

DOMANDO O LEVIATÃ PELA SUA EXPOSIÇÃO: TRANSPARÊNCIA E CONSENSUALISMO NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Resumo: O presente artigo tem por escopo analisar como a transparência e participação social da gestão pública contribui como ferramenta de controle social nos processos administrativos de produção normativa no âmbito das agências reguladoras federais. Analisa-se primeiramente a evolução do Estado burocrático para o Estado gerencial, destacando a importância do papel exercido pelas agências reguladoras, ressaltando, contudo, que embora sejam autônomas, seus atos estão sujeitos a controle. Após, ressaltam-se quais são as formas ordinárias de controle exercidas pelo próprio maquinário estatal. Depois, parte-se para um olhar sobre como a transparência incita os mecanismos de consensualismo e como a publicidade aproxima a sociedade a participar das decisões que interferirão diretamente em suas vidas. É importante garantir a participação social na tomada de decisões administrativas, mormente quanto estas podem acarretar em direitos e obrigações, como no caso dos processos de produção normativa.

Palavras chave: Agências Reguladoras Independentes. Administração Pública Consensual. Transparência e *Accountability*.

Sumário: 1 Introdução; 2 Administração gerencial e a relevância das Agências Reguladoras; 3 Mecanismos de controle nos processos de produção normativa; 4 Transparência e accountability como fomentadores do controle social; 5 O controle social consensual; Conclusão; Referências bibliográficas.

1 Introdução

Ponto bastante crítico no cenário regulatório atual consiste na forma como os processos administrativos de produção normativa se dão no âmbito interno das agências reguladoras federais. Isso porque não há um modelo comum. Ao revés, embora estejam sujeitas a Lei dos Processos Administrativos (Lei 9.784/99), seus procedimentos internos já nasceram distintos em decorrência das especificidades que a legislação de cada setor regulado lhes conferia.

Na prática, surge um novo risco¹ em decorrência desta característica: a grande especialização da agência poderá levar ao seu insulamento, agravando mais ainda o acesso de alguns atores na participação deste processo de produção normativa, seja em razão do menor conhecimento sobre temas estritamente técnicos

¹ PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. *Gênese e indefinições da accountability nas agências reguladoras brasileiras: o caso da Anatel e da ANS*. In: **Encontro anual da ANPAD**, 28., Curitiba, 2004. *Anais...* Curitiba: ANPAD, 2004.

seja por que tal especificação produz verdadeira repulsa no interesse daqueles que sequer detém um conhecimento mínimo.

Em verdade, risco maior se traduz no fenômeno conhecido por captura do agente regulador, uma vez que os grupos de interesses mais vinculados ao setor certamente irão se aproveitar do ente, que na prática, acaba sendo compreendido por parcela extremamente limitada.

É neste panorama que se enleva a importância dos mecanismos de controle sobre a atividade das agências reguladoras, mormente para garantir o desempenho independente e coordenado de suas funções. É interessante, depois de ingressar na importância dos aludidos mecanismos, apresentar como que o debate da regulação se associou com a importância da transparência. Sem dúvida, a preocupação é de propiciar um modelo de controle social de modo que permita, por corolário, a prestação de contas por parte dos governantes.

A preocupação da transparência caminha para a implementação de mais instrumentos consensuais, como forma de melhorar o controle e participação nas políticas públicas, bem como ampliar as bases de legitimação do próprio governo². Municar os cidadãos com tais informações bem como permitir sua participação em decisões que possam influir nas ações governamentais, isto é, em processos administrativos de produção normativa que na prática interferirão diretamente sobre as suas vidas, é propiciar o exercício da democracia, muito mais do que somente por meio das eleições, é permitir um controle social eficaz.

É sob o enfoque nos mecanismos de controle existentes, na proposta da ampliação do consensualismo na Administração, na efetiva aplicação da transparência e seus desdobramentos, que este trabalho pretende se debruçar. Ressalta-se que o trabalho não pretende encampar soluções prontas, mas tão somente evidenciar como as agências reguladoras assumem um papel fundamental como instrumento de políticas públicas democratizantes além de garantir o equilíbrio de interesses do setor regulado.

² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. RDA...

2 Administração gerencial e a relevância das agências reguladoras

As mutações estatais implicam num processo evolutivo cujos reflexos atingem diretamente o perfil da Administração Pública. Passando por uma análise histórica de tais mutações, de acordo com DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, podemos assim sintetizá-las em três aspectos: Absolutista (ou Administração Regaliana), Estatista (ou Administração Burocrática) e Democrática (ou Administração Gerencial).

Na primeira fase, o Estado não estava submetido a controle algum, vigorava a famigerada máxima *the king can do no wrong*. Esta época foi marcada pelo excesso de prerrogativas e poderes concentrados na mão do governante. Apenas com o advento do Estado Liberal, em oposição ao regime opressor, ouve a quebra deste sistema de prerrogativas absolutas, impondo ao Estado o dever de se submeter a legalidade. Contudo, ainda ficou sob a sua gama de atividades a manutenção da ordem interna e da soberania.

Na fase Estatista, o Estado e a Administração Pública ganham relevância na medida em que voltaram suas atividades para uma atuação mais direta e incisiva sobre a vida dos particulares, seja para garantir a prestação de serviços públicos, para a consecução dos direitos sociais através de políticas públicas e a intervenção direta no domínio econômico. Este inchaço no rol de atividades da Administração, fez com que necessariamente suas atividades se tornassem mais burocráticas.

Em decorrência deste abundante aumento de competências, o Estado não detinha mais capacidade para suportar tamanha complexidade, ocasionando um verdadeiro choque de gestão, o que lhe fez buscar por alternativas.

Exigia-se ainda a criação de uma nova institucionalidade, possibilitando uma gestão mais próxima aos anseios da sociedade e que ao mesmo tempo limitasse o monopólio de suas decisões político-sociais.

É neste cenário que observa-se a tendência para a implementação de mecanismos de cunho neoliberal que possibilitassem uma sociedade mais participativa no comando da máquina estatal, sendo papel primordial do direito administrativo garantir sua aplicabilidade. A este fenômeno a doutrina denomina de *Consensualidade* ou de Administração Gerencial.

É neste momento que o Estado deixa de ser provedor de serviços e passa a ser fiscalizador, sem deixar, todavia, de garantir a ordem interna e a soberania. Mas para que fosse possível exercer essa nova função, seria necessário delegar atividades e atribuições anteriormente concentradas. É com base nestas necessidades e na busca de entes especializados que se deu a delegação de competências às agências reguladoras.

Hodiernamente são estes órgãos, em tese, que são responsáveis pela intervenção estatal na forma da regulação. A regulação em sentido estrito é conhecida como a disciplina indireta da economia pelo Estado, com o uso dos seus atributos de autoridade por meio de função administrativa para realização de diretrizes pré-definidas e políticas públicas.

Dentro desta afirmação, para melhor compreensão do conceito, é possível fazer uma analogia simplista entre as atribuições de um comandante e um copiloto de uma aeronave. O comandante não pilota diretamente a aeronave, mas traça diretrizes ao copiloto para que melhor a conduza em um trajeto previamente estruturado. Ocorre exatamente o mesmo entre o formulador de políticas públicas (comandante) e o regulador (copiloto) que atende às diretrizes predefinidas, visando alcançar os resultados necessários para a boa regulação do setor econômico.

Perceba-se que não se defende uma ausência de intervenção estatal, mas uma regulação mínima, suficiente. Não basta, todavia, apenas criar a entidade sem conceder os poderes necessários para que ela exerça suas atividades com autonomia, caso contrário, ter-se-ia apenas mais um órgão de controle estatal, despreocupado com questões que possam afetar o equilíbrio do sistema.

