

Data do recebimento: 21/11/2022

Data do aceite: 15/12/2022

.....

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS AGÊNCIAS REGULADORAS E A RAZÃO PÚBLICA DE JOHN RAWLS: OS DILEMAS DE UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

.....

*POPULAR PARTICIPATION IN REGULATORY AGENCIES
AND JOHN RAWLS PUBLIC REASON: THE DILEMMAS OF A
PARTICIPATORY DEMOCRACY IN BRAZIL*

Leandro Barbosa da Cunha¹

Maurício Muriack Fernandes e Peixoto²

1 - Pós-Graduando em Direito Administrativo e Gestão Pública pelo Centro Universitário União das Américas (UniAmérica) e em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (Ceub). Atualmente é advogado em Brasília/DF. Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/7062946055907132>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7599-4842>. E-mail: leandro.cunha1055@gmail.com.

2 - Doutor em Direito pelo Uniceub-DF. Mestre em Ordem Constitucional pela Universidade Federal do Ceará. Professor de Direito Constitucional e Direito Administrativo do Uniceub-DF. Advogado da União, atualmente lotado no DESEX/CGU/AGU. Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/2638874463594984>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6528-8151>.

SUMÁRIO: Introdução; 1. A Lei Federal n.º 13.848/2019: entre velhos e novos paradigmas; 2. John Rawls e a razão pública no âmbito dos procedimentos públicos decisórios; 3. A participação popular no âmbito das agências reguladoras e os vários percalços para se erigir um processo de justificação racional das decisões públicas; 4. Conclusão; Referências. modelos de controle de constitucionalidade; 4. Conclusão; Referências.

RESUMO: A Lei n.º 13.848/2019 reforçou diversos aspectos da autonomia das agências reguladoras e aprimorou os mecanismos de participação social na criação, manutenção ou extinção dos atos normativos no âmbito de tais agências, entre os quais se destacam a consulta e as audiências públicas. Mais que uma tentativa de inserir a participação popular nos processos administrativos – de modo a conferir uma maior legitimidade aos procedimentos –, é possível realizar uma leitura mais ampla dos institutos positivados pela Lei n.º 13.848/2019 mediante a análise dos ensinamentos do filósofo estadunidense John Rawls. Nesse sentido, objetiva-se investigar, com base num contraste entre o pensamento rawlsiano e as dificuldades presentes na complexa realidade social brasileira, se a consulta pública disposta pela lei é capaz de contribuir a longo prazo para a mudança da mentalidade coletiva presente na sociedade – no sentido de que o exercício dos direitos políticos se reduz ao ato de votar durante as eleições –, com escopo de que, por meio do estímulo à participação nos procedimentos públicos decisórios, os cidadãos paulatinamente assumam uma postura ativa perante o cenário político brasileiro, contribuindo para a ascensão de uma democracia participativa, ou se, ao contrário, o instituto não será capaz de cumprir a finalidade pretendida pelo legislador.

PALAVRAS-CHAVE: Lei n.º 13.848/2019. Agências Reguladoras. Participação Popular. John Rawls. Democracia Participativa.

ABSTRACT: *The law n.º 13.848/2019 reinforced several aspects of the autonomy of regulatory agencies and improved the mechanisms for social participation in the creation, maintenance or extinction of normative acts within the scope of such agencies, among which consultation and public hearings stand out. More than an attempt to insert popular participation in administrative processes - in order to give greater legitimacy to the procedures -, it is possible to carry out a broader reading of the institutes affirmed by law n. 13.848/2019 by analyzing the teachings of the American philosopher John Rawls. In this sense, it aims to investigate, based on a contrast between Rawlsian thinking and the difficulties present in the complex Brazilian social reality, whether the public consultation provided by the law is capable of contributing in the long run to the change in the collective mentality that is being carried out. present in society - in the sense that the exercise of political rights is reduced to the act of voting during elections - with the scope that, by encouraging participation in public decision-making procedures, citizens gradually assume an active stance in the political scenario contributing to the rise of a participatory democracy, or if, on the contrary, the institute will not be able to fulfill the purpose intended by the legislator.*

KEYWORDS: *Law n.º 13.848/2019. Regulatory Agencies. Popular Participation. John Rawls. Participatory Democracy.*

INTRODUÇÃO

A Lei n.º 13.848/2019 foi responsável por concretizar a remota pretensão do legislador de implementar um diploma normativo que dispusesse acerca dos aspectos gerais das agências reguladoras, haja vista que tais pessoas jurídicas se fazem cada vez mais presentes no cotidiano brasileiro, gerando uma série de dúvidas e de questões de ordem prática que demandam a intervenção do Poder Legislativo. Nesse sentido, o recente diploma positivou diversas normas que englobam desde a organização interna ao controle externo de tais entidades.

Além disso, dispôs também sobre os mecanismos de participação social e legitimação das decisões das agências reguladoras, destacando-se a consulta e a audiência públicas, previstas, respectivamente, nas regras dos artigos 9º e 10 da referida lei. Dado o contexto de crise política vivenciado pela democracia brasileira (e por suas demais instituições), o advento de novos instrumentos para inserir a visão popular nos processos de tomada de decisões públicas assume ainda mais importância para que se promova o enfrentamento do mito de que a participação democrática se resumiria unicamente ao ato de votar durante as eleições.

Por isso, à baila das inovações normativas oriundas da Lei n.º 13.848/2019, o presente trabalho propõe uma reflexão acerca da capacidade do instituto da consulta pública no âmbito das agências reguladoras em contribuir para o desenvolvimento paulatino de uma democracia participativa no Brasil. Afinal, ainda que o legislador não o tenha feito de maneira expressa, é inegável que tal instrumento de participação guarda uma intensa inspiração no que diz respeito aos ensinamentos do filósofo estadunidense John Rawls, segundo o qual a busca por mecanismos aptos a captar a opinião coletiva contribuiria para a consolidação de um processo de justificação racional das decisões públicas.

Contudo, não obstante as projeções otimistas da filosofia rawlsiana a respeito da *ratio legis* responsável pela estruturação do instituto da consulta pública que consta na Lei n.º 13.848/2019, inexoravelmente, ainda há de se questionar se a novidade legislativa de fato representa um marco benéfico à sociedade, pois a participação popular no âmbito das agências reguladoras demandaria, pelo menos em tese, um conhecimento técnico que a grande parcela dos cidadãos não possui. Dessa maneira, observa-se que a aplicação do referido instituto nesta seara poderia, ao contrário do pretendido pelo legislador, vir a prejudicar a eficácia das normas engendradas.

Por conseguinte, os ideais da teoria rawlsiana devem ser contrastados com os entraves da realidade brasileira, porquanto, ainda que se mostre promissora para a construção de uma democracia participativa no País, é possível que a consulta pública tenha, na prática, um efeito de mera legislação simbólica; ou pior: possa vir a comprometer o adequado funcionamento que é esperado das agências reguladoras, haja vista que o senso comum muitas vezes é insuficiente para lidar com os temas atinentes a tais pessoas jurídicas, dado que se exige um saber técnico-científico para determinar se os atos regulatórios podem ou não ser favoráveis à sociedade.

A metodologia adotada pelo presente trabalho é a pesquisa bibliográfica, cuja relevância científica consiste em analisar se as recentes alterações legislativas, que caminham na direção de uma maior transparência governamental e do incentivo à participação cidadã na elaboração de normas de regulação econômica – guardando, portanto, proximidade com os ideais da teoria rawlsiana –, podem contribuir, na prática, ante as dificuldades e entraves existentes, para a construção de

uma democracia participativa no Brasil, ou se a consulta pública é apenas uma espécie de artifício retórico que não cumpre sua finalidade. Ao final, poder-se-á concluir que a novidade legislativa representa um avanço democrático, embora ainda necessite de aprimoramentos.

1. A LEI FEDERAL N.º 13.848/2019: ENTRE VELHOS E NOVOS PARADIGMAS

Uma nova dinâmica estatal perante a economia iniciou seu desenvolvimento em meados do ano de 1960, porquanto o arrefecimento do chamado *Welfare State* em prol das doutrinas liberais de auto-organização do Estado e de estímulo à manutenção de uma ordem espontânea do mercado – isto é, permitir que as várias forças empresariais possam estruturar naturalmente a configuração da oferta e da demanda –, contribuiu para buscar um menor intervencionismo do Poder Público na esfera privada e, por conseguinte, garantir aos particulares uma maior autonomia em suas escolhas socioeconômicas.

Nesse sentido, a Escola de Chicago explicou que cada indivíduo, por ser único, possuiria desígnios e aspirações totalmente peculiares que não poderiam ser generalizados em relação aos demais integrantes da sociedade (ROTHBARD, 2012, p. 16). Não seria autorizado ao Estado pretender a planificação da economia ou a estipulação de objetivos comuns prévios, sob pena de incorrer em um gigantesco erro ao dilapidar os recursos públicos e inviabilizar um planejamento que não fosse dinâmico, pois a população é heterogênea e integrada pelos mais diversos interesses individuais (HAYEK, 2010, p. 118).

