setores da economia</i>	31	2,94%
<i>C Consultorias e escritórios de advocacia</i>	31	2,94%
<i>D Organismos governamentais</i>	105	9,97%
<i>E Associações de defesa do consumidor</i>	22	2,09%
<i>F Outros organismos não-governamentais</i>	20	1,90%
<i>G Pessoas físicas</i>	189	17,95%
<i>H Sindicatos de trabalhadores no setor de telecomunicações</i>	9	0,85%
Total	1053	100,00%

(iii) Número de sugestões manifestadas por categoria de interesse

Categorias de Interesse	nº	%
<i>Empresarial Privado</i>	701	66,57%
<i>Difuso</i>	156	14,81%
<i>Administração Pública</i>	127	12,06%
<i>Formal Legalista</i>	69	6,55%
<i>Total</i>	1053	100,00%

(iv) Número de sugestões manifestadas por tipo de ator em cada categoria de interesse (considerando todas as consultas públicas analisadas)

Interesses	Atores								
	A	B	C	D	E	F	G	H	TOTAL
<i>Emp. Privado</i>	91,44%	4,28%	3,42%	0,00%	0,00%	0,00%	0,86%	0,00%	100,00%
<i>Difuso</i>	1,28%	0,64%	4,49%	14,74%	7,69%	5,77%	60,26%	5,13%	100,00%
<i>Adm. Pública</i>	0,00%	0,00%	0,00%	62,20%	7,87%	8,66%	20,47%	0,79%	100,00%
<i>Formal Leg.</i>	4,35%	0,00%	0,00%	4,35%	0,00%	0,00%	91,30%	0,00%	100,00%

(v) Número de sugestões incorporadas no texto das normas editadas por categoria de interesse (considerando todas as consultas públicas que resultaram em norma editada ao final)

Interesses	Total de sugestões em consultas com resultado final por interesse	Total de sugestões incorporadas por interesse	%
<i>Emp. Privado</i>	437	107	24,49%
<i>Difuso</i>	102	32	31,37%
<i>Adm. Pública</i>	29	5	17,24%
<i>Formal Leg.</i>	45	5	11,11%
<i>Total</i>	613	149	24,31%

Considerando os cruzamentos das variáveis adotadas na base de dados, as seguintes conclusões preliminares podem ser formuladas.

Quanto ao **número de manifestações por tipo de ator** e o **número de sugestões por tipo de ator**, fica clara uma divisão da participação em consultas públicas entre *empresas e associações do setor de telecomunicações* (45,26% das manifestações e 61,35% das sugestões) e *pessoas físicas* (35,78% das manifestações e 17,95% das sugestões). No entanto, quando comparamos a participação desses dois tipos de atores por número de sugestões, há um aumento significativo do índice de sugestões apresentadas por *empresas e associações do setor de telecomunicações*. Na análise das sugestões de ambos os grupos fica claro o maior nível de detalhamento das sugestões das *empresas e associações do setor de telecomunicações*, o que pode justificar a desproporção entre os índices de manifestação e os índices de sugestão dos dois grupos.

A participação de *órgãos governamentais* nas consultas públicas também é significativa (5,79% das manifestações e 9,97% das sugestões). A participação somada de organismos não-governamentais (*associações de defesa do consumidor e outros organismos não-governamentais*) é baixa (5,79% das manifestações e 3,99% das sugestões). Isoladas, *associações de defesa do consumidor* têm o segundo menor índice de participação (2,11% das manifestações e 2,09% das sugestões). *Consultorias e escritórios de advocacia* também têm participação baixa (4,21% das manifestações e 2,94% das

sugestões). O mesmo ocorre com *empresas e associações de outros setores da economia* (2,11% das manifestações e 2,94% das sugestões). Os *sindicatos do setor de telecomunicações* têm o menor índice de participação (1,05% das manifestações e 0,85% das sugestões).

No que diz respeito ao ***número de sugestões manifestadas por categoria de interesse***, há uma predominância do *interesse empresarial privado* (66,57%). Descontado o tipo de interesse que classifiquei como *formal legalista* (6,55%), as outras duas categorias de interesse – *interesses difusos* (14,81%) e *interesses da administração pública* (12,06%) – somam 26,87%.