No Brasil, embora prevista a atuação das agências reguladoras, e ainda que dotadas de autonomia para a produção normativa, não há legislação que detalhe o procedimento administrativo para tal exercício. Longe de querer intentar colocar em cheque a discussão se regulamentos e atos derivados do poder normativo podem ou não afetar a ordem jurídica, a problemática antecede tal discussão, vez que a edição de regulamentos não possui um controle que se mostre apto a atender as necessidades do setor regulado.

Sem dúvida, a autonomia é atributo necessário para se garantir a ideia da Administração Gerencial. Vale observar, contudo, que tal premissa não isenta as

agências das mais variadas formas de controle, conforme será detalhado no próximo capítulo.

3 MECANISMOS DE CONTROLE NOS PROCESSOS DE PRODUÇÃO NORMATIVA

A doutrina já reconhece que a maioria dos mecanismos de controle existentes são formais e custosos. O grande desafio está na busca de controles eficientes, aproximando o Poder Público de seus destinatários sem inviabilizar, por outro lado, a atividade administrativa. Não só o excesso de controle, mas inclusive o excesso de normas pode constituir entrave no funcionamento estatal.

É por essa ocasião que o legislador, em algumas hipóteses, se fez valer das “leis-quadros”, expressão muito bem empregada por CARLOS ARI SUNDFELD em leis que criam estruturas conceituais e principiológicas para que o governo e o ente regulador editem normas substantivas posteriores, podendo readequa-las às necessidades imediatas advindas de alguns mercados muito sensíveis, e que, se dependessem de alteração por meio do processo legislativo ordinário, tenderiam a um verdadeiro caos sistêmico.

Ocorre que criação de normas abstratas no exercício do poder normativo das agências reguladoras tem recebido uma atenção que jamais antes foi notada no direito pátrio, isso por se tratar de uma matéria quase que isenta de regulamentação. O tema do processo administrativo somente tornou-se preocupação após a Constituição de 1988³.

De início não havia regras claras para definir a processualidade do direito administrativo, pois em geral, eram comandos encontrados em legislações muito esparsas. Decisões oriundas do Poder Judiciário foram muito relevantes, pois apontaram a uma tendência de um processo congruente, embora boa parte das decisões toquem apenas questões casuísticas do Poder Público punindo servidores públicos no âmbito de processos administrativos disciplinares.

³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LV - aos litigantes, *em processo judicial ou administrativo*, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Em que pese as legislações criadoras das agências tenham lhe conferido certa sistemática processual para edição de atos normativos, foi com o advento da lei 9.784/99 que a administração federal passou a seguir procedimentos unificados sobre a tomada de decisão dentro de processos administrativos. Verifica-se que o tema foi se tornando tão relevante ao passo de que foi necessária a edição de uma norma que abarcasse todas as questões procedimentais.

Não obstante a existência do novo instrumento legal, ainda assim, se perquire sobre quais as possibilidades do exercício de controle sobre as atividades normativas das agências. Isso porque o exercício do controle de atividades por meio apenas da aferição de legalidade poderá acarretar em um *déficit* de responsividade, uma vez que suas preocupações deixam de lado os desideratos sociais, apegando-se tão somente as questões formalistas da lei.

Neste quesito, o princípio constitucional da eficiência exerce uma dupla função. Primeiro como um dever, isto é, de que a atuação e organização administrativa se voltem a eficazmente satisfazer as finalidades públicas. Segundo, funciona também como parâmetro de controle, a fim de aferir permanentemente o atendimento destas mesmas finalidades.

No entanto, não podemos nos deixar levar pela falaciosa afirmação de que o excessivo controle tenderia a um sistema mais eficiente, aliás, conforme ressaltado no início, é necessário tomar cuidado para que o controle não se torne um entrave na execução das atividades visadas pela administração. O professor FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO justifica o fato do excesso de controle provocar distúrbios na economicidade e na própria eficiência, pois além de custosos, podem engessar o ente estatal.