Tal mudança de paradigma pelo Estado é dinâmica comum e esperada do capitalismo e das economias de mercado, pois o surgimento de novos parâmetros de atuação pelo Poder Público corresponde à necessidade de adaptação frente às verdadeiras ondas de destruição criadora (SCHUMPETER, 1961, p. 110). Elas inauguram um estado de coisas econômico distinto do anterior – quase sempre ligadas a alguma espécie de crise econômica ou política –, mas não representam uma total ruptura em relação aos regimes anteriores, haja vista que a história é feita mais de permanências do que de rupturas (BRAUDEL, 1969, p. 175).

Por isso, o neoliberalismo não surgiu como uma simples oposição ao Estado Social. Partindo-se do pressuposto de que a história desdobra-se de modo dialético, não se poderia cogitar que o novo modelo estatal seria a mera negação do estágio anterior, mas, ao revés, representa a integração de elementos das etapas predecessoras, dando origem a uma espécie de Estado que reconhece a intervenção estatal como um mal necessário para garantir a segurança do mercado e que, por isso, em alguma medida, deve existir – conquanto seja preferível evitá-la ao máximo. Embora o ideal, para esse modelo, seria optar pela não intervenção do Estado, pois ele seria um constante antípoda da eficiência econômica.

Afinal, o capitalismo é autofágico. Ele tende a consumir a si mesmo em prol do lucro excessivo e desmedido (GRAU, 2010, p. 57), de modo que uma série de parâmetros passam a ser necessários para garantir que a lógica empresarial não subverta outros bens jurídicos de importância nevrálgica para o convívio social, tais quais a dignidade humana, a defesa do consumidor e um meio ambiente equilibrado e sustentável (NUNES, 2011, p. 1). Iniciou-se, assim, um movimento mundial de limitação do intervencionismo do Estado, porém, sem prescindir dos campos fundamentais que exigem sua presença.

Nesse sentido, no Brasil, a partir da década de 90, e sob a égide do ideal da mínima intervenção estatal que guiou a elaboração da Constituição Federal de 1988, nos termos de seu art. 173, *caput*, buscou-se diminuir a participação direta do Poder Público – por meio de suas estatais – nas atividades econômicas, de modo a delegar tais atribuições aos sujeitos da esfera privada (FONSECA, 2017, p. 179-180), mas sem abandonar sua função pública de impor regulamentações e de assegurar que o desempenho de tais atividades pelos particulares não se dará aquém da qualidade e da utilidade esperadas.

Tal contexto trouxe para o ordenamento pátrio diversas alterações legislativas e institutos de mesmo jaez, como ocorre com o Programa Nacional de Desestatização, instituído pela Lei n.º 8.031/1990 e aprimorado pela Lei n.º 9.491/97; a diminuição dos monopólios do Estado (*v.g.*, Emenda Constitucional n.º 05/1995, 07/1995, 08/1995 e 09/1995) e a introdução do modelo estrutural de atividade estatal baseado nas agências reguladoras como um modo de intervenção indireta do Estado na economia por meio da criação de normas e das funções de balizar, supervisionar e fiscalizar o exercício das atividades econômicas e a prestação dos serviços públicos.

Conquanto o tema das agências reguladoras seja atualmente muito debatido na doutrina e esteja também muito presente na jurisprudência contemporânea, há de se observar que não se trata de assunto inédito no Direito brasileiro:

Em rigor, autarquias com funções reguladoras não se constituem em novidade alguma. O termo com que ora foram batizadas é que é novo no Brasil. Apareceu ao ensejo da tal “Reforma Administrativa”, provavelmente para dar sabor de novidade ao que é muito antigo, atribuindo-lhe, ademais, o suposto prestígio de ostentar uma terminologia norteamericana (“agência”). A autarquia Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE, por exemplo, cumpria exatamente a finalidade ora irrogada à ANEEL, tanto que o art. 31 da lei transfere à nova pessoa todo o acervo técnico, patrimonial, obrigações, direitos e receitas do DNAEE. (MELLO, 2015, p. 176)

Em geral, as agências reguladoras são pessoas jurídicas de direito público de natureza autárquica, integrantes da Administração Pública Indireta, porém, diferenciam-se dos modelos tradicionais de autarquia. Isso ocorre devido ao maior grau de autonomia administrativa, financeiro-orçamentária e normativa, que basicamente proporcionam a tais entidades uma maior independência em relação ao órgão ao qual se encontram vinculadas e supervisionadas, a fim de que possam exercer mais adequadamente suas funções.

Ante a impossibilidade de o legislador valer-se de critérios totalmente técnicos para a construção de normas jurídicas para os mais diversos ramos (tais quais telecomunicações, geração ou distribuição de energia elétrica, regras de vigilância sanitária, etc.) – haja vista que muitas searas normativas são extremamente específicas (NUSDEO, 1995, p. 89-91) –, as agências reguladoras surgiram como unidades setoriais de atuação especializada em determinado ramo (*v.g.*, ANEEL, na Energia Elétrica), dotadas de poder regulamentar, que é o poder de erigir normas jurídicas, fenômeno que ficou conhecido como deslegalização do poder normativo.³

3 - Há quem sustente, entretanto, que o fenômeno da deslegalização não é admitido pelo ordenamento jurídico brasileiro, porquanto implicaria violação à Constituição Federal: “assim sendo, não se admite que possa existir, no direito brasileiro, o fenômeno da deslegalização, por meio do qual a lei de criação da agência degradaria o status hierárquico da legislação anterior, permitindo a sua alteração ou revogação por atos normativos editados pela agência. Tal importaria, ao ângulo formal, a possibilidade de o legislador alterar o procedimento legislativo previsto na própria Constituição - o que é inadmissível. Estar-se-ia diante de uma delegação legislativa inominada. incompatível com a Constituição.” (BINENBOJM, 2005, p. 157)

Além disso, como mencionado, as agências reguladoras possuem uma maior autonomia administrativa em comparação com as autarquias tradicionais. Seus dirigentes, por exemplo, são nomeados pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado Federal e possuem mandato a termo, de modo que não é possível – como ocorre nas autarquias comuns – promover a exoneração *ad nutum* dos nomeados, que só desocuparão o cargo em caso de renúncia, de sentença transitada em julgado ou de processo administrativo.

A *ratio essendi* da maior autonomia administrativa e normativa corresponde ao intuito do legislador em engendrar instituições capazes de operar de maneira técnica e sem a interferência político-partidária tão deletéria para o setor de serviços públicos e que, ademais, também resistam às pressões oriundas do mercado regulado. Por isso, grande parte da doutrina também reputa incabível a interposição de recurso hierárquico impróprio para devolver questões já decididas no âmbito da agência reguladora a órgão que lhe é distinto. Almeja-se preservar a maior autonomia decisória de tais agências, de modo que a decisão final seja dada por elas (OLIVEIRA, 2020, p. 109). Corroborar tal vertente a inexistência de lei que autorize a utilização do referido instrumento recursal.

Outro traço característico das agências reguladoras é a maior autonomia financeira e orçamentária, porquanto tais pessoas jurídicas podem enviar a proposta do orçamento diretamente para o Ministério ao qual se encontram vinculadas. Por isso, observando a imensa importância que as agências reguladoras adquiriram nos últimos anos no Brasil e no mundo, foi editada a Lei n.º 13.848/2019, dispondo sobre a gestão, a organização, o processo decisório, entre outros aspectos legais, inerentes a tais pessoas jurídicas de Direito Público, visando a tornar mais nítidas suas disposições normativas, além de reforçar a autonomia de tais agências, conforme é perceptível pela exegese do art. 3º da referida lei.⁴

Isso porque, em que pesem as tentativas de constituir entidades eminentemente técnicas, não foi possível livrar as agências reguladoras das influências político-partidárias. Passados mais de 20 anos, muitas agências ainda permanecem dependentes dos governos e dos Ministérios aos quais elas se encontram vinculadas (GUIMARÃES, 2019, p. 82). Além disso, as nomeações das diretorias não necessariamente refletem o caráter técnico e republicano que é esperado, afinal, há uma tendência em utilizar os cargos de tais agências como meio de promover alianças políticas.

Ademais, hodiernamente, diversas decisões são tomadas no âmbito das agências reguladoras sem nenhuma participação popular. E são decisões que irão impactar no dia a dia dos consumidores e da sociedade em geral, muito embora a cidadania seja indiscutivelmente elencada como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme o art. 1º, II, da Constituição Federal. Ante tal estado de coisas, os direitos e garantias fundamentais do cidadão assumem, por vezes, um mero viés retórico para legitimar discursos políticos.

