

O SURGIMENTO DO ESTADO REGULADOR NO ÂMBITO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS E A CRIAÇÃO DE ESPAÇOS DE INTERLOCUÇÃO SOCIAL

Eliane Fontana¹

Resumo: O artigo traz uma abordagem introdutória e bibliográfica sobre as noções acerca do que vem a ser o serviço público no Brasil pós-Constituição de 1988, e de como a abertura de espaços de compartilhamento social melhorariam a relação Estado-sociedade, notadamente quanto à celeridade, a efetivação e o acesso a todos aos serviços públicos existentes no país. Embora garantidor dos valores institucionalmente previstos, houve a necessidade de o Estado repensar até que ponto a máquina pública poderia financiar as necessidades coletivas, sem que para isso todo o sistema falisse. Surge uma nova concepção de Estado, Regulador, e com ele os debates sobre os contratos que remontam à iniciativa privada, para a prestação dos serviços públicos do país. A onda de privatizações na década de noventa transformou o contexto jurídico, social e econômico do Brasil, marcando a atuação estatal – não mais direta- para funções de fiscalização e controle, por meio das chamadas agências reguladoras. Estado e sociedade necessitam ser independentes e, ao mesmo tempo, manter uma relação que possa evidenciar, num dado momento, a opinião de vontades, refletida pela solidificação do princípio da participação. Isso possibilita maior inserção da sociedade na administração de seus destinos, sobretudo no que se delinea quanto aos programas políticos e sociais da Administração Pública. Tais pontos elencados sinteticamente estão diluídos na leitura do artigo que corrobora com dados bibliográficos e legislativos. O método utilizado na presente pesquisa é bibliográfico.

Palavras-chave: Democracia. Estado regulador. Participação social. Reforma do Estado. Serviços públicos.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

É de longa data a ausência de uma definição hígida do que venha a ser serviço público e a razão disso remonta ao fato de que cada vez a compreensão desse significado se torna mais complexa. Durante parte do século XX os serviços públicos foram o principal instrumento garantidor das comodidades sociais e o reflexo da atuação estatal.

A tendência a aumentar a quantidade de serviços públicos, sua universalidade e maior qualidade acabaram por eclodir no país uma crise fiscal, entre as décadas de setenta e oitenta. No que tange ao contexto de transformação das funções do Estado no tocante aos serviços públicos, denota-se que tal crise fiscal refletiu demasiadamente a questão econômica em relação ao financiamento público de todas as demandas sociais existentes.

Embora garantidor dos valores institucionalmente previstos, houve a necessidade de o Estado repensar até que parte a máquina pública poderia financiar as necessidades coletivas, sem que, para isso, todo o sistema falisse. Surge uma nova concepção de Estado Regulador, e com ele os debates sobre os contratos que remontam à iniciativa privada para a prestação dos serviços públicos do país. A onda de privatizações na década de noventa transformou o contexto jurídico, social e econômico do Brasil, marcando a atuação estatal – não mais direta – para funções de fiscalização e controle, por meio das chamadas agências reguladoras.

1 Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc, professora Universitária no Curso de Direito do Centro Universitário UNIVATES – Lajeado – RS, integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas Interseções entre o Público e o Privado, vinculado ao CNPq. Advogada. eliane.fontana859@gmail.com

O papel que assumiu o Estado impacta na questão dos serviços públicos e na delimitação da atuação estatal na Economia. Com a implementação da concorrência, aumentam as responsabilidades no setor de direção e indução sobre as atividades econômicas desenvolvidas, na medida em que o Estado dinamiza instrumentos de intervenção (branda), de acordo com as normativas do funcionamento do mercado.

Estado e sociedade necessitam ser independentes e, ao mesmo tempo, manterem uma relação que possa evidenciar, num dado momento, a opinião de vontades, refletida pela solidificação do princípio da participação. Isso possibilita maior inserção da sociedade na administração de seus destinos, sobretudo no que se delinea quanto aos programas políticos e sociais da Administração Pública. Todos esses pontos estão diluídos na leitura do artigo que se inicia.

2 NOÇÕES SOBRE O SERVIÇO PÚBLICO NUMA AMBIÊNCIA PÓS-REFORMA

A congruência com o Direito Privado produziu uma refração dos institutos, geradora de mudanças profundas nas noções fundamentais do Direito Administrativo, dentre as quais o estatuto do serviço público, hoje tão imbricado pelas transformações sociais que se tornou de impossível definição (CASSESE, 2004, p. 20). No Brasil, o século XX foi representado pelo crescimento acelerado da economia de mercado, sustentado por uma forte atuação estatal (DERANI, 2002, p. 29). As mudanças que relevam destaque reportam-se, primeiramente, à década de oitenta quando, sob o ponto de vista político, desenha-se um cenário otimista no projeto democrático-popular em que a sociedade civil aparece mais ativa (NEVES, 2008, p. 1). Na década de noventa, mediante o surgimento de espaços públicos participativos, a ideia era de uma redemocratização do Estado, o que significa, entre outras coisas, maior participação de grupos e indivíduos na fundação e no controle dos aparatos do Estado². No que tange aos serviços públicos, o novo modelo de Estado que se perfila nos países ocidentais tende a se difundir a favor do processo de globalização, e é nesse modelo que o serviço público é chamado a ter uma configuração diferente (CHEVALLIER, 2008, p. 147).