Quanto ao ***número de sugestões manifestadas por tipo de ator em cada categoria de interesse***, fica claro que a categoria do *interesse empresarial privado* é representada quase que exclusivamente por *empresas e associações do setor de telecomunicações* (91,44%), havendo também uma pequena representação dessa categoria por *empresas e associações de outros setores da economia* (4,28%) e por *consultorias e escritórios de advocacia* (3,42%). Um dado importante a ser considerado é o baixo índice de representação do *interesse empresarial privado* por pessoas físicas (apenas 0,86%). Isso indica que elas não são, em quase sua totalidade, ligadas a interesses de *associações e empresas do setor de telecomunicações*.

Por sua vez, a categoria de *interesses difusos* é representada principalmente por *pessoas físicas* (60,26%). Também têm participação significativa na representação dessa categoria *órgãos governamentais* (14,74%) e *organismos não-governamentais* (13,46%), sendo que associações de defesa do consumidor representam 7,69% dessa categoria. Vale também notar a representação dessa categoria por *sindicatos do setor de telecomunicações* (5,13%) e por *consultorias e escritórios de advocacia* (4,49%). No caso de *consultorias e escritórios de advocacia* é interessante o fato do índice de representação de *interesses difusos* (4,49%) por esse tipo de ator ser maior do que o seu índice de representação de *interesse empresarial privado* (3,42%). Isso pode indicar que consultorias e escritórios de advocacia que representam interesses de empresas no setor de telecomunicações não devem, em geral, se manifestar diretamente como atores, mas indiretamente, ao formularem manifestações em nome de empresas. Ao mesmo tempo, pode indicar que consultores ou advogados engajados em defesa de direitos e interesses difusos compõem *consultorias e escritórios de advocacia* que se manifestam diretamente.

Na representação da categoria *interesses da administração pública*, é marcante a participação de *órgãos governamentais* (62,20%). No entanto, é significativa a representação dessa categoria por *pessoas físicas* (20,47%) e por *organismos não-governamentais* (16,53%). No caso das pessoas físicas, isso pode indicar que parte delas tem relações com *órgãos governamentais*. Na análise dos textos das manifestações, parte das pessoas físicas, apesar de não se identificarem formalmente representando órgão governamental, demonstram ter informações detalhadas sobre determinadas políticas governamentais. No caso dos *organismos não-governamentais* é interessante notar que o índice de representação da categoria *interesses da administração pública* por esse tipo de ator (7,87% por associações de defesa do consumidor e 8,66% por outros organismos não-governamentais) é maior do que o seu índice de representação da categoria *interesses difusos* (7,69% por associações de defesa do consumidor e 5,77% por outros organismos não-governamentais). Isso pode decorrer do fato de parte dos interesses classificados na categoria *interesses da administração pública* estar ligada à pretensão de maior eficiência da administração pública na gestão de recursos a serem destinados à universalização de serviços, bem como no controle e fiscalização do cumprimento de contratos por empresas reguladas. Esse tema tem, indiretamente, impacto sobre a garantia de direitos e interesses difusos.

A categoria *interesse formal legalista* é predominantemente representada por *pessoas físicas* (91,30%). É significativo o baixo índice da representação dessa categoria por *associações e empresas do setor de telecomunicações* (4,35%), bem como a ausência de representação por *consultorias e escritórios de advocacia* (0,00%). No caso das *pessoas físicas*, é importante mencionar que uma única pessoa física representa 73,02% das sugestões classificadas na categoria, sendo que este foi o único tipo de interesse que essa pessoa manifestou em todas as consultas em que participou.

Por fim, cabe analisar o *número de sugestões incorporadas no texto da norma editada por categoria de interesse* e o *número de sugestões incorporadas no texto da norma editada por ator em cada categoria de interesse*. Conforme observei, três consultas públicas não tiveram normas editadas ao final (CPs 284, 325 e 457). Por não ser possível o controle de incorporação, os dados dessas consultas foram excluídos da base de dados para que fosse possível realizar a análise quantitativa do controle de incorporação.