Por isso, acolhendo a orientação do Tribunal de Contas da União (TCU), a Lei n.º 13.848/2019 previu a obrigatoriedade da Análise de Impacto Regulatório (AIR) como uma etapa que deve anteceder a adoção e as propostas de alteração de atos normativos pelas agências

4 - “Art. 3º natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.” (Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019)

reguladoras.⁵ A própria AIR é um documento que deve estar presente durante a realização de consultas ou audiências públicas – aquelas de caráter obrigatório, e estas de cunho facultativo, por decisão do colegiado da agência reguladora.⁶

Enquanto a chamada consulta pública – objeto de reflexão do presente trabalho – seria instrumento cabível para a discussão relativa às minutas e às propostas de alteração de atos administrativos, a audiência pública teria por finalidade o debate de matérias consideradas relevantes para a sociedade, conforme é perceptível pela leitura do art. 9^o da nova Lei Geral das Agências Reguladoras, cuja *ratio legis* é uma clara tentativa de implementar a consulta pública como uma etapa necessária para a tomada de decisões nos moldes aludidos.

Embora seja de difícil interpretação a palavra “relevante”, que possui nitidamente um conteúdo indeterminado, não se pode olvidar que o objetivo do legislador quanto aos referidos dispositivos ilustra uma recente tendência em incluir e possibilitar, no maior grau possível, que os cidadãos dos mais diversos setores participem das decisões públicas capazes de impactar social e economicamente suas vidas – tal como ocorre no âmbito das mais diversas agências reguladoras (*v.g.*, ANEEL, ANATEL, etc.), estruturas fundamentais para a regulamentação setorial.

Tendência semelhante foi positivada pela conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) ao implementar a noção de orçamento participativo, isto é, de que deve haver um conjunto de mecanismos que forneçam à comunidade meios para influenciar o conteúdo dos orçamentos públicos por meio de sugestões de como devem ser utilizados os recursos públicos que compõem o erário, bem como sobre demais questões de ordem político-financeira – muito embora, infelizmente, pouco se tenha explorado na prática este instrumento de fomento de políticas públicas.

De toda sorte, o objetivo fundamental de tais mecanismos de participação popular, como a consulta e a audiência públicas, é combater a ideia do imaginário coletivo de que a legitimidade dos atos da Administração Pública decorreria única e exclusivamente da lei posta pelo legislador. Tal pensamento, que há muito serve para justificar comportamentos omissivos e atentatórios contra a razoabilidade, concorre para a construção de verdadeiras espécies de “núcleos autopoiéticos”⁸ dentro das instituições do Poder Público, que quase sempre ocultam, com base em formalismos injustificáveis, diversas práticas patrimonialistas que são aceitas passivamente pela sociedade, dada a ausência de diálogo com a população em geral.

5 - “Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.” (Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019)

6 - “Art. 10. A agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.” (Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019)

7 - “Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.” (Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019)

8 - No sentido de que a falta de comunicação com a sociedade faz com que os agentes públicos fiquem isolados e, em razão do insuficiente contato com a realidade coletiva, passem a agir com base em critérios próprios que não correspondem aos anseios populares, mas tão somente àquilo que traduzem como sendo adequado.

Desta feita, é possível verificar que, aliado à intenção do constituinte em consolidar um modelo gerencial de Administração Pública, almeja-se também colaborar para a construção de uma democracia participativa que garanta aos cidadãos, na prática, meios efetivos de participação nos atos decisórios do Estado – como ocorre acerca da consulta e da audiência públicas, novidades no âmbito da Lei n.º 13.848/2019. Conforme mencionado, as alterações normativas promovidas pelas agências reguladoras podem impactar diretamente as esferas dos particulares, em especial, na dos consumidores e usuários de serviços públicos.

Nesse sentido, tais anseios representam também uma tentativa de superação do modelo altamente burocrático de Administração Pública que ainda vigora no Brasil, cuja legitimação decorre apenas do cumprimento dos rigores formais estabelecidos pela exegese fria da lei. Não obstante, muitos dos atos administrativos emanados pelos agentes públicos, embora em aparente consonância com os parâmetros legais, podem destoar completamente dos princípios do interesse e da efetividade públicos – como será possível perceber pela leitura dos capítulos seguintes, uma vez que, tradicionalmente, há um total enfoque sobre as fórmulas em detrimento dos resultados esperados pelas normas jurídicas.

Posto que o legislador não o tenha feito expressamente, é inegável que a novidade da obrigatoria participação popular na tomada de decisões por meio da consulta pública prevista pela Lei das Agências Reguladoras reflete alguns dos ensinamentos basilares do filósofo e cientista político John Rawls. Uma leitura do instituto da consulta pública pela ótica da teoria rawlsiana pode contribuir sobretudo para a elucidação da *ratio legis* presente na Lei n.º 13.848/2019. Aliás, é possível também que colabore para a visualização de um caminho para construir, de forma paulatina, com base na moderna Teoria Política, uma democracia participativa no Brasil que seja capaz de garantir uma maior interação cidadã nas decisões da Administração Pública, implementando, assim, um controle social mais institucionalizado.

Entretanto, apesar do otimismo presente na perspectiva rawlsiana quanto à ampliação dos instrumentos participativos, não se pode olvidar que os temas e assuntos atinentes às agências reguladoras guardam a necessidade de um conhecimento prévio técnico-científico que, na maioria das vezes, os cidadãos – pautados pela mentalidade do homem médio e pelo senso comum – não possuem. Desse modo, torna-se questionável se, de fato, a consulta e a audiência públicas – em especial a primeira – serão capazes de estimular o desenvolvimento democrático, ou se, ao contrário, a intervenção popular não se mostra desejável no âmbito das agências reguladoras. De toda sorte, a fim de viabilizar tal análise, será necessária uma breve reflexão sobre as principais ideias do filósofo estadunidense John Rawls.

2. JOHN RAWLS E A RAZÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DOS PROCEDIMENTOS PÚBLICOS DECISÓRIOS

Nascido em 21 de fevereiro de 1921, o filósofo e cientista político estadunidense John Bordley Rawls revolucionou o pensamento moderno com sua obra *Uma Teoria da Justiça*, de 1971, na qual sustentou que o conceito de justiça deve ser entendido em sentido político, que deve ser um sinônimo de prático. Não seria adequado se ater tão somente a ideais abstratos e irrealizáveis de justiça, dado que a compreensão de seu significado se mostra inviável dentro de uma lógica exclusivamente moral e distante da realidade (RAWLS, 2000, p. 241), assim como pensavam alguns filósofos não tão remotos.

Sobretudo, Rawls defendeu que também não seria possível construir um ideal de justiça social pautado tão somente por valores e normas postas por um legislador ideal supostamente representante da vontade popular, mas sim quando as instituições presentes na sociedade passarem a buscar o máximo de satisfação de seus membros, considerada a concomitante participação individual de todos eles (RAWLS, 2000, p. 25), de modo a refletir um verdadeiro pluralismo de ideias. Só dessa maneira seria possível buscar um regime que fosse essencialmente democrático.

Nesse sentido, as pessoas devem lidar com as questões sociais por meio do chamado véu da ignorância, que se trata de uma figuração proposta por Rawls na qual o sujeito que tomará determinada decisão pública deve ser capaz de prever todas as suas consequências aos mais diversos grupos e setores, porém, partindo de uma posição originária que desconsidera de pronto qual grupo ou setor ocupa ou irá ocupar. Nesse caso, haverá maior cautela ao decidir, o que não aconteceria no mundo real se, por exemplo, o sujeito não se importasse com as minorias sociais e também não integrasse nenhum grupo minoritário (RAWLS, 2000, p. 13-14).

Apesar disso, o filósofo estadunidense não desconhecia que as pessoas, em regra, possuem interesses opostos, algo que impede a uniformidade e a correspondência biunívoca de seus anseios. Contudo, com as instituições e os mecanismos adequados, Rawls entende que seria possível captar tais vontades com o escopo de promover a cooperação social entre elas e, por conseguinte, tornar mais eficazes as ações individuais, que se adequariam melhor ao caso concreto, o que culminaria na chamada justiça equitativa:

Na justiça como equidade, a sociedade é interpretada como um empreendimento cooperativo para a vantagem de todos. A estrutura básica é um sistema público de regras que definem um esquema de atividades que conduz os homens a agirem juntos no intuito de produzir uma quantidade maior de benefícios e atribuindo a cada um certos direitos reconhecidos a uma parte dos produtos. O que uma pessoa faz depende do que as regras públicas determinam a respeito do que ela tem direito de fazer, e os direitos de uma pessoa dependem do que ela faz. (RAWLS, 2000, p. 90).