Na incorporação do Estado de Direito ao ideário social, surgiu o Estado Providência, e com ele o arrolamento de direitos sociais³, fato que “representou, até a presente fase histórica, o modelo mais avançado de progresso, a exibir a própria evolução espiritual da espécie humana” (MELLO, 2006, p. 49). Nesse momento, o serviço público adotou uma nova dimensão, como observa Chevallier (2008, p. 147):

[...] no Estado Providência. Enquanto no Estado Liberal a gestão pública tinha caráter supletivo, coincidindo essencialmente com a zona de atividades ditas ‘soberanas’, derivadas da essência do Estado, ou relativas à ordem pública, ela vai estender-se a atividade de natureza bastante diversa. Essa posição central conquistada pelo serviço público foi questionada ao longo dos últimos anos.

Da expansão referida pelo autor, viu-se, na sequência, um notório progresso no desenvolvimento econômico, e empresas explodiram comercialmente no pós-Guerra, conduzindo uma política forte em diversos setores de serviços, como transporte e energia. Mesmo que a Constituição Brasileira esteja moldada a esse ideal, nunca o país viu a realidade de um Estado

2 Que é o contrário da abstenção política, ou mesmo a maior transparência de suas atuações e, também, uma maior democratização dos partidos políticos, que são os gestores diretos do Estado, um maior controle de gestão dos órgãos estatais, uma maior revogabilidade dos representantes do povo dos aparatos do Estado, uma limitação e superação da crescente burocratização e tecnificação do governo e Administração Pública e da coisa pública.

3 Que apareceram primeiramente na Constituição Mexicana de 1917, mas passando a vigorar a partir da Constituição de Weimar de 1919.

Providência, exceto nos moldes referidos na Carta. Embora o Estado de Bem-Estar Social tenha se desenvolvido em torno do conceito de serviço público, é no Estado regulador que se encontra o compartilhamento entre Estado e sociedade, na busca pela transformação social.

A lógica inverteu-se no final da década de setenta, quando o movimento de privatizações adveio com o governo Thatcher, na Grã-Bretanha, expandindo-se para os países em desenvolvimento por toda a década de noventa. O perfil público do serviço não mais se chocava com o perfil privado. A concepção tradicional do serviço público foi fortemente abalada nos países europeus (CHEVALLIER, 2008, p. 153). Naturalmente, não houve o que se pode chamar de esgotamento do conceito. Todavia, era preciso uma redefinição.

No que toca ao Brasil, o perfil da Administração Pública brasileira mudara muito nas últimas décadas, notadamente com a promulgação da Constituição de 1988, que insuflou a tentativa de transformar a Democracia no país, sobretudo por conta da perda de forças do tradicional liberalismo nessa fase da história. O Direito Administrativo surge exatamente para regular a conduta do Estado e mantê-la afivelada às disposições legais, dentro desse período protetor do cidadão contra descumprimentos dos detentores do exercício do Poder estatal (MELLO, 2006, p. 46).

Com a promulgação da Constituição de 1988, certos princípios básicos e correlacionados foram implementados por meio da descentralização político-administrativa associada à municipalização, à universalização do atendimento e à participação da população na implementação de políticas públicas (NEVES, 2008, p. 1). O ajustamento do Direito passou a ser condição imprescindível – possível, diante da Carta Democrática – e da complexidade das relações sociais. A Carta encampa a ideia dos direitos sociais; todavia, os instrumentos para concretizá-los ainda são falhos e, no mesmo sentido, o Direito Administrativo assumiu um perfil misto de correntes que pretendem ser mais receptivas às transformações. Pode-se concluir, assim, que cada comunidade, nas diversas circunstâncias de sua trajetória, constrói seu conceito de serviço público (LEAL, 2009, p. 37), mantendo-se, logicamente, os vetores axiológicos-constitucionais a que cada uma está vinculada.

Não é mais plausível lecionar Direito Administrativo somente munindo-se das ideias normativistas, já que a imensidão de demandas da sociedade, tensionadas por interesses públicos e privados, transformou o tema serviço público “em um fenômeno político, social e jurídico-administrativo, que tem suas bases no âmbito dos compromissos estatais e comunitários decorrentes deste quadro, notadamente os albergados pelo sistema jurídico (em sua dimensão constitucional e infraconstitucional)” (LEAL, 2010, p. 264-265). A vontade privada do mercado, refletida na atuação das empresas privadas enquanto prestadoras de serviços públicos, contrasta com o interesse social cada vez mais eloquente no contexto atual de Democracia.

Embora os liames traçados ainda no Estado Liberal tenham contribuído para as definições de serviço público, na contemporaneidade denota-se um afastamento dos contributos normativistas que buscam na lei – e somente nela – tal definição. Sobretudo nos dias atuais – embora a transformação iniciasse no final do século XX –, os conceitos dos administrativistas, que ainda localizam na força estatal o serviço público, não encontram suficiência de manterem-se atuais diante da forte transformação social e econômica.