Ao diminuir o campo de consultas analisadas no que se refere ao controle de incorporação, a análise comparada dos índices de incorporação com os outros índices apresentados é limitada. Com a exclusão dos dados das três consultas em que não houve normas editadas, há uma redução de 41,78% no número de sugestões que formam a base de dados, sendo uma redução de 37,66% no número de sugestões classificadas na categoria de interesse privado, 34,62% na categoria de interesses difusos, 77,17% na categoria de interesses da administração pública e 34,78% na categoria de interesse formal legalista.

Esses índices de redução de número de sugestões por categoria de interesse mostram uma tendência de representatividade dessas categorias em todas as consultas públicas analisadas, com exceção da categoria de interesses da administração pública, onde há uma redução significativa do índice de sugestões com a exclusão dos dados das consultas públicas nº 284, 325 e 457. Essa redução pode decorrer, principalmente, do fato de as consultas nº 284 e 325 tratarem do tema universalização de serviços de telecomunicações em escolas públicas e no atendimento à saúde com recursos do Fust, envolvendo, assim, órgãos governamentais de outras áreas nos níveis federal, estadual e municipal.

Contudo, o total de sugestões analisadas (613) para o controle de incorporação é representativo e permite algumas conclusões, especialmente no que diz respeito às categorias de interesses mais representadas, quais sejam, *interesse empresarial privado* e *interesses difusos*.

Quanto ao *número de sugestões incorporadas no texto das normas editadas por categoria de interesse*, o principal aspecto a ser destacado é que o índice geral de incorporação de sugestões por parte da Anatel é baixo (24,31%). O índice de incorporação de *interesses difusos* (31,37%) é maior do que o índice de incorporação de *interesses empresariais privados* (24,49%).

Quanto ao *número de sugestões incorporadas no texto das normas editadas por ator em cada categoria de interesse*, cabe analisar, principalmente, o índice de incorporação dos atores que tem maior representatividade nas categorias de *interesse empresarial privado* e *interesses difusos*.

No caso das *associações e empresas no setor de telecomunicações*, o índice de incorporação de suas sugestões no que se refere à categoria de *interesse empresarial privado* é de 23,90%. *Consultorias e escritórios de advocacia* apresentaram um índice de 30% de incorporação de sugestões quando representaram *interesse empresarial privado*, sendo o seu índice geral de incorporação de 22,22%.

No que se refere à categoria *interesses difusos*, o índice de incorporação de sugestões de *pessoas físicas* é de 36,07%. *Órgãos governamentais* apresentaram um índice de incorporação de 33,33% de suas sugestões nesta categoria e *Organismos não-governamentais* apresentaram um índice de incorporação de 45,45% de suas sugestões. Sugestões que vieram de sindicatos no setor de telecomunicações não foram incorporadas.

Diante desse quadro, é possível concluir que não existem grandes diferenças entre os índices de incorporação nas categorias de *interesse empresarial privado* e *interesses difusos*, considerando diferentes atores em cada categoria. *Organismos não-governamentais (associações de defesa do consumidor e outros organismos)* saem um pouco do padrão no caso de *interesses difusos* (45,45%). Os sindicatos no setor de telecomunicações estão fora do padrão no caso de *interesses difusos*, mas não têm grande representatividade no conjunto de sugestões.

Nessa parte da análise, o fato do índice geral de incorporação de sugestões por parte da Anatel ser, em geral, baixo (24,31%) e o fato do índice de incorporação de *interesses difusos* (31,37%) ser maior do que o índice de incorporação de *interesses empresariais privados* (24,49%) são as conclusões que merecem ser destacadas.

CONCLUSÃO

A análise dos índices de participação que fiz acima permite concluir que o mecanismo de consulta pública vem sendo efetivamente utilizado por outros atores que não apenas associações ou empresas de telecomunicações. Isso, por si só, comprova que esse tipo de mecanismo de participação tem um potencial democrático de ampliar a participação de outros atores da sociedade civil na deliberação sobre o conteúdo da regulação, que não apenas aqueles que sempre fizeram parte das “alianças” internas à burocracia estatal ou que tiveram acesso privilegiado aos “anéis burocráticos” do Estado.