Noutro giro, enquanto o pensador de *Königsberg*, Immanuel Kant, definira o imperativo categórico no sentido de que se deve agir de tal maneira que a máxima guiadora das ações possa se converter em princípio de legislação universal (KANT, 2004, p. 59), pautando-se, portanto, por uma espécie de fórmula, o filósofo John Rawls acredita que a justiça não poderia ser reduzida a um valor abstrato, porquanto seu conteúdo seria concreto, ou seja, variável histórica e culturalmente, de modo que a participação popular nas instituições políticas acaba por ser uma base da justiça (RAWLS, 2000, p. 643).

Desejava Rawls que o cidadão pudesse se portar como pessoa política apta a participar do debate público intersubjetivo sobre questões relevantes para toda a sociedade. Isso porque somente a argumentação pública plúrima seria capaz de fornecer justificações racionais às instituições, de modo a legitimá-las, visto que, do contrário, não haveria efetiva justiça, mas tão somente a igualdade formal entre os cidadãos, os quais, incapazes de participar da vida pública, ficam, em grande parte, excluídos dela (RAWLS, 2000, p. 5), o que não se mostraria suficiente para a consolidação de um regime democrático.

Por isso, Rawls pugnava pela distribuição dos bens primários e de oportunidades aos cidadãos, o que não significa, no entanto, que o filósofo fosse totalmente contrário à desigualdade econômica. Ele entendia que a discrepância social entre os indivíduos seria algo, em muitos casos,

natural, porquanto nem todos humanos possuem as mesmas capacidades para fins de gerar renda. Entretanto, incomodava Rawls não a desigualdade em si, mas a injustiça e, sobretudo, a ausência de igualdade de oportunidades entre os cidadãos, sendo este o *deficit* que o Estado, reconhecida a insuficiência do livre mercado, deveria suprir (RAWLS, 2000, p. 181).

Ponto nevrálgico da construção teórica de John Rawls é o conceito de racionalidade ou razão pública. Trata-se de um atributo segundo o qual as decisões e demais atos da vida pública devem ser justificados racionalmente pela sociedade conforme a participação de seus cidadãos, e não pela mera imposição da lei que, conquanto reflita, em tese, a existência de um Estado Democrático de Direito, não deve ser o único parâmetro para legitimar a atuação estatal, já que a população efetivamente não costuma participar da vida política:

O conceito de razão pública (*public reason*) está intimamente ligado ao fundamento de uma sociedade democrática justa. A razão pública se apresenta na teoria da justiça como imparcialidade como elemento central de sua composição, seja para aplicação no âmbito institucional, no ato da decisão das instituições públicas que são regulamentadas por uma Constituição democrática, seja no ato individual, da pessoa ao professar seus valores e realizar a defesa de seus interesses de maneira a exercitar seu dever de civildade. Para sua própria existência, essa razão necessita da virtude política, que é imprescindível para a construção de instituições políticas justas. (BONFIM, 2017, p. 210).

Nesse sentido, o pensador estadunidense define que uma democracia, para lograr o mínimo de eficiência e não ser um regime vazio e retórico (tal como infelizmente vem sendo, devido à perda da credibilidade das instituições democráticas), deve se pautar pela cooperação social, que pode ser entendida em três noções básicas:

1. A cooperação é distinta de uma atividade que fosse coordenada apenas socialmente, como, por exemplo, as ordens emitidas por uma autoridade central. A cooperação é guiada por regras publicamente reconhecidas e por procedimentos que aqueles que cooperam aceitam e consideram como regendo sua conduta com toda a razão.
2. A cooperação implica a idéia de que os seus termos são equitativos (*fair*), de que cada participante pode razoavelmente aceitá-los, com a condição de que todos os outros os aceitem igualmente. Os termos equitativos da cooperação implicam uma idéia de reciprocidade ou de mutualidade.
- [...]
3. A idéia de cooperação social exige que se tenha uma idéia da vantagem racional de cada participante, isto é, do seu bem. Essa idéia do bem especifica aquilo que todos os que estão envolvidos na cooperação procuram atingir, quer se trate de indivíduos, de famílias, de associações ou mesmo de Estados-nações, quando se considera o sistema do seu ponto de vista. (RAWLS, 2000, p. 214-215).

Assim, uma das únicas garantias de que as leis e demais frutos da interação humana serão capazes de refletir uma espécie de razão pública instituidora é a segurança de que, na maior medida, os cidadãos participarão dos processos decisórios ligados às escolhas sociais relevantes para o convívio da coletividade. A criação de espaços político-discursivos nas instituições, portanto, colabora para atenuar a histórica tensão entre a sociedade civil e o Estado (BOBBIO, 2007, p. 41-43), de modo a diminuir as fronteiras entre as esferas do público e do privado.



O cipoal de ideias do filósofo estadunidense parece se ligar umbilicalmente aos objetivos dos recentes institutos criados pela nova lei geral das agências reguladoras, conforme será analisado no próximo capítulo. As consultas públicas não só são passíveis de uma leitura rawlsiana como também possibilitam uma compreensão tanto sobre seus objetivos fundamentais – que consistem na utilização de um modelo de justificação racional das escolhas públicas por meio da participação popular – quanto no que concerne à importância nevrálgica de tais mecanismos de controle social para que se possa instituir um regime mais democrático no país.

3. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ÂMBITO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E OS VÁRIOS PERCALÇOS PARA SE ERIGIR UM PROCESSO DE JUSTIFICAÇÃO RACIONAL DAS DECISÕES PÚBLICAS

Com base no exposto, tornar-se-á possível realizar uma espécie de projeção dos ideais do filósofo John Rawls acerca do instituto da consulta pública, de modo a demonstrar a sua proximidade com a *ratio legis* que orienta a Lei n.º 13.848/2019. Poder-se-á verificar que a ótica rawlsiana favorece uma perspectiva otimista da novidade legislativa para que se possa incrementar, a longo prazo, a possibilidade de se construir uma democracia participativa no Brasil por intermédio de estímulos para que o homem médio assuma uma postura política mais ativa e crítica diante da Administração Pública.

Entretanto, o ideário de John Rawls e as intenções democráticas da consulta pública também devem ser contrastados com a realidade material subjacente, haja vista que a idílica visão que resulta dos ensinamentos do filósofo encontra inexoráveis obstáculos de ordem prática. Tal constatação evidencia que, não obstante os louváveis esforços do legislador em aumentar os espaços de debate nas agências reguladoras, o instituto ainda enfrentará diversos desafios para se tornar um meio efetivo de justificação racional das decisões públicas. Dessa forma, de início, ressaltar-se-á as virtudes da consulta pública e, em seguida, far-se-á uma análise realista da novidade com base nas peculiaridades do cenário sociopolítico brasileiro.

Basilar dos sistemas jurídicos modernos, o princípio da legalidade estipula a previsão de formalidades e procedimentos para o exercício das funções dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, possibilitando a legitimação do agir estatal por meio de sua racionalização em formas legais (WEBER, 2000, p. 23). Afinal, tradicionalmente, constitui-se como *topoi* da doutrina a noção de que, ao contrário do Direito Privado – no qual se pode determinar a conduta conforme a lei não proíbe –, o Direito Administrativo exige a autorização legislativa para a atuação do Estado (MEIRELLES, 2016, p. 93).

Contudo, apesar de a lei ser considerada uma forma de expressão da vontade popular, na prática, é sabido que muitos agentes do Estado se valem dos parâmetros legais para promover seus próprios desígnios em total detrimento da concretização do interesse público.⁹ Aliás, nisso reside, em grande parte – como já explicado –, a justificativa histórica para a criação das agências

9 - Neste sentido, convém relembrar a clássica obra *Os Donos do Poder*, de Raymundo Faoro, na qual o jurista, refletindo acerca dos males do patrimonialismo, asseverou que: “sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político – uma camada social, comunitária embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes – impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta camada muda e se renova, mas não representa a nação, senão que, forçada pela lei do tempo, substitui moços por velhos, aptos por inaptos, num processo que cunha e nobilita os recém-vindos, imprimindo-lhes os seus valores.” (FAORO, 2001, p. 824)

reguladoras, dado que o legislador buscou um meio de diminuir a interferência política e partidária no âmbito de tais pessoas jurídicas, a fim de permitir que operem de maneira técnica e contribuam para fomentar o cenário econômico do Brasil e defender a livre concorrência.

Entretanto, seria ingênuo acreditar que a neutralidade está presente no âmbito das agências reguladoras. Isso porque seus dirigentes, ainda que exerçam as respectivas funções por mandato a termo e não exonerável *ad nutum*, não necessariamente visam o interesse público – o que também não é garantido em relação aos demais integrantes de tais pessoas jurídicas. Por tal motivo, o Poder Legislativo optou por incluir na Lei n.º 13.848/2019 dois meios de controle externo das minutas e das propostas de alteração dos atos normativos. Entre eles, destaca-se, para fins do presente trabalho, a consulta pública, que se constituiu como uma etapa obrigatória para operar mudanças na regulamentação quando há interesses gerais dos agentes econômicos.