Tomando o a vertente estrutural de controle, notamos que além da adstrição do poder normativo das agências restarem limitadas aos conceitos e princípios abrangidos pela norma que lhes confere competência para produção normativa, ainda se sujeitam ao controle por parte dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No âmbito do Poder Executivo, encontramos a possibilidade de controle interno, em decorrência da supervisão ministerial na qual determinada agência encontra-se vinculada. Embora gozem do benefício da autonomia administrativa,

devem coadunar os instrumentos regulatórios com as políticas públicas previamente definidas, afinal, também compete às agências a sua implementação.

Já com fulcro no controle Parlamentar, é fundamental destacar o papel do Congresso Nacional ⁴ como sendo de sua competência exclusiva a sustação de atos normativos que exorbitem o poder regulamentar. Assim, casos em que as agências se sobressaiam além das “molduras” contidas na lei, caberia ao Congresso sobrestar eventual regulamento.

Resta mencionar a importância do controle feito pelo Judiciário ⁵. A inafastabilidade da Jurisdição a toda lesão ao ameaça a direito bem como os remédios constitucionais como o mandado de segurança, mandado de injunção, *habeas data* e *habeas corpus* seriam mecanismos suficientes para o exercício do controle.

Vergastado tema quanto ao alcance que o controle exercido pelo Judiciário pode abranger sobre o mérito do ato administrativo já restou superado pela aplicação de diversas teorias ínsitas ao próprio direito administrativo. Isso porque a análise do Judiciário, *a priori*, deveria ser realizada estritamente sobre a legalidade. Todavia, se perquire da análise da discricionariedade conferida ao administrador público, ou ainda, para agências reguladoras na medida em que visa exteriorizar regulamentos.

Neste sentido, vale transcrever a análise exposta pelo professor FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO, descrevendo objetivamente as principais teses aplicadas para um controle incidente sobre o mérito administrativo:

Ao longo do tempo, algumas teorias vêm sendo elaboradas para fixar limites ao exercício do poder discricionário, de modo a ampliar a possibilidade de sua apreciação pelo Poder Judiciário. Assim é que, de modo a controlar o mau uso da discricionariedade, foram desenvolvidas as teorias do desvio de poder (quando a autoridade se utiliza do poder discricionário para atingir fim diverso daquele que a lei fixou cabe apreciação judicial) e a teoria dos motivos determinantes (pela qual é dada ao Poder Judiciário a possibilidade

⁴ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...)V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

⁵ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

de apreciar a validade dos motivos que levaram a Administração a praticar determinado ato se ela os tiver indicado).

Ressalta por outro lado os perigos contidos no ativismo judicial, objeto de críticas pela doutrina mais recente, *in verbis*:

Vive-se atualmente uma ampliação ainda maior do controle judicial da Administração, o que se de um lado pode ser muito positivo, não pode, no entanto, ensejar a substituição da discricionariedade do administrador pela do juiz.

Assim, não obstante o processo administrativo de produção normativa não esteja totalmente disciplinado por lei, o sistema jurídico atual permite que o controle seja efetuado pelos três poderes. Mas muitas vezes, o controle exercido pelos poderes estatais não são os mais adequados, pois ora podem afetar a autonomia do ente ou ainda quando o tema envolve a produção normativa de conteúdo técnico, específico, em que muitas vezes, somente aqueles que atuam diretamente num mercado ou que dele participam de alguma forma poderiam contribuir com uma das finalidades do ente regulador: a manutenção do equilíbrio do sistema.

Assim, resta-nos ver como a participação social, por meio da transparência, pode auxiliar num controle eficiente sobre a atividade de produção normativa, sem que isso atinja os atributos conferidos às agências reguladoras.

4 TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY COMO FOMENTADORES DO CONTROLE SOCIAL

Não há como questionar atos de fraudes, corrupção ou captura do agente sem uma real divulgação dos motivos ou fundamentos para uma tomada de decisão, sobretudo quando evolva a emissão de atos normativos que irão disciplinar setores cujos *players* detêm poder econômico suficiente para editar as regras do jogo sem que a sociedade sequer tome ciência destas condutas. Ou ainda que exista a publicidade dos atos decisórios e seus motivos, a transparência superficial em países democráticos se transforma em fator altamente questionável.