Além disso, os resultados da pesquisa demonstram que outros interesses que não apenas os empresariais privados são levados ao órgão regulador por atores. Uma gama bastante variada de interesses que classifiquei como difusos aparece nas sugestões de atores também variados. Contudo, apesar de não ser desprezível o índice de representação da categoria *interesses difusos*, é marcante a predominância de sugestões que representam a categoria *interesse empresarial privado*.

No entanto, vale observar que se parte dos *interesses difusos* podem estar em contraposição aos *interesses empresariais privados*, não há uma contraposição necessária entre *interesses difusos* e *interesses empresariais privados*. Muitos dos argumentos e justificativas que dão suporte a *interesses difusos* podem vir a ser aceitos e suportados por atores que representam *interesses empresariais privados*. Por sua vez, nem todos os *interesses empresariais privados* seriam necessariamente rejeitados por atores que representam *interesses difusos*.

De qualquer forma, o simples fato de aparecerem sugestões com a defesa de *interesses difusos* – mesmo que de forma reduzida – trazidos por atores variados para o interior dos processos decisórios na Anatel é um fator que também comprova o potencial democrático dos mecanismos de participação pública adotados, tal como o mecanismo de consulta pública.

Assim, o fato de as manifestações analisadas em consultas públicas representarem predominantemente a categoria *interesse empresarial privado* não constitui um problema em si. Esse fato apenas pode agravar os problemas reais que permitem dizer que pode haver um déficit de legitimidade democrática na formulação do conteúdo da regulação na Anatel.

Conforme os resultados da pesquisa demonstram, não existem discrepâncias entre os índices de incorporação de sugestões da categoria *interesse empresarial privado* e da categoria de *interesse difuso*, sendo o segundo inclusive um pouco maior do que o primeiro. Além disso, observei que parte dos interesses classificados na categoria *interesses da administração pública* tem reflexos positivos sobre a realização de direitos e interesses difusos, o que justificaria o fato de haver representação desses interesses por grande parte dos atores que representam também interesses difusos (*pessoas físicas e organismos não-governamentais*).

Apesar de ser significativa a participação de *pessoas físicas* na representação de *interesses difusos*, bem como a representação dessa categoria de interesses por *órgãos governamentais*, é de qualquer forma marcante o fato das *associações de defesa do consumidor e outros organismos não-governamentais* terem participado tão pouco das consultas públicas analisadas. Os motivos para isso podem ser muitos. Podem ir desde a falta de conhecimento desses mecanismos de participação (ainda recentes no Brasil) até a falta de recursos (tempo, dinheiro e informação) para realizar análises das questões que estão em pauta em cada processo decisório sobre o conteúdo da regulação. Ao mesmo tempo, podem estar ligados à falta de confiança na efetividade do uso desses mecanismos nas agências reguladoras. Por um lado, a falta de confiança pode estar ligada à falta de conhecimento dos procedimentos decisórios e garantias democráticas à participação. No entanto, por outro lado, a

possível falta de confiança pode estar ligada ao reconhecimento de déficits democráticos no modelo de agências.²⁶

Os déficits procedimentais que apontei (*item II.1*) são graves e podem já ter sido reconhecidos por atores que representam *interesses difusos*. São especialmente graves a ausência de resposta da agência às manifestações apresentadas em consultas públicas e a impossibilidade de contra-argumentação no curso do processo decisório, após a apresentação das manifestações. O primeiro compromete os elementos substantivos da fundamentação do ato administrativo que edita a norma em questão ao final do processo decisório. O segundo compromete as condições de deliberação.

Além disso, é significativo o fato de o índice geral de incorporação de sugestões dos atores que participam de consultas públicas ser tão baixo. Apesar do índice de incorporação ser baixo tanto para *interesses empresariais privados* como para *interesses difusos*, o impacto sobre a atuação de atores que não as empresas de telecomunicações pode ser maior. Isso porque é razoável supor que as empresas de telecomunicações sempre participarão das consultas públicas, por serem os atores diretamente regulados pela agência e, tendo maiores condições (tempo, dinheiro e informações) de formular sugestões de alteração normativa, por terem menores barreiras à participação.