Das noções trazidas pela Doutrina sobre o que vem a ser o serviço público, Aragão afirma que “são as atividades de prestação de utilidade econômicas a indivíduos determinados, colocadas pela Constituição ou pela Lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente, com vistas ao bem-estar da coletividade” (ARAGÃO, 2007, p. 157).

Para Leal, reforçando a corrente de Mello, “o traço formal que caracteriza o serviço público é a submissão ao regime jurídico administrativo, razão pela qual a sua exploração por particulares não o altera para uma atividade econômica regulada precipuamente pelo mercado” (LEAL, 2009, p. 29).

De maneira ampla, encontra-se na doutrina que serviço público é qualquer atividade prestacional do Estado (excetuando o fomento e o poder de polícia). De maneira restrita, serviços públicos são aqueles considerados *ut singuli*, ou seja, apenas aqueles que se pode usufruir individualmente⁴. De acordo com a descrição amplíssima⁵, serviço público é tudo aquilo que o Estado faz e a restritíssima⁶, diz serem as atividades cobradas por taxa ou preço.

Embora não exista uma definição hígida de serviço público, sobretudo porque a conceituação delinea compromissos e obrigações estatais definidos pelo sistema como um todo – a saber, toda e qualquer atividade que seja necessária à concretização da sociedade democrática de direito –, nela deve estar a ideia de atividade estatal e de prestação de interesse público, que se entende pelo “conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem” (MELLO, 2006, p. 58).

Falar em serviço público hodiernamente implica um aparato político, social e jurídico-administrativo, que tem suas bases no âmbito dos compromissos estatais e comunitários inseridos no sistema jurídico (LEAL, 2009, p. 37). Cujo objeto imediato e direto é a satisfação das necessidades individuais de importância coletiva, independente de qualquer interesse subjetivo patrimonial. Para Leal, é o Estado que, por meio do Poder Legislativo, erige ou não em serviço público determinada atividade debaixo de um regime de direito público, desde que respeitados os limites constitucionais” (LEAL, 2010, p. 270). Em verdade, serviço público presta-se como meio hábil à realização dos fins da comunidade, demarcados pelos objetivos, finalidades, valores e princípios da Carta Política e mesmo de todo o sistema normativo, vinculando o Estado, o mercado e a sociedade a tais misteres (LEAL, 2009, p. 37). Impossível, hoje, determinar um conceito que se encaixe tanto nas funções do conceito como nos moldes do Direito contemporâneo.

Afora os serviços públicos mencionados na Carta Constitucional, outros podem ser assim qualificados, conquanto não sejam ultrapassadas as fronteiras constituídas pelas normas relativas à ordem econômica, as quais são garantidoras da livre iniciativa (LEAL, 2009, p. 37). A definição de serviço público não pode ficar à mercê de legisladores de plantão ou do administrador público, sob pena de não se ter limites à sua aplicabilidade. Há serviços que devem ser serviços públicos e há serviços que não podem ser serviços públicos e entre eles há os podem ser erigidos a tal categoria: cada comunidade constrói seu conceito de serviço público, seguindo vetores axiológico-constitucionais. Mas hoje não se pode falar em um conceito hígido de serviço público diante das variáveis que constituem sua natureza político-jurídica (LEAL, 2009, p. 13). Há determinadas áreas e

4 Nessa corrente descartam-se os serviços *ut universi*, ou seja, dispostos a todos sem determinação. Essa concepção de serviço público abrangeria apenas as atividades prestacionais que tivessem um liame imediato com indivíduos, podendo os seus beneficiários ser identificados e a sua fruição quantificada. A diferença em relação à concepção anterior é que ficariam excluídos os serviços *ut universi*, insuscetíveis de serem remunerados pelos seus beneficiários diretos. O conceito conteria então os serviços públicos econômicos e sociais, que constituiriam a sua classificação básica (ARAGÃO, 2007, p.148).

5 Para Aragão, essa concepção possui, inspirada em outro discípulo da Escola do serviço público, Gaston Jèze, uma versão levemente mais restritiva, no sentido de que serviços públicos seriam todas as atividades exercidas pelo Estado em regime jurídico de Direito Público por uma decisão política dos órgãos de direção do Estado (critério formal) (ARAGÃO 2007, p. 144).

6 Discorre Aragão, realçando que tal concepção é decorrente dos arts. 145, II, e 175, da Constituição, que preveem a remuneração específica dos serviços públicos por taxa ou tarifa, respectivamente. Essa concepção contemplaria apenas os serviços que pudessem ser financiados dessa forma (os serviços específicos e divisíveis, em que é possível a identificação de quem usufruiu o serviço e em que proporção), devendo ainda, nos termos do art. 175, ser de titularidade exclusiva do Estado, exploráveis pela iniciativa privada mediante concessão ou permissão (ARAGÃO, 2007, p. 149).

temas federativos (energia-segurança) que reclamam a presença do Estado porque são importantes para o desenvolvimento do país e para efetivação dos direitos fundamentais.