Num primeiro momento de análise, observa-se que a obrigatoriedade da realização de consulta pública perante as agências reguladoras é uma medida que parece também impulsionar a cidadania. Há muito os juristas e doutrinadores concentram toda a atenção apenas na democracia política, esquecendo-se da enorme importância em promovê-la também na seara administrativa (MEDAUAR, 1986, p. 38). Ora, ao considerar que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, o Poder Constituinte Originário pretendeu que os valores democráticos se inserissem nas mais diversas esferas possíveis, de modo a incluir os espaços decisórios da Administração Pública.¹⁰

Por conseguinte, a participação popular é uma garantia de que os agentes públicos não irão subverter as expectativas que lhes foram atribuídas pelos cidadãos (LARENZ, 1985, p. 151). Se é certo que a legitimidade pressupõe a legalidade, não pode a lei se converter em mero formalismo incapaz de traduzir os anseios sociais, tampouco em ferramenta para que os dirigentes do Estado instrumentalizem os seus interesses ao próprio alvedrio. É imprescindível que a lei reflita, o máximo possível, os anseios populares, sendo que a participação no processo por meio do qual se dá a gênese normativa é um dos meios mais seguros de lhe atribuir legitimidade (DINAMARCO, 1996, p. 132).

Nesse sentido, conforme já explicado, a tendência adotada pela Lei n.º 13.848/2019 permite que o instituto da consulta pública se torne um mecanismo de democratização por meio do qual os indivíduos que integram a sociedade possam participar da criação, manutenção ou extinção dos atos normativos que possuam interesse geral no contexto das agências reguladoras. Trata-se de atos que impactam o mercado e os agentes econômicos,¹¹ apresentando, pelo menos em teoria, uma relevante ruptura com o modelo passivo de comportamento político que ainda prevalece na sociedade brasileira. Também se trata de uma ferramenta importante para que as normas jurídicas engendradas encontrem respaldo numa razão pública, nos termos da filosofia rawlsiana.

10 - No mesmo sentido: “a Constituição pátria de 1988 trata de parte considerável da atividade administrativa, no pressuposto de que o caráter democrático do Estado deve influir na configuração da Administração, pois os princípios da democracia não podem se limitar a reger as funções legislativa e jurisdicional, mas devem também informar a função administrativa.” (GRINOVER, 1991, p. 11-12). Considerando que os valores da democracia devem transcender as fronteiras políticas, veja-se também: (CANOTILHO, 1992, p. 65).

11 - Que são indivíduos, grupos ou entidades capazes de influenciar ou, de algum modo, alterar o estado de coisas da ordem econômica, tal como famílias, empresas, o Estado, etc.

Ademais, partindo-se de tal perspectiva otimista de John Rawls, combinada com a moderna Teoria Política, é possível verificar que a maior participação do povo no âmbito das agências reguladoras é uma medida que poderá provocar efeitos benéficos a longo prazo para a democracia brasileira. Os cidadãos tomarão uma postura mais proativa perante o Poder Público, de maneira que gradualmente passarão a reconhecer a capacidade do poder popular em influenciar de modo concreto os processos decisórios envolvendo as questões públicas,¹² contribuindo, portanto, para edificar uma certa espécie de cultura da participação política, bem como para diminuir as fronteiras entre a sociedade civil e o Estado (DI PIETRO, 1993, p. 32).

Em geral, na moderna Teoria da Democracia Participativa, entende-se que um dos modos mais efetivos de se estimular uma postura política mais ativa por parte da população, embora sem pretensões de atingi-la em sua totalidade, é o incremento da vida política dos cidadãos. Não se mostra crível que, somente com o ato de votar, eles adquiram as noções necessárias para compreenderem a nevrálgica importância de suas participações nos mais diversos ramos da vida pública, cuja consciência é o verdadeiro caminho para construir um senso político coletivo (MILL, 2006, p. 65), sendo útil para tanto toda forma de influenciar no exercício da função pública pelo Estado, ainda que de modo sutil.

Por óbvio que seria idílico e utópico imaginar que o implemento do instituto da consulta pública faria com que a democracia brasileira se transfigurasse num modelo de plena participação política próximo àquele que existiu em Atenas, na Grécia Antiga. Tal feito não seria passível de repetição nem mesmo se vigorasse no Brasil uma absoluta democracia participativa, haja vista que, conforme aponta a moderna Teoria Política, é mais correto e sobretudo realista compreender que a maioria da população não demonstrará interesse em se manifestar politicamente,¹³ mas apenas alguns grupos o farão, desde os que representam os interesses operários aos eminentemente elitistas.

A tentativa de inserir a participação popular no âmbito das agências reguladoras é um desses mecanismos para que os cidadãos, de forma paulatina, passem a entender a relevância de uma postura mais crítica e incisiva perante a Administração Pública. Trata-se de algo que, a longo prazo, irá contribuir para que o mesmo pensamento seja aplicado às eleições e à fiscalização dos políticos eleitos pelos brasileiros sob a perspectiva do *accountability*, gerando um imenso ganho social para o país – que há muito sofre com problemas relacionados à miséria e à corrupção. Sem contar que também é um modo de fazer com que a população se torne parte do processo normativo das agências reguladoras.

12 - Trata-se, sobretudo, de permitir que as parcelas não integrantes da elite possam influenciar nas decisões públicas: “A abertura de espaços à participação popular direta é importante, entre outros motivos, como forma de redistribuição do capital político – ou, para utilizar um linguajar mais up-to-date, como forma de “empoderamento” dos cidadãos comuns, que ganhariam tanto graus de autonomia em sua vida cotidiana quanto qualificação para melhor dialogar com seus representantes. É a participação que pode ampliar seus horizontes, dar a eles o entendimento da lógica da política, torná-los mais capazes de intervir de maneira consciente, até mesmo estratégica, na formulação de seus próprios interesses.” (MIGUEL, 2017, p. 110).

13 - Neste sentido, assevera-se que: “a população relativamente homogênea de cidadãos unidos por laços comuns à cidade, língua, raça, história, mitos, deuses e religião, a qual era uma parte tão manifesta da visão de democracia da antiga cidade-Estado, tornou-se algo impossível, para todos os efeitos práticos.” (DAHL, 2012, p.344-345). Trata-se de uma consequência moderna praticamente inevitável, porquanto: “a escala social aumenta, cada pessoa necessariamente conhece e é conhecida por uma proporção cada vez menor de todas as outras. Na verdade, cada cidadão é um estranho para um número cada vez maior de outros cidadãos. Os laços sociais e o conhecimento pessoal entre os cidadãos cedem à distância social e ao anonimato. Nessas circunstâncias, os direitos pessoais vinculados à cidadania – ou simplesmente à condição de pessoa – podem assegurar uma esfera de liberdade pessoal que a participação nas decisões políticas não pode.” (DAHL, 2012, p.349)

Nesse sentido, a moderna Teoria da Democracia Participativa vem sustentando que todo tipo de “treinamento” é vantajoso para acarretar a alteração da mentalidade coletiva, como o estímulo no ambiente de trabalho (e nas instituições sociais em geral, como a família) para que os empregados e operários tenham um maior espaço de participação. Essa mudança da consciência coletiva funcionaria como uma preparação para a vida pública por meio do desenvolvimento de uma espécie de senso de eficácia política, que é algo escasso atualmente:

As pessoas com senso de eficácia política têm mais probabilidade de participar de política do que aquelas que carecem desse sentimento, e se descobriu também que subjacente ao senso de eficácia política está uma sensação geral de eficiência pessoal, que envolve autoconfiança na relação do sujeito com o mundo. As pessoas que se sentem mais eficientes em suas tarefas e desafios cotidianos têm mais probabilidade de participar em política, e Almond e Verba disseram que de muitas maneiras, a convicção na própria competência é uma atitude política decisiva. (PATEMAN, 1992, p. 66)

A intervenção dos cidadãos no âmbito das agências reguladoras também serviria para romper com a visão de que, uma vez eleitos, os membros do Executivo devem indicar seus representantes para que administrem a *res publica* como bem entenderem, sem a devida observância dos anseios populares. Sobretudo, a ideia de que a participação administrativa é um meio de aproximar o conteúdo das decisões tomadas ao interesse público se faz presente na própria essência do Direito Administrativo (MEDAUAR, 1992, p. 216), já que tal ramo deve ser concebido pela ótica dos princípios do Estado Democrático de Direito.