Somente uma sociedade participativa e consciente desempenha o exercício da democracia, vez que possui o livre arbítrio para se manifestar nas mais diversas oportunidades e instâncias de governo.

Sobre a importância da transparência para a construção de um Estado Democrático, NORBERTO BOBBIO dizia ser essencial que as ações dos governantes fossem divulgadas e assim quando tornadas públicas pudessem ser esmiuçadas, julgadas e criticadas.

Neste toar, a mera divulgação de informações não garante que os destinatários terão conhecimento do assunto abordado num determinado ato ou decisão, mormente quando envolvam assuntos jacentes à regulação econômica, visto que a maioria das pautas detalhadas pelas agências, seja por meio de instruções normativas, resoluções, portarias, abordam temas técnicos, específicos, o que pode ocasionar, sem qualquer intenção, justamente a pretensão contrária ao que se defende, isto é, a repulsa de atores sociais por não compreender a técnica em discussão.

Dessa maneira, a compreensão do que será divulgado é condição *sine qua non* para determinar o nível de transparência da informação. Somente este tipo de informação seria apta a incentivar a participação social no controle dos atos e decisões administrativas, sem que com isso tenha qualquer afronta a separação de poderes ou ameça a autonomia das agências reguladoras.

Para uma melhor compreensão de quais atributos devem estar presentes para se obter uma transparência eficaz durante o procedimento de divulgação de informações, VISHWANATH e KAUFMAN relatam a fundamental observância de: a. acessibilidade aos meios de informações, aliada à proficiência da população em geral; b. relevância da informação apresentada; c. qualidade e confiabilidade, bem como tempestividade, abrangência, consistência e relativa simplicidade em sua apresentação.

Hodiernamente, vem crescendo a preocupação com a aplicação da *accountability* durante a prestação de contas do poder público. Seguindo tal preocupação, a OCDE ⁶, em suas publicações, utiliza como definição para *accountability* um dever de comprovar que os procedimentos são seguidos por meio das diretrizes previamente instituídas, ou ainda como a divulgação de resultados de

⁶ OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT). *Glossary of key terms in evaluation and results based management*. Paris. 2002. Disponível em: < <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf> >. Acesso em 29 de setembro de 2014.

forma clara, honesta e que ainda estão sujeitos a apuração por órgãos de controle, dentro de períodos determinados.

Na prática, os mecanismos de *accountability* expressam instrumentos institucionais para incitar o governo a prestar contas a toda sociedade, inclusive aos órgãos de controle, de forma clara e precisa, e não como informações indecifráveis ou compelidas num grau de complexidade auferíveis apenas por aqueles que atuam diretamente com o seu conteúdo.

Com a exposição da importância da transparência e da mecanismos de *accountability* na prestação de contas, é curial que a Administração, no caso, as agências, ampliem seus instrumentos de participação social, além de tomar como um dever o aprimoramento no fornecimento de informações, mormente quanto o assunto em pauta envolva processos administrativos de produção normativa⁷.

5 O CONTROLE SOCIAL-CONSENSUAL

O consensualismo é rigorosamente defendido como instrumento de participação mais efetiva da sociedade na definição das agendas, na formulação de políticas públicas e na gestão da *res publica*. É sem dúvida uma prática instrumental a viabilizar a legitimidade das ações da Administração, cuja adesão dos membros sociais acaba se dando de forma espontânea.

Este processo de participação social vem sendo acompanhado da abertura de canais institucionais que possibilitam a interlocução entre as entidades e órgãos de controle, de modo que seja integrados aos poucos em todos os níveis e esferas de governo.