As primeiras redefinições do papel do Estado moldaram-se a partir da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que implementou o Programa Nacional de Desestatização (PND) e “se tornou a expressão máxima de uma política liberalizante que inaugurava uma nova fase na Administração Pública Brasileira” (NUNES, 2007, p. 34). As principais diretrizes da reforma do Estado, marco na reordenação do perfil dos serviços públicos no Brasil, focaram-se, principalmente, na descentralização de atividades para entes federados ou para o setor público não estatal e desconcentração, mediante ampliação da autonomia dos órgãos da Administração Pública (BRASIL, 2010, texto digital; MARE, 2010).

Não obstante, a Administração Pública Gerencial, criada com o intuito de afastar-se do excesso de burocracia para uma maior eficiência na realização dos serviços públicos – descentralizados – notoriamente não atingiu sua meta, nem na prática, nem na teoria, eis que permanece altamente burocratizada. Ainda hoje a sociedade se vê absolutamente distanciada da possibilidade de reportar-se aos órgãos prestadores de serviços públicos. A intenção era de que a reforma trouxesse a eficiência das empresas privadas a bem do serviço público. Logicamente isso não ocorreu. O gerenciamento dos serviços públicos daria a impressão de que a burocracia obstacularizante se atenuaria mediante uma possível devolução dos serviços de interesse público à sociedade.

Um dos principais focos do governo de Cardoso foi a recuperação e ampliação da infraestrutura de energia, de transporte, de comunicação e de saneamento, em função do valor estratégico envolvido. O primeiro avanço percebido nessa direção foi a aprovação, pelo Senado Federal, em janeiro de 1995, da Lei nº 8.987, a Lei de Concessões de Serviços Públicos (NUNES, 2007, p. 57). No contexto da lei de Concessões está “o avanço no programa de privatização tradicional, uma vez que os capitais privados, ao participarem das licitações no segmento de serviços públicos, passaram a ter garantia de novos contratos” (NUNES, 2007, p. 59).

As impressões emolduradas pelo plano de reforma⁷, de imprimir eficiência e a descentralização dos serviços, por meio de uma ligação de confiança e de alta competência dos funcionários e, ainda, de uma estratégia mais aprimorada em cada setor em que o Estado opera, resultaram numa falácia, eis que a relação entre o usuário do serviço e as agências – criadas a partir de um plano de reforma – é distanciada na teoria e na prática. Embora não adentrando com maior profundidade no que tange à teoria weberiana. Para Weber, a eficiência na realização de um serviço passa pela burocracia, ou seja, características como competência e especialização profissional fazem parte de um postulado weberiano de eficiência, ligado à burocratização dos serviços. A questão é que Weber também descreve a burocracia como presente nas empresas capitalistas. Isso demonstra que, mesmo que a Administração Pública imite tal qual a empresa, não necessariamente estará livre do tipo weberiano. Pior ainda, na empresa privada o segredo profissional é permitido pela Constituição; na Administração Pública, não (RECK, 2006, p. 140).

A par dos deslindes de um contexto de reforma, é primaz a transformação sofrida pela concepção de serviços públicos. Como já se reforçou, o novo contexto no qual os serviços públicos são desenvolvidos implica a reativação dos fundamentos de sua instituição e conduz a uma focagem sobre o usuário (CHEVALLIER, 2008, p. 154). A Constituição Federal de 1988, ao descrever um Estado Social e Democrático de Direito, reforçou a questão dos direitos sociais paralelamente à

7 A Administração Pública Gerencial quis imprimir certas características, dentre as quais a de que ‘é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos’ (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 28).

proteção das garantias individuais, e “previu claramente a participação do Estado na prestação de serviços públicos, sua seara própria, e em atividades econômicas, cuja titularidade primeira cabe aos particulares” (NOVAIS, 1996, p. 141).

Todavia, a ideia de que administrar os interesses públicos é somente uma tarefa do Estado de Direito já não mais é suficiente, tendo em vista a evolução da sociedade, o pluralismo e a complexidade das relações nos dias atuais. Diante da certeza da não realização das promessas contidas no Liberalismo, a “fragilidade e insuficiência do Estado Mínimo, perquerido por projetos liberais de Sociedade, diante das profundas crises e demandas sociais causadas pelo próprio modelo” (SILVA, 2009, p. 39) faz nascer a necessidade de se verificar se os sustentáculos das gestões, introduzidas na Idade Moderna, ainda persistem. Assim, ao prescrever sobre o serviço público, o Constituinte o fez propondo um processo de abertura democrática, ou como propõe Leal (2008, p. 7):

Insiste-se, pois, no fato de que o conceito de serviço público só pode ser demarcado levando em conta de que Estado e de que Sociedade se fala, no caso, de um Estado Democrático de Direito e de uma Sociedade Democrática de Direito, significa dizer que tais serviços são servientes desta Sociedade e deste Estado.