Nesse contexto, o déficit de legitimidade democrática na formulação do conteúdo da regulação na Anatel pode existir não pelo fato de haver maior participação de atores que representam *interesses empresariais privados* (isso é inerente aos processos de participação em setores regulados), mas pelo fato da Anatel não estar assumindo os mecanismos de participação pública seriamente, sendo necessárias correções nos déficits procedimentais indicados.

Assim, os resultados da pesquisa empírica realizada demonstram que os mecanismos de participação pública adotados na Anatel têm potenciais democráticos, especialmente considerando as características da ação regulatória do Estado no Brasil antes das reformas da década de 90. Contudo, esses potenciais não se realizaram ainda completamente, tendo em vista os déficits democráticos apontados.

Portanto, os déficits estão ligados a problemas institucionais que podem ser corrigidos. Quanto à dinâmica de participação da sociedade civil na esfera pública brasileira na definição de políticas públicas no setor de telecomunicações, a pesquisa demonstrou que outros atores relevantes, que não apenas os representantes de interesses empresariais privados, têm utilizado os mecanismos de participação pública existentes. Isso evidencia um potencial democrático para que haja mais participação e controle sobre órgãos reguladores, principalmente daqueles atores²⁷ capazes de motivar o debate público sobre questões relevantes na esfera pública no Brasil.

BIBLIOGRAFIA

- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002
- AZEVEDO MARQUES NETO, Floriano de. *Regulação Estatal e Interesses Públicos*, São Paulo: Malheiros, 2002
- BARROSO, Luís Roberto. “Disposições Constitucionais Transitórias (natureza, eficácia e espécie), Delegações Legislativas (validade e extensão), Poder Regulamentar (conteúdo e limites)” in *Revista de Direito Público* 23, 1990, pp. 69-80
- BOHMAN, James. *Public Deliberation – Pluralism, Complexity, and Democracy*. Cambridge: The

²⁶ O Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) publicou no seu *site* na internet (www.idec.org.br), em 11 de março de 2003, resultados de pesquisa que realizou sobre o desempenho das agências reguladoras. Não vou discutir no presente trabalho os critérios metodológicos para a realização da pesquisa em questão e nem os resultados obtidos. Contudo, vale ressaltar que, ao analisar os dados da pesquisa e respectivos comentários feitos pelo IDEC, sua percepção em relação a Anatel é particularmente ruim.

²⁷ Cf. nota 16, *supra*.

- MIT Press, 2000
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle” in *Lua Nova*, nº 45, 1998
- CARDOSO, Fernando Henrique. *O Modelo Político Brasileiro e Outros Ensaio*s. 2ª edição. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973
- COHEN, Joshua and SABEL, Charles. “Directly-Deliberative Polyarchy”. *European Law Journal*, vol. 3, nº 4, December 1997
- COMPARATO, Fábio Konder. “Um Quadro Institucional para o Desenvolvimento Democrático” in Helio Jaguaribe et. al. *Brasil, Sociedade Democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2ª edição, 1986, pp. 393-432
- COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil: uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Brasiliense, 1986
- DI PIETRO, Maria Sylvia. *Parcerias na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 1999
- DORF, Michael C. and SABEL, Charles F., “A Constitution of Democratic Experimentalism”, 98 *Columbia Law Review*, 267 (1998)
- ELSTER, Jon, “Arguing and Bargaining in Two Constituent Assemblies”, *The Storr Lectures*. Yale Law School, 1991
- EVANS, Peter. *Dependent Development – the alliance of multinational, state, and local capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1979
- FARIA, José Eduardo. “Legalidade e Legitimidade – O Executivo como Legislador” in *Revista de Informação Legislativa de Brasília*, a. 22, n. 86, abr/jun 1985, pp. 93-104
- FARIA, José Eduardo. *Direito e Economia na Democratização Brasileira*. São Paulo: Malheiros, 1993.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio “Agências Reguladoras: legalidade e constitucionalidade” in *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, número 35, dezembro de 2000, pp. 143-158
- FIORI, José Luís. *O Vôo da Coruja – para reler o desenvolvimentismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2003
- GRAU, Eros. “As agências, essas repartições públicas” in Calixto Salomão Filho, org. *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002. pp. 25-18
- GRAU, Eros. *O Direito Posto e Pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999
- GUTMANN, Amy and THOMPSON, Dennis. *Democracy and Disagreement*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2000
- HABERMAS, Jürgen, “Três Modelos Normativos de Democracia” in *Lua Nova*, nº 36, 1995
- HABERMAS, Jürgen. “Three Normative Models of Democracy” in (Ciaran Cronin and Pablo De Greiff, eds.) *The Inclusion of the Other: studies in political theory*. Cambridge: The MIT Press, 1999, pp. 239-253
- HABERMAS, Jürgen. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: The MIT Press, 1996
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2 volumes, 1997
- HABERMAS, Jürgen. *The Theory of Communicative Action* (v.1, v.2). Boston: Beacon Press, 1984-1987
- Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), *resultados de pesquisa que realizou sobre o desempenho das agências reguladoras*, www.idec.org.br, 11 de março de 2003,
- LEAL, Victor Nunes. “Lei e Regulamento” in *Problemas de Direito Público*. Rio de Janeiro: Forense, 1960, pp. 57-91
- LEAL, Vitor Nunes. “Delegações Legislativas” in *Problemas de Direito Público*. Rio de Janeiro: Forense, 1960, pp. 92-108
- MATTOS, Paulo. “Agências reguladoras e democracia: participação pública e desenvolvimento”, in