As elucidações do professor DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO ressaltam a insatisfação com o intervencionismo puro, na mesma ordem em que o ALEXANDRE SANTOS DO ARAGÃO relata a necessidade de uma relação

⁷ E.g. que se pode levar em consideração são as manifestações efetuadas em consultas públicas. Em tese, a Administração tem o dever de responder, para só depois publicar o texto normativo. Mas embora pareça um procedimento simples, questiona-se: e se a divulgação das respostas ser feita posteriormente a edição das normas? Existe algum dever processual? Como inserir novidades no texto submetido da consulta pública? Divulgada uma minuta, havendo manifestações sobre, e depois de análise, poder-se-ia publicar o texto definitivo ou submeter a uma nova consulta? E o problema da burocratização? São questões pertinentes a qual a legislação não estabeleceu nenhum procedimento, mas deixou a cargo das agências para também tratar do tema consoante sua conveniência e oportunidade.

proporcional direta entre a magnitude de intervenção do Estado ao nível de consensualização.

Assim, resta avaliar como se dá o a aplicação de mecanismos de participação social no âmago das agências reguladoras, mais especificamente em processos administrativos de produção normativa.

Dentre os mecanismos de controle previstos na Lei dos Processos Administrativos Federais, encontramos a audiência pública, utilizada como instrumento de participação popular na fase instrutória de processo decisório, em sessão pública, de caráter não vinculante, aberta a todos os interessados. Considerando que muitas vezes tal participação não é documentada como no caso das consultas públicas, raramente é empregada para processos administrativos na produção de normas.

A consulta pública, por outro lado, é ato em que a Administração divulga determinado conteúdo de um ato futuro e a sociedade, durante prazo determinado, poderá propor alterações, sugestões, ou até mesmo apresentar alguma inviabilidade para a prática do mesmo ato. Antes da expedição dos aludidos atos normativos, portanto, convém a agência responder todos os questionamentos bem como documentá-los, além de dar a devida publicidade as respostas.

É deste mesmo mecanismo que as agências reguladoras federais se utilizam antes de publicar qualquer ato normativo. Mas ainda que o art. 31 da Lei dos Processos Administrativos conceda a faculdade da utilização destas consultas, o art. 42 da Lei Geral de Telecomunicações, por sua vez, torna o procedimento como obrigatório para ANATEL.

Curioso ressaltar, todavia, que não há nenhum detalhamento em lei sobre a consulta pública para que se possa considerá-la como uma tentativa efetiva e legítima de instruir a participação democrática nas formulações de instrumentos jurídico-normativos. Não obstante as próprias agências criem seus regimentos internos, detalhando melhor como se daria seus processos de produção normativa, em caso de descumprimento ou de sua não realização, inexistente instrumento apto a sanciona-las.

Questiona-se, desta maneira, que ainda que a legislação traga mecanismos de participação social no âmbito das decisões da Administração⁸, ainda são insuficientes ao ponto de se alcançar os fins pretendidos por uma transparência eficaz ou apta a introduzir mecanismos de *accountability*, isso porque o problema demanda produção de normas legais, seja para detalhar com mais minúcias os procedimentos, seja para cominar sanções, ou ainda para ampliar o acesso a informações internas ao ente estatal.

CONCLUSÃO

Em decorrência do agigantamento das atividades estatais, foi preciso que o Estado se socorresse de técnicas de descentralização e desconcentração no intuito de delegar suas competências a outros entes capacitados em grau de especialidade técnica para que exercessem o papel de fiscais, deixando de lado o papel de prestador universal de serviços públicos, deixando de lado também a intervenção direta, passando a adotar um papel de gestor da economia, por meio da regulação das atividades econômicas.

Foi neste cenário que as agências reguladoras independentes revelaram sua importância como um braço do Estado Gerencial, promovendo a fiscalização das atividades por meio da expedição de atos normativos, gozando de total autonomia, devendo observância tão somente aos limites prefixados nas leis gerais de cada segmento econômico. Não obstante esta margem de liberdade conferida pela própria lei, foi fundamental o papel da Lei do Processo Administrativo como instrumento garantidor de que os processos seguiriam uma linha uniforme.