Dentre os pontos de avanço (ao menos teóricos e legais) do serviço público no país, certamente, é na ambiência social de seu fundamento o maior relevo, já que o perfil burocrata cedeu espaço ao cidadão, que passa a ter espaços de comunicação com a Administração, legalmente estabelecidos. Desde a promulgação da Constituição de 1988, ampliou-se a possibilidade material de uma efetiva inserção e participação societal de interlocução por meio de mecanismos e espaços oficiais de diálogos, deliberações e execuções de políticas públicas voltadas para tal desiderato (LEAL, 2008, p. 95). No mesmo sentido, verifica-se uma ascensão da consensualidade, ou melhor, uma redução da imposição unilateral de decisões, para valorizar a participação dos administrados quanto à formação da conduta administrativa (GROTTI, 2001, p. 19).

Assim, da saturação da capacidade operacional do Estado pela excedente atividade no campo social, resulta de que hoje cabe ao Estado, ao Mercado e à Sociedade criarem condições para que o indivíduo e todos se desenvolvam livremente e igualmente dentro de sua comunidade. Não se concebe a ideia de “menos Estado” diante dos deveres públicos atribuídos a este. Urge fazer-se presente a capacidade de mobilização e interlocução da cidadania organizada, cujas responsabilidades são fundamentais à concretização de suas próprias prerrogativas e garantias.

O cidadão passou a ser considerado como sujeito de deveres e direitos constitutivos da Democracia, do Estado e da Administração Pública, e passa a ocupar não um lugar passivo no espaço público destas relações, mas figura ativa na manutenção do bem comum, dos interesses locais e gerais da coletividade. Administração não possui mais o monopólio do interesse público, agora disperso no tecido social e nas suas instituições, do que decorre o princípio da subsidiariedade horizontal (o centro é ocupado pela presença difusa dos cidadãos ativos).

O cidadão ativo participa e concorre diretamente no processo de deliberação sobre a necessidade da demanda social que gera o serviço (formal e materialmente). O Estado, a sociedade e o mercado estão legitimados (LEAL, 2009, p. 29) para figurarem como definidores de que serviços públicos e quais formas de suas operacionalizações são necessários, respeitadas competências normativas exclusivas previamente traçadas pelo Sistema Jurídico.

Os processos sociais de formação de vontade têm de estar livres da burocracia estatal, ou seja, uma formação de vontade espontânea (RECK, 2006, p. 185). Contemporaneamente, o foco se volta ao cidadão-soberano e a tendência é aproximar as relações entre a sociedade e o Estado, com tratativas comuns de se realizarem os direitos Fundamentais, a bem dos serviços públicos. Para

cada Direito Fundamental há um serviço que o corresponde e, como já dito, eles não se encontram arrolados estritamente na Constituição, mas são construídos pela contingência social na sua forma de transformação.

Desde a promulgação da Constituição de 1988 é reconhecida formalmente a possibilidade de o cidadão, pertencente a um nicho social, reclamar seus direitos. Com o surgimento de um Estado Regulador – que compartilha com a Sociedade a responsabilidade de promover a Revolução Social –, alguns deslindes foram transformados, notadamente na seara da prestação do serviço público. A tendência é aproximar as relações entre a sociedade e o Estado, com tratativas comuns de se realizarem os Direitos Fundamentais, a bem dos serviços públicos, ponto que terá realce na sequência.

3 O PAPEL DESEMPENHADO PELO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E A CRIAÇÃO DE ESPAÇOS DE INTERLOCUÇÃO SOCIAL SURGIDOS COM O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO

Na sedimentação das transformações evidenciadas pela reforma administrativa da década de noventa, o papel desempenhado pelo Estado nas atividades econômicas e a função dos serviços públicos na delimitação da intervenção da Economia também são fruto de importantes observações, haja vista a instituição da concorrência refletir numa atuação estatal mais controladora do que diretamente envolvida. É justamente por esse sentido, de direcionar a pressão da Economia a bem dos interesses públicos envolvidos, que tal intervenção não pode ser nem excessiva e nem apática. Não somente tais misteres se desenvolverão nesse ponto, mas, também, se discorrerá sobre o princípio da participação, enquanto princípio constituidor da Democracia Participativa e norte valorativo para a busca social em todos os campos de atuação estatal, tanto social como econômico.

Na década de oitenta, quando um Estado altamente intervencionista monopolizava a essencialidade dos serviços públicos e interditava a sua prestação por outrem (que não o agente estatal), é que se constituiu o período de desenvolvimento das instituições políticas, desenhando o “arcabouço jurídico, em especial, de todo um modelo de Direito Público” (MARQUES-NETO, 2000, p. 73). Todavia, uma profunda transformação se impôs, sobretudo na América Latina, marcada pelo “esgotamento do padrão de financiamento do setor público, pelo esgarçamento do modelo de bem-estar social, atinge o ápice no novo perfil de organização da produção capitalista” (MARQUES-NETO, 2000, p. 73). O modelo de desenvolvimento que sobreveio foi marcado pela transferência do patrimônio público para grupos privados e no desmantelamento das arenas institucionais anteriormente existentes (DINIZ; BOSCHI, 2004, p. 148). Como consequência, assiste-se a acelerada diminuição do intervencionismo direto do Estado, não significando, com isso, a diminuição total da intervenção estatal no domínio econômico (MARQUES-NETO, 2000, p. 73).