- Regulação e Desenvolvimento*. (Calixto Salomão Filho, coord.). São Paulo: Malheiros, 2002. pp. 182-230
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. "Regulamento e Princípio da Legalidade", in *RDP* 96, out-dez/90
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 17a. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2004
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discrecionalidade e Controle Jurisdicional*, 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1993
- MELO, Marcus André. "A Política da Ação Regulatória: Responsabilização, Credibilidade e Delegação" in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 46, junho/2001
- NUNES, Edson de Oliveira. "Agências Regulatórias: Gênese, Contexto, Perspectivas e Controle" in *Revista de Direito Público da Economia RDPE*. nº 2, abr/mai/jun, 2003. pp. 163-220
- O'DONNELL, Guillermo. "Democracia Delegativa" in *Revista Novos Estudos*, nº 31, outubro, 1991, pp. 30-31
- REIS, Fábio Wanderley. "Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil" in *Mercado e Utopia: Teoria Política e Sociedade Brasileira*. São Paulo: Edusp, 2000
- RICHARDSON, Henry S.. *Democratic Autonomy – Public Reasoning about the Ends of Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2002
- SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Direito Administrativo Econômico*, São Paulo: Malheiros, 2000
- Symposium "Lawyering for a New Democracy: Changing Roles and Practices". *Wisconsin Law Review*, volume 2002, number 2. Symposium Issue
- Symposium "Panel Discussion: The Changing Shape of Government". *Fordham Urban Law Journal*, 28. p. 1319
- TRUBEK, Louise G.. "Foreword". *Wisconsin Law Review*, volume 2002, number 2, pp. 271-276
- TRUBEK, Louise G.. "Public Interest Lawyers and New Governance: Advocating for Healthcare". *Wisconsin Law Review*, volume 2002, number 2, pp. 575-602

RESENHA BIOGRÁFICA

Paulo Todescan Lessa Mattos, é doutor em filosofia e teoria geral do direito pela Universidade de São Paulo (USP), pesquisador do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP, professor dos cursos de especialização em direito econômico do Programa de Educação Continuada da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EDESP - GVLaw); foi *Fulbrighth Visiting Scholar* na *Yale Law School* (2003), foi bolsista do Programa de Formação de Quadros Profissionais do CEBRAP, foi bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP e da Fundação CAPES, foi coordenador da área de pesquisas e publicações da FGV-EDESP, tendo participado do conselho acadêmico de criação dessa escola; tem livros e artigos publicados no Brasil sobre regulação econômica, reforma do Estado e democracia.

Endereço acadêmico: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP. Rua Morgado de Mateus, 615, CEP 04015-902, São Paulo - SP - Brasil. Tel. (55 11) 5574-0399, Fax. (55 11) 5574-5928, e-mail: ptodescan@fgvsp.br.