Ao encontro do que propõe a Teoria da Democracia Participativa, de início, é possível observar que a imposição da consulta pública como etapa anterior à elaboração de alterações normativas relevantes pelas agências reguladoras aumenta a sensação coletiva de que a opinião popular deve contribuir para influenciar na concepção dos atos normativos. Além disso, aumenta-se a confiança de que a participação pública pode provocar mudanças, o que, a longo prazo, conforme já explicado, também poderá se estender para os mais diversos setores da vida pública, de modo a estimular uma mentalidade política mais autônoma.¹⁴

Desse modo, além de colaborar para a construção de uma democracia participativa no Brasil, a aproximação popular em relação às agências reguladoras incentiva uma maior responsabilidade dos dirigentes e demais integrantes de tais pessoas jurídicas para que os atos normativos efetivamente reflitam, em tese, o interesse público – isto é, nos termos de Rawls, possam ser justificados de maneira racional –, e não meramente os anseios classistas e elitistas frutos de *lobby* político-econômico por banqueiros e pelos grandes empresários. Os cidadãos passariam não só a conhecer melhor os processos decisórios como também se tornariam um mecanismo integrante de seu funcionamento.

Além de tais pontos, convém salientar que deverá ser objeto de escrutínio pela população a Análise de Impacto Regulatório (AIR) das modificações pretendidas, que integrará os documentos disponibilizados para manifestação, conforme inteligência do art. 6º, § 4º, da Lei n.º 13.848/2019.¹⁵

14 - Por isso, para tal Teoria, mostra-se fundamental que exista todo um estado de coisas favorável ao estímulo de uma postura mais ativa por parte do cidadão, motivo pelo qual os institutos da consulta e da audiência públicas se mostram promissores quanto à tarefa de auxiliarem na construção de uma democracia participativa no Brasil. No mesmo sentido, quanto ao ambiente de trabalho: “se alguém quiser se autogovernar, digamos, no local de trabalho, então certamente serão necessárias algumas qualidades psicológicas. Por exemplo, a convicção de que alguém pode se autogovernar certamente parece exigir confiança na própria capacidade de participar responsável e efetivamente e de controlar a própria vida e o ambiente.” (PATEMAN, 1992, p. 66)

Tal previsão mostra-se acertada, haja vista que a AIR é um instrumento muito útil para o estudo das consequências e dos custos da manutenção, da criação ou da extinção de determinada norma ou proposta, e já era empregada até mesmo em outros Estados Nacionais.¹⁶

Por ser fundamental para o planejamento, a previsão legal do ato de disponibilizar a Análise de Impacto Regulatório para manifestação popular também estimula, em certa medida, o desenvolvimento de uma cultura do orçamento participativo – algo muito valioso para a Lei de Responsabilidade Fiscal,¹⁷ pois ajuda a coibir a ocorrência de despesas públicas inúteis, além de constituir uma medida profilática contra a corrupção. Afinal, quanto maior a liberdade de participação política pelos cidadãos, menor o espaço para que o Poder Público se faça tirano e vilipendie os direitos e garantias fundamentais (ARENDDT, 1988, p. 194-195), uma vez que a transparência e a fiscalização aumentam consideravelmente.

Conforme visto, as consultas públicas serão realizadas previamente às decisões das agências reguladoras, devendo ainda ser publicadas no Diário Oficial da União e disponibilizadas no *site* da agência que realiza a consulta,¹⁸ com prazo de duração mínima de 45 dias. Após o término, dentro de 10 dias úteis, serão acrescidas no mesmo *site* as manifestações dos consumidores e demais destinatários da participação popular,¹⁹ a fim de permitir maior amplitude e alcance possíveis.

Não obstante, a fim de evitar que as manifestações dos mais diversos setores sociais sejam ignoradas e se tornem uma espécie de formalidade inútil para a tomada de decisões por parte das agências reguladoras, a Lei n.º 13.848/2019, em seu art. 9º, §5º, prevê que o posicionamento das agências será adicionado aos *sites* em até 30 dias úteis após a reunião para deliberação final sobre a matéria.²⁰ Apesar disso, tal dispositivo gerou diversas críticas pela doutrina:

15 - <?> “Art. 6º (...) § 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.” (Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019)

16 - Neste sentido: “[...] No Reino Unido, avaliações de impacto são utilizadas para praticamente todas as intervenções governamentais que afetam o setor privado, os serviços públicos e o terceiro setor, independentemente da origem, doméstica ou internacional. São processos contínuos que integram a elaboração de políticas, desde o primeiro estágio, quando se verifica uma questão ou desafio e se analisam alternativas em resposta, prosseguem durante o processo de consulta pública e de elaboração de minutas de atos normativos até sua implementação e acompanhamento de performance.” (GONÇALVES, 2018, p. 143).

17 - Como se pode perceber pela leitura do art. 48 da LRF: “Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.” (Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000)

18 - “Art. 9º: (...) § 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.” (Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019)

19 - “Art. 9º: (...) § 4º As críticas e as sugestões encaminhadas pelos interessados deverão ser disponibilizadas na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo da consulta pública.” (Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019)

20 - “Art. 9º: (...) § 5º O posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria.” (Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019)

O direito de resposta à petição é indissociável do direito de petição. O fato de as contribuições públicas não serem uma espécie de petição tão usual e não terem tanta tradição quanto a petição inicial de uma ação judicial, por exemplo, não quer dizer que não constituam espécie de um mesmo instituto, materialmente falando. Tendo isso em vista, essa possibilidade de motivação *a posteriori* trazida pela nova Lei das Agências demonstra-se bastante discutível. (ARAGÃO, 2020, p. 17)

Não se mostra suficiente a publicidade das críticas e sugestões; é necessário ainda que as agências reguladoras respondam aos usuários e aos demais agentes econômicos que se manifestaram por meio das consultas públicas, sobretudo, por imposição dos princípios da motivação e da transparência pública. Afinal, mostrar-se-ia inócua a tentativa de instituir uma maior participação democrática no âmbito decisório de tais autarquias se o Poder Público não precisasse apresentar nenhuma justificativa às opiniões e às críticas apresentadas pelos cidadãos, o que esvaziaria a eficácia do instrumento de colóquio institucional criado pela lei.

De forma diligente, o legislador também admitiu que as agências reguladoras poderiam apresentar outros mecanismos de participação popular em seus regimentos internos, conforme se pode perceber pela leitura do art. 11 da Lei n.º 13.848/2019,²¹ o que aumenta potencialmente as oportunidades dos cidadãos em influenciarem na produção das normas no âmbito de tais pessoas jurídicas.

Destarte, o incremento da participação popular por meio da consulta pública no âmbito decisório das agências reguladoras também auxilia no fato de que as pessoas terão maior conhecimento das normas criadas. Seus graus de legitimidade tendem a ser maiores, de modo a constituir, pelo menos em teoria, no âmbito de tais agências, aquilo que John Rawls costumava denominar de sistema público de normas, visto que o cidadão que participa das instituições passa a conhecer melhor suas normas e aquilo que se exigirá dele, bem como em relação às outras pessoas (RAWLS, 2000, p. 68).

Trata-se de conferir efetiva publicidade aos atos normativos, haja vista que o cidadão hodierno dificilmente conhece e entende com precisão as principais leis brasileiras.²² Sem contar que se trata de um interessante mecanismo de controle externo das agências reguladoras, de modo a diminuir a corrupção e estimular o debate democrático em um aspecto que é naturalmente participativo:

Exercitar o ato de dar e pedir razões, não somente de dar e aceitar razões, mas de cobrar, fiscalizar e verificar a legitimidade de dada decisão com base na justificação pública das instituições democráticas é parte do dever de civilidade e constitui papel central da razão

21 - “Art. 11. A agência reguladora poderá estabelecer, em regimento interno, outros meios de participação de interessados em suas decisões, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas, aplicando-se o § 5º do art. 9º às contribuições recebidas.” (Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019)

22 - Convém rememorar a figuração proposta pelo filósofo Thomas Morus de que, na perfeita sociedade de Utopia, todas as pessoas conheceriam as leis, de forma a tornar inócua a profissão de advogado – cuja existência é, segundo o filósofo, a mais clara demonstração de que as normas jurídicas de uma sociedade não são suficientemente claras ao homem médio: “[...] além disso, não há advogados no país, pois esses espertalhões que manipulam os processos e distorcem as leis não teriam com que ocupar-se em Utopia. É melhor, pensam eles [os cidadãos], que cada um defenda a sua própria causa e conte ao juiz exatamente o mesmo que teria contado a um advogado. Em tais circunstâncias, o número de ambiguidades é muito menor, as dúvidas são esclarecidas mais facilmente e o caminho até a verdade muito mais curto – pois, se ninguém contar as mentiras que aprende com os advogados, o juiz poderá avaliar os fatos com muito melhor senso e ponderação, e proteger os ingênuos contra as investidas inescrupulosas dos velhacos e embusteiros.” (MORUS, 1979, p. 123-124)

pública. Do ponto de vista normativo constitucional, a construção do sentido normativo para as práticas sociais deve ser feita através do uso da racionalidade que passa pelo crivo da intersubjetividade. (BONFIM, 2017, p. 210)

Assim, é possível verificar que os mecanismos de participação social instituídos pela Lei n.º 13.848/2019 no âmbito das agências reguladoras coadunam com uma leitura rawlsiana da justificação racional das instituições públicas. Torna-se possível favorecer, por tal perspectiva, o implemento de uma democracia participativa que possibilite ao cidadão influenciar diretamente sobre regulamentações capazes de impactar o mercado e as relações entre os demais agentes econômicos da sociedade, colaborando para que surjam brasileiros mais críticos e preparados para exercer com efetividade seus direitos políticos.