O fato é que, a partir da década de noventa, fortaleceu-se a caracterização de serviço público como espécie de atividade econômica, propugnando-se a instalação de que a concorrência – prestação por mais de uma empresa, com maior liberdade de entrada no mercado – fosse não apenas possível, mas até mesmo aconselhável do ponto de vista dos direitos individuais e sociais a serem perseguidos (ARAGÃO, 2004, p. 73). O fim monetário passou a ter um viés social, que buscou nortear os valores das ações do Estado. Além disso, serviço público e mercado carregam em comum o antagonismo da sociedade moderna de liberdade individual e comprometimento social (DERANI, 2000, p. 64). Um dos pontos de aproximação do Estado com a Economia pode ser verificado na leitura do artigo 170 da Constituição de 1988, quando o Constituinte determina que a atividade econômica deve primar pela valorização do trabalho humano e assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (GRAU, 2000, p. 57). A Ordem Econômica é uma ordem regulada pelos valores constitucionais vigentes.

Com relação à Regulação Econômica, embora na doutrina não se encontre um conceito unânime, é possível defini-la “como um conjunto de regras de conduta e de controle da atividade privada pelo Estado, com a finalidade de estabelecer o funcionamento equilibrado do mercado” (DI PIETRO, 2004, p. 21). Além desse conceito, abriga também a Regulação o viés social, haja vista a necessidade de se buscar (e proteger) o interesse público em qualquer circunstância, fundamentalmente pelo norte constitucional, que ampara não somente a Reforma, que se deu em meados de noventa, mas qualquer ação institucional do serviço público no país pós-Carta de 1988. Esse controle tem referência direta às Agências Reguladoras, e as discussões que gravitam em torno da seara da atuação do Estado no domínio econômico, envolvendo os entes de regulação, podem ser tecnicamente elencadas sob forma de perguntas, tais como:

Quais os critérios de composição de preços praticados pela atividade regulada; como definir os instrumentos necessários para a mensuração e controle das tarifas praticadas (e lucros dos operadores); a demandas pelos serviços regulados será mais bem atendida pela estruturação do mercado através do processo regulatório ou pela dinâmica de livre mercado; o aporte de investimentos exigidos para a produção de bens e serviços em determinadas atividade econômica pode ser suportado pelos recursos públicos ou exigem capital privado; o tipo de controle será técnico-administrativo ou político; em que medida a intervenção normativa com controle técnico-administrativo ou econômica com controle político deturpa a finalidade perseguida pelo processo regulatório (MOREIRA; SOARES JÚNIOR, 2006, p. 178).

Todos esses questionamentos correlacionam-se à teoria econômica, mesmo quando referido o viés político envolvido. Em se tratando de uma realidade social plural, democrática sob o ponto de vista jurídico e altamente regulada, não seria plausível tratar a questão econômica de maneira superficial, relevando os resultados materiais, apenas. A mais das vezes, superar necessidades materiais de uma comunidade não resolve o problema democrático. Verifica-se a necessidade de haver a compatibilidade entre sua organização e sua superação no sentido político e jurídico para além do que esses conceitos são, isto é, há a necessidade de uma conformação normativa (MOREIRA; SOARES JÚNIOR, 2006, p. 17).

No artigo 16 da Lei das Concessões e Permissões, o legislador deixou clara a abertura da concorrência⁸ na seara dos serviços públicos, pois “a inserção de mecanismos concorrenciais alterou significativamente o seu substrato e o espírito que a anima, com incontornáveis reflexos na interpretação das suas regras e na forma de aplicação dos paradigmas tradicionais das delegações de serviços públicos” (ARAGÃO, 2004, p. 174). Observa-se que, na realidade, mesmo o Estado não mais exercendo diretamente a atividade econômica, não deixou de intervir – agora, de maneira indireta –, sobre setores específicos.

Ao optar pela transferência dos monopólios – antes públicos – para o setor privado, o Brasil buscou minimizar o impacto no mercado e na sociedade no que toca à mudança de concentração dos serviços para o poder privado, “criando autarquias com a finalidade de regular e fiscalizar a produção privada destas atividades econômicas de interesse coletivo” (DERANI, 2002, p. 84). Para Derani (2002), a lógica do mercado é distinta da do serviço público. A lógica de mercado insere-se na preferência individual para a produção e consumo e no poder econômico que detêm estes indivíduos para exercer com maior amplitude sua preferência. A lógica do serviço público é a de produção para solver as necessidades sociais. A primeira se reproduz pela movimentação dos

8 Art. 16. A outorga de concessão ou permissão não terá caráter de exclusividade, salvo no caso de inviabilidade técnica ou econômica justificada no ato a que se refere o art. 5º desta Lei (BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, texto digital, 2010).

valores de troca, enquanto a segunda dirige-se à produção dos valores sociais (DERANI, 2002, p. 74-75).

Assinala-se, ainda, que a liberação do mercado feita numa ambiência de globalização capitalista representa um aumento considerável das pressões na Gestão Pública. Após o processo de privatização, algumas ideias sobre concepção de mercado *versus* Estado ecoam forte, tais como “o interesse geral, prerrogativas públicas e supremacia do interesse público, de um lado, e lucro, relação contratual, equilíbrio econômico-financeiro, de outro” (COUTINHO, 2002, p. 77). A responsabilidade terceirizada para os entes de regulação de fiscalizarem e normatizarem a (boa) prestação dos serviços públicos – pela iniciativa privada – demarca o engajamento do Estado em manter os vínculos sociais e a promoção da coesão social.