Contudo, viu-se que a legislação ainda era insuficiente para garantir que os riscos derivados do amplo poder normativo das agências fossem mitigados, mormente os atrelados ao problema da captura do agente regulador. Assim, ressaltou-se a importância da transparência e *accountability* como formas de fomento na participação social no controle da expedição de atos normativos, uma vez que as formas de controle exercida pelos três poderes muitas vezes acarretava num *déficit* de responsividade, além de ser altamente custoso, moroso e burocrático.

⁸ No mesmo sentido, entendemos que foi a tentativa do art. 20, do Decreto 8.243/2014.

Tal circunstância somente ressaltou a importância do consensualismo na administração, como ferramenta democrática que visa garantir a participação social junto às decisões e processos administrativos. Mas ainda assim, a eficácia de tais mecanismos está intimamente relacionada ao grau de transparência a ser implementado na divulgação de informações.

Por derradeiro, visto que implementação da conscientização social será um processo de longo prazo, mas que possibilitará o reforço na legitimidade na tomada de decisões da Administração, também é necessário que as agências tomem como um dever a divulgação de informações mais acessíveis.

Referências bibliográficas

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Estado governo: por uma teoria geral da política**. 14^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GUERRA, Sérgio. Atualidades sobre o controle judicial dos atos regulatórios. *In: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 21, fevereiro/março/abril, 2010. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-21-FEVEREIRO-SERGIO-GUERRA.pdf>>. Acesso em 29 de setembro de 2014.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **O regime jurídico das utilidades públicas**. Função social e exploração econômica dos bens públicos. Tese Livre Docência em Direito pela Faculdade de Direito, Departamento de Direito do Estado, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

_____. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. *In: Paulo Modesto (coord.)*. **Nova Organização Administrativa Brasileira**, 2^a ed. Rio de Janeiro: Ed. Fórum, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *In: Revista de Direito Administrativo (RDA)*, n. 231. Rio de Janeiro: Renovar, jan/mar. 2003.

_____. Novas Tendências da Democracia: Consenso e Direito Público na Virada do Século – O Caso Brasileiro. *In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, nº. 13. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, março/abril/maio, 2008. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em 29 de setembro de 2014.

Organisation for Economic Co-operation and Deveelopment (OECD). **Glossary of key terms in evaluation and results based management**. Paris. 2002. Disponível em: < <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf> >. Acesso em 29 de setembro de 2014.

PEREIRA JUNIOR, Jéssé Torres. Presença da Administração Consensual no Direito Positivo Brasileiro. *In: FREITAS, Daniela Bandeira de; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coord.) Direito administrativo e democracia econômica*. Belo Horizonte : Fórum, 2012.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática**. Institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Gênese e indefinições da accountability nas agências reguladoras brasileiras: o caso da Anatel e da ANS. *In: Encontro anual da ANPAD*, 28. Curitiba, 2004. Curitiba: ANPAD, 2004.

PRADO, O. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela ANEEL. *In: Revista de Administração Pública*. Vol. 40, nº 4, set, 2006. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6844/5425>. Acesso em 29 de setembro de 2014.

SANTOS, André Luiz Lopes dos. CARAÇATO, Gilson. A Consensualidade e os Canais de Democratização da Administração Pública. *In*: José Eduardo Martins Cardozo, João Eduardo Lipes Queiroz, Márcia Walquíria Batista dos Santos (coords). **Direito administrativo econômico**. São Paulo : Atlas, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. Meu depoimento e avaliação sobre a Lei Geral de Telecomunicações. *In*: **Revista de Direito de Informática e Telecomunicações**, vol. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

_____. **Direito administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros, 2012.

VISHWANATH, Tara and KAUFMAN, Daniel. **Towards Transparency in Finance and Governance**. **The World Bank**, 1999. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/tarawish.pdf>>. Acesso em 29 de setembro de 2014.