Por outro lado, apesar das consequências positivas previstas pela ótica rawlsiana, não se pode olvidar que a consulta pública se insere num contexto social muito mais complexo. Isso porque as decisões tomadas pelas agências reguladoras envolvem uma série de conhecimentos técnicos que a população não possui. A abertura dos espaços de diálogo poderá dificultar a exigência técnico-científica esperada por tais agências, dado que uma norma democraticamente eleita nem sempre será a melhor em termos práticos – além do fato de que muitas regras emanadas possuem nítido caráter antipopular –, dificultando, portanto, que as opiniões do povo sejam pragmaticamente viáveis.

Nesse sentido, recentemente, a ANATEL instaurou a Consulta Pública n.º 23, cujo prazo para participação foi de 11 de maio de 2021 a 28 de junho do mesmo ano, e o tema tratava sobre a regulamentação da faixa de 4.800-4.990 MHz, constante do Item n.º 16 da Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022.

Em síntese, o objetivo principal da alteração proposta é a atualização das destinações e condições de uso da faixa, haja vista que o advento da atual tecnologia do 5G demanda um maior tráfego de dados por dispositivos móveis. Por óbvio, uma ínfima parcela da população teria de fato as informações necessárias para opinar sobre o assunto (certamente, os empresários e agentes econômicos que possuem interesse direto no ato de regulamentação), pois é nítido que o debate diz respeito a questões de ordem eminentemente técnica.

Ademais, os anseios da Teoria da Democracia Participativa tendem a desconsiderar as diferenças estruturais existentes na sociedade. É pouco provável que a população pobre efetivamente participe das consultas públicas, dada a falta de interesse e, até mesmo, de conhecimento acerca da possibilidade de participar. Noutro giro, há uma tendência das elites, à semelhança do que já ocorre na democracia política, em monopolizar os debates no âmbito da Administração Pública.²³ Por esse histórico, é crível que a consulta pública realizada contará, em sua maioria, somente com as opiniões de pequenos grupos de empresários e agentes econômicos diretamente afetados pelas regulamentações, excluindo-se trabalhadores e consumidores no geral.

23 - Sobre as influências do capitalismo na participação política: “O desenvolvimento das forças produtivas e da organização burocrática no capitalismo acarretou, porém, a reestruturação do mundo da vida, em geral, e da esfera pública, em particular, que passariam a ser colonizados pela razão sistêmica do poder econômico e do poder político, representando, respectivamente, os subsistemas da produção tecnificada e do Estado burocratizado. Sobressai, então, uma lógica coercitiva, de racionalidade cognitivo-instrumental, na qual o poder e seus recursos sobrepõem-se à razão que, por sua vez, teria conduzido o projeto moderno iluminista.” (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012, p. 129-130).

Por consequência, as modificações normativas promovidas serão um verdadeiro reflexo dos interesses dos grupos sociais que concentram a maior parte do poder econômico. Afinal, o Direito, como parcela da superestrutura construída pela sociedade, guarda os mesmos liames genéticos da infraestrutura brasileira, que é marcada pelas discrepâncias entre as classes mais ricas e as pobres (FALBO, 2012, p. 33-34). Portanto, é natural que o instituto da consulta pública, inserido nessa dinâmica da desigualdade social, acabe por reproduzi-la nas regulamentações produzidas pelas agências reguladoras.

A expectativa de obter um processo de racionalização das escolhas públicas é ainda mais arrefecida quando se constata que a consulta pública não vincula, *prima facie*, as decisões que serão tomadas pelas agências – desde que sejam apresentados os motivos *a posteriori*. Ou seja, a rigor, mesmo que o povo efetivamente participasse por meio de críticas e sugestões, o Poder Público ainda poderia, em termos pragmáticos, rejeitar a opinião popular, demonstrando que o instituto em análise pode se converter em um mecanismo de pseudoparticipação. Basta recusar as sugestões e fornecer uma justificativa minimamente razoável para que não haja afronta à Lei n.º 13.848/2019.

Aliás, embora positivada em 2019 nos atuais moldes, a consulta pública ainda não se tornou um meio de participação administrativa conhecido pela população. Não se faz uma ampla difusão do fato de que os indivíduos podem influenciar na formulação das normas reguladoras, evidenciando-se que, não obstante tal consulta ocorra, é seletivo o grupo de pessoas que dela participa – parcelas que, por certo, já se encontram engajadas em termos políticos e não necessitam de “treinamentos prévios”.

Também há de ser cética a crença sobre a possibilidade de a consulta pública vir a estimular os cidadãos a adotarem uma postura política mais ativa, haja vista que a Teoria da Democracia Participativa de Carole Pateman vislumbra que a participação deve se difundir nas mais variadas esferas sociais para que seja viável perceber um resultado positivo a longo prazo, não sendo suficiente a mera positivação do instituto – por mais louváveis que sejam suas intenções. É quase impossível que a consulta pública possua eficácia pedagógica e política ante um povo que padece de inúmeros problemas. A preocupação em sobreviver diariamente obnubila a importância da participação no âmbito do Poder Público.

Não obstante, engendra-se um verdadeiro ciclo: o povo comum, preocupado com suas obrigações pessoais e hodiernas, não consegue influir na nomogênese que ocorre nas agências reguladoras. Por não participar de fato deste processo – tampouco dos demais –, dá azo para que os integrantes da elite se apropriem dos espaços de consenso criados e possam reforçar ainda mais a marginalização das parcelas mais pobres. As normas emanadas tenderão a atender aos interesses da burguesia em detrimento das classes trabalhadoras e consumeristas, dificultando ainda mais as vidas da massa e diminuindo as chances de que a população em geral participe desses processos democráticos.

Ainda é possível somar a tal estado de coisas as dificuldades inerentes aos temas tratados nas consultas públicas. Alguns deles são capazes de provocar variadas divergências até mesmo entre os mais renomados cientistas. No caso da já citada Consulta Pública n.º 23 da ANATEL, por exemplo, o problema inicial para os populares seria conseguir navegar no site. Muitas pessoas não possuem sequer o acesso à *internet* e, não bastasse isso, a plataforma não é intuitiva ou tampouco

amigável aos internautas, complicando sobremaneira as chances de que um cidadão comum, que trabalha por inúmeras horas a fim de obter o sustento familiar, sinta-se estimulado a opinar sobre o assunto.

No mesmo sentido é a Consulta Pública n.º 28 da ANEEL, realizada de 27 de maio de 2021 a 12 de julho do mesmo ano, versando sobre o tema da alteração das Regras de Comercialização de Energia Elétrica em vista das diretrizes regulatórias relativas ao deslocamento hidrelétrico motivado por geração termelétrica inflexível. Como se pode perceber, trata-se de um assunto demasiadamente específico e que não está presente no dia a dia do homem médio.

Para que possa fazer uma eventual contribuição, o popular precisaria enviar um e-mail para o endereço eletrônico disponibilizado no *site* da ANEEL. Porém, para compreender melhor a proposta, deverá ler a AIR que consta em anexo e que apresenta as consequências da regulamentação. O documento é de fato ininteligível para o cidadão comum, pois versa sobre uma série de dados técnicos que demandam um conhecimento mínimo sobre matrizes energéticas, engenharia, economia e finanças públicas para a correta compreensão do tema do deslocamento hidrelétrico motivado por geração termelétrica inflexível.

Ademais, os meios de comunicação praticamente não tratam sobre as consultas públicas que são disponibilizadas pelas diversas agências reguladoras. Não se verifica uma efetiva publicidade sobre tal instrumento democrático, cuja utilização acaba por ficar restrita aos já aludidos grupos que possuem interesse no objeto que será regulamentado. Dessa forma, a ideia da consulta pública se mostra mais um argumento retórico para legitimar as decisões tomadas no âmbito das agências que um mecanismo real de participação popular. A maioria dos cidadãos sequer tem conhecimento de que eventualmente podem apresentar sugestões e críticas às minutas e documentos afins que são publicados nos *sites*.