O que mudou em relação ao regime dos serviços públicos numa ambiência de regulação não foram os objetivos, notadamente constitucionais, mas a alteração dos meios pelos quais essas atividades prestacionais devem se valer para a realização dos objetivos constitucionais de conteúdo solidarístico. Acontece que, a partir da década de noventa, os vetores sociais e econômicos, que sempre andaram próximos passaram a ter um seguimento conjunto em termos de serviços públicos, já que tanto o papel do Estado na Economia foi transmutado, tal qual a função da atividade econômica nas atividades, antes somente estatais, tornaram-se fundamentais. No que toca ao Estado, ele e suas “instituições reguladoras podem cuidar do interesse público, enquanto os prestadores de serviços públicos serão agentes privados, com fins lucrativos, funcionando nas empresas privatizadas de acordo com os critérios comerciais e assumindo os riscos comerciais associados à atividade econômica” (NESTOR; MAHBOOBI, 2000, p. 118).

A questão das redes compartilhadas de infraestrutura também tem relação com o impacto econômico da massificação da prestação de serviços, haja vista que mais de uma empresa pode utilizar-se da mesma rede, edificada pelo Estado. A evolução tecnológica permite, por um lado, a utilização do mesmo meio, a rede, por vários serviços, prestados por várias empresas e, por outro, a separação da gestão da rede da gestão dos serviços prestados por meio dela (ARAGÃO, 2004, p. 176). Em verdade, a tecnologia multiplicou as utilidades dos serviços públicos prestados à população, sendo primaz referir que hoje “não há mais correspondência entre a natureza pública dos serviços e sua gestão estatal, haja vista o Estado só prestar diretamente quando a livre iniciativa não for capaz de provê-los satisfatoriamente” (ARAGÃO, 2004, p. 176).

O cuidado que se deve ter em relação à infraestrutura é que seu desenvolvimento, pelo Estado ou pela iniciativa privada, torna rentáveis os investimentos produtivos, pois eleva a competitividade sistêmica da economia, melhorando as condições de transportes, de comunicação e de fornecimento de energia, além de promover efeitos multiplicadores e dinamizadores da economia (FERREIRA; NETO, 2010, p. 37). O enfrentamento maior dá-se para que o setor privado invista maciçamente no melhoramento da infraestrutura, já que o retorno nesse caso nem sempre é econômico. O ganho será seguramente mais social, no sentido de alcance na qualificação dos serviços de energia, telecomunicações, transportes, enfim, na melhoria da saúde da população de maneira que alcance o desenvolvimento qualificado ordenado pelos fins constitucionais previstos.

A ordem econômica deve ser “dinamizada, tendo em vista a promoção da existência digna que todos devem gozar” (GRAU, 2002, p. 238). O que se deve proteger é a maneira como os contratos são cumpridos, a bem dos princípios constitucionais e dos diversos regulamentos que compõem as normativas institucionais das agências. A cautela com o fenômeno da concorrência é fundamental para conter-se a sagacidade do lucro que o mercado encerra.

Mesmo que os serviços públicos sejam concebidos pela Constituição como atividades econômicas (*lato sensu*) e que tenha havido a liberalização de algumas atividades que até pouco tempo eram consideradas serviços públicos propriamente ditos, esta natureza se manteve em

relação à quase totalidade das gestões de redes exploráveis por particulares (ARAGÃO, 2004, p. 212). Para que a teia complexa que une os preceitos do que sejam os serviços públicos, bem como a questão econômica envolvida encontre um pretense equilíbrio, sobretudo, na busca de um nível de legitimidade social desejável em termos de gestão pública, o elo fortalecedor é sedimentado pelos princípios que incidem sobre todas essas relações.

A tendência de pluralização erigiu a um posto elevado questões envolvendo o debate público, as audiências públicas, os conselhos deliberativos e as Agências Reguladoras (munidas de regimento que, ao menos *pro forma*, dão abertura ao cidadão para fiscalizar a prestação dos serviços por parte de concessionários e permissionários). A exigência por novos canais de participação social por parte de uma sociedade não mais avassalada pelo período ditatorial, fez com que se acrescessem os princípios envolvidos nas relações no campo do Direito Administrativo. A legalidade constitucional soma-se à legitimidade social e pode ser aqui explicitada para edificar novos conceitos, notadamente o de serviços públicos, e novos princípios que passaram a ser aplicáveis na etapa constitucional da Reforma Administrativa.