A perspectiva de John Rawls de erigir uma razão pública nos procedimentos decisórios encontra, portanto, inúmeros entraves diante da complexa realidade brasileira. O instituto da consulta pública, embora promissor em termos potenciais e abstratos, seja em razão do desconhecimento pelos populares, seja por se encontrar monopolizado por pequenos grupos de interesses muitas vezes contrapostos aos da sociedade, não vem logrando êxito em fornecer um preparo adequado para fortalecer no homem médio o sentimento de que sua participação nos âmbitos decisórios da vida pública – e sobretudo nas agências reguladoras – é importante e pode contribuir, a longo prazo, para o incremento da intervenção popular e, conseqüentemente, para que se desenvolva uma democracia participativa no Brasil.

4. CONCLUSÃO

De início, convém salientar que a tecnicidade exigida pelas agências reguladoras não implica dizer que o instituto da consulta pública deva ser descartado, haja vista que a novidade legislativa representa um ganho democrático inestimável para todos os brasileiros. Também não se pode negar que os ensinamentos de John Rawls constituam uma ótima diretriz, em conjunto com a moderna Teoria da Democracia Participativa, para que se possa promover um processo de racionalização das decisões da Administração Pública. Contudo, seria ingênuo desconsiderar todos os entraves presentes na realidade brasileira em proveito das boas intenções que o legislador infraconstitucional teve ao positivar a Lei n.º 13.848/2019.

O diploma em questão resultou de um esforço legislativo em solucionar os diversos problemas ligados à operação e ao funcionamento das agências reguladoras, de modo a permitir que exerçam suas atividades com maior eficiência e segurança jurídica. No mesmo átimo, positivaram-se os institutos da consulta e da audiência públicas, cuja *ratio essendi* consiste em introduzir o elemento da participação popular nos processos decisórios de tais agências que se mostrem aptos a irradiar consequências de elevado valor social para os consumidores e outros agentes econômicos como um todo.

De fato, a *ratio legis* pretendida pelo legislador possui uma alta proximidade com o ideário do filósofo John Rawls, que permite não apenas uma compreensão mais apurada de tais institutos como também contribui para um entendimento mais amplo das suas finalidades. Para muito além de instrumentos de justificação racional das escolhas públicas, as consultas públicas previstas pela Lei n.º 13.848/2019 funcionam, pelo menos em teoria, como uma espécie de treinamento para que os cidadãos desenvolvam uma postura política mais ativa.

Ocorre que, na prática, o instituto em questão exige dos populares um conhecimento técnico muitas vezes de alta especificidade. Sabe-se que o cidadão comum, que quase sempre possui uma baixa instrução escolar, não consegue sequer entender do que se trata a proposta que pretende alterar o ato normativo, tampouco se interessa pelo tema – dada sua complexidade. Somente um pequeno grupo de empresários e agentes econômicos efetivamente buscam participar da consulta pública, cujo resultado tenderá a refletir os anseios da classe política dominante em detrimento dos diversos trabalhadores e consumidores em geral, reproduzindo na superestrutura a desigualdade presente na base social.

É inegável concluir que, mais uma vez, um instrumento de participação popular neutro se tornou um móvel para que a elite realize suas pretensões (assim como ocorre no cenário político em geral), mas isso não significa dizer que a consulta pública seja inútil ou tampouco, maléfica. Afinal, de qualquer forma, é certo que as classes dominantes acabariam por exercer – com ou sem consulta pública – sua influência na nomogênese normativa das agências reguladoras. Numa visão otimista, pode-se afirmar que, com as consultas públicas, há, pelo menos potencialmente, a possibilidade de que os grupos menos favorecidos possam opinar sobre as alterações propostas por tais autarquias.

Tanto maior será a probabilidade de se construir uma cultura da participação política na sociedade quanto mais oportunidades e mecanismos de influência popular em geral se mostrarem disponíveis ao homem médio. Para isso, é de suma importância que tais meios sejam conhecidos pela população em geral, dado que a consulta pública, sem pretender exageros, é quase que de ordem esotérica. A Análise de Impacto Regulatório, por exemplo, possui uma linguagem extremamente técnica e sobretudo ininteligível à maioria das pessoas, de modo que seria no mínimo interessante que tais agências fornecessem uma versão mais simplificada da AIR e até mesmo da proposta de alteração que é objeto da consulta.

Também seria oportuno que as mídias e os meios de comunicação ajudassem a difundir a consulta pública a fim de que ela se faça presente no imaginário coletivo, de modo a ensinar as ideias básicas do instituto, bem como fornecer instruções para que os cidadãos possam participar e, desta forma, consigam apresentar suas manifestações no *site* ou e-mail da agência reguladora. No atual cenário, pouco ou nunca se fala sobre o tema, prejudicando a eficácia do instituto, além de torná-lo praticamente um monopólio das classes políticas dirigentes.

Para além de um mero mecanismo de controle social, as consultas públicas previstas pela Lei n.º 13.848/2019 foram desenhadas para atender a objetivos muito maiores, como é possível perceber por meio de uma interpretação baseada nos ensinamentos de John Rawls. Trata-se de permitir a justificação racional das escolhas públicas pelos cidadãos, além de ser uma garantia mais elevada de que os atos e as normas decorrentes das agências reguladoras efetivamente sejam capazes de refletir as necessidades sociais vigentes, o que, a longo prazo, em conjunto com outros esforços da sociedade civil, poderá contribuir para a construção de uma democracia participativa.

Por consequência, visando a impedir que os entraves da complexa realidade brasileira convertam a consulta pública num artifício retórico dos interesses dominantes para supostamente legitimar as alterações normativas promovidas pelas agências reguladoras, é imprescindível que o legislador e tais autarquias busquem meios concretos para permitir que a população compreenda e possa opinar de maneira efetiva. A consulta pública é um instrumento que ostenta grande capital político e que pode, portanto, contribuir sobremaneira para fortalecer o sentimento de eficácia política do povo e demonstrar que a cidadania nunca será plenamente exercida enquanto vigorar no imaginário coletivo a noção de que o único meio de participação democrática é o voto.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. Considerações iniciais sobre a lei geral das agências reguladoras. **Revista de Direito da Administração Pública**, ISSN 2595-5667, a. 5, v. 1, n. 1, jan./jun. 2020.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1988.

BINENBOJM, Gustavo. Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 240, p. 147-165, abr./jun., 2005.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BONFIM, Vinícius Silva; PEDRON, Flávio Quinaud. A razão pública conforme John Rawls e a construção legítima do provimento jurisdicional no STF. **RIL**, Brasília a. 54 n. 214 abr./jun. 2017.

BRAUDEL, Fernand. **Escritos sobre a história**. Editora perspectiva, 1969.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992.

DAHL, Robert. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 191, jan./mar. 1993.

FALBO, Ricardo Nery. Direito, Discurso e Marxismo. **Revista SynThesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2012, p. 33-47.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito Econômico**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

GONÇALVES, Carla Maria. A consideração das consequências práticas nas decisões dos órgãos de controle e a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR). In: **Transformações do Direito Administrativo**: o Estado Administrativo 30 anos depois da Constituição de 1988. Organizadores: Daniel Wunder Hachem, Fernando Leal, José Vicente Santos de Mendonça. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: 2010.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Do direito de defesa em inquérito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 183, p. 9-18, jan./mar. 1991.

GUIMARÃES, Luiz Gustavo Faria. Comentários sobre a lei geral de agências reguladoras. **Revista de Direito da Administração Pública**. **Revista de Direito da Administração Pública**, ISSN 2595-5667, a. 4, v. 1, n. 2, jul./dez. 2019.

HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. 6. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2010.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto Júnior. Democracia Deliberativa e Orçamento Público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n.º 43, p. 127-157, out. 2012.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes e Outros Escritos**. São Paulo: Martin Claret: 2004.

LARENZ, Karl. **Derecho justo**. Madrid: Civitas, 1985.

MEDAUAR, Odete. Administração pública ainda sem democracia. **Problemas Brasileiros**, São Paulo, v. 23, n. 256, p. 37-53, mar./abr. 1986.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.



MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Revista Lua Nova**, São Paulo, p. 83-118, 2017.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: Escala, 2006.

NUNES, António José Avelãs. Do estado regulador ao estado garantidor. **Revista de Direito Público da Economia**, RDPE: Belo Horizonte, ano 9, n. 34, abr./jun. 2011.

NUSDEO, Fábio. **Fundamentos para uma Codificação do Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Trad. Almiro Piseta e Lenita Maria Rímoli Esteves. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RAWLS, John. **Justiça e democracia**. São Paulo: Martin Fontes, 2000.

ROTHBARD, Murray. **A anatomia do Estado**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2012.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

MORUS, Thomas. A Utopia. In: **Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License