Os princípios, enquanto normas abertas, comportam inúmeras situações e interpretações, além de ensejarem um duplo papel: ao mesmo tempo em que incorporam uma sugestão de ordem moral, possuem, também, um viés jurídico (RECK, 2002, p. 103-104). Por esse norte, a ideia de princípio não advém de um conceito dogmático, mas de uma construção histórica e social, e não perde jamais seu caráter normativo, mesmo sob o ponto de vista positivista, pois compõe os pré-juízos do intérprete da realidade (RECK, 2002, p. 104). Embora todos os princípios constitucionais sejam da maior relevância para o desenvolvimento de qualquer investigação acerca dos serviços públicos, é importante relevar o viés plural que sedimenta a construção de uma democracia de cunho deliberativo. No mesmo sentido, os princípios que informam o Direito Administrativo são igualmente pontuais para tal entendimento. Todavia, é no chamado “Princípio da Participação”, introduzido nos textos legislativos para auferir harmonia entre a (re)definição dos serviços públicos na contemporaneidade e as correspondentes necessidades de sua realização, que se dará maior ênfase. Segundo Grotti (2001, p. 20),

o princípio da participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é inerente à ideia de Estado Democrático de Direito, adotado já no Preâmbulo da Lei Maior, e reafirmado no art. 1º, além de ter sido reiteradamente expresso em vários setores da Administração Pública, notadamente na parte referente à ordem social. [...] A Lei Fundamental da República elevou o tema da participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, em nível constitucional, em seu art. 37, parágrafo 3º, com redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998.

As percepções desse princípio estão diluídas no texto constitucional nos vários artigos⁹ que buscam garantir através dos textos legislativos um serviço de atendimento ao usuário, bem como avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços. A fundamentação constitucional encontra-se, inicialmente no Preâmbulo, no fundamento republicano da soberania, da cidadania e da democracia direta, da leitura do artigo 1º, I e II, V e parágrafo único¹⁰; no objetivo republicano da construção de uma sociedade livre e justa (artigo 3º, I), no artigo 14, 29, XIII e em muitos outros

9 O art. 29, X (adoção de institutos de participação popular), o art. 194 (prevê participação da sociedade e dos Poderes Públicos referente a Seguridade Social), art. 37, par. 3º, com redação da Emenda 19/98 (sobre exercício da cidadania em sede participação do usuário na Administração Pública), e outros.

10 Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL. Constituição, 1988, texto digital, 2010).

dispositivos, além de constar, também, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (XIX¹¹ e XXI¹²), e em Pactos Internacionais. Poder-se-ia mencionar um universo de artigos espalhados, outros constantes na Carta de 1988, bem como pela legislação pátria que advogam pela possibilidade de o cidadão tomar seu lugar numa administração dos destinos da cidade, ou, nas palavras de Reck (2002, p. 109), “este princípio estatui a máxima moral e política da liberdade de participação” do cidadão.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio de debates, uns com os outros, os cidadãos passam a conhecer-se e a conhecer seus espaços e necessidades, construindo uma identidade emancipada das razões postas que justificam as decisões públicas que lhes afetam. O debate democrático de argumentos entre cidadãos chama a atenção para o fato de o direito ser emancipatório. Ademais, por meio do Direito, a sociedade pode agir nela mesma, pela razão de que o debate abre as portas para o autoconhecimento da sociedade sobre suas reais demandas, legitimando-se, assim, as suas necessidades.

No tocante à participação dos usuários na execução da prestação de serviços públicos por concessionárias e permissionárias, implicitamente prevista no art. 175, parágrafo único, II, da Constituição Federal, algumas leis posteriores traçaram limites, como no caso da Lei Federal nº 8.987 de, a Lei das Concessões, embora não diferentes desses que a Emenda 19/1998 veio estabelecer. É preciso realçar, porém, que o art. 33 da Lei n.º 9.074 de 1995 determinou que o regulamento de cada serviço público estabelecesse a forma de participação dos usuários e a necessidade de que tal fiscalização esteja periodicamente em relatórios. No que pertine às Agências Reguladoras, existe a previsão de diversos canais sociais participativos, tais como: Audiências Públicas, Consultas Públicas, Sala do Cidadão, Conselho Consultivo, Ouvidoria e Comitês Estratégicos, que representam valiosos mecanismos de aproximação do ente regulador com os usuários dos serviços públicos.

Ademais, a participação busca romper com o distanciamento entre a sociedade e a Administração, aproximando-a dos conflitos sociais e políticos, proporcionando aos administrados uma gestão dinâmica, atenta à pluralidade dos interesses sociais, com vistas à efetivação dos Direitos Fundamentais, fator essencial para a eficiência das atividades de bem-estar. Estas devem ser conduzidas pela Administração e para sua legitimidade, tanto em função da adesão racional da sociedade a um conjunto de medidas concretas, políticas ou programas que ela ajudou a formular, a decidir e muitas vezes a executar, como em razão da eficiência dessa atuação conjunta. Em se ampliando a esfera pública de participação, está-se evidenciando arranjos institucionais mais amplos e inovadores. A Gestão Democrática abre caminho para discussões que ultrapassam as fronteiras nacionais (há uma ordenação internacional envolvida), bem como dá fôlego para os questionamentos de ordem jurídica, política e social sobre os novos direitos que o século XXI inaugurou.

Sempre há espaço na doutrina para as discussões que envolvam as tensões sociais, mormente a necessidade de se buscar uma homogenia – mesmo que aparente – capaz de relativizar os abismos existentes entre o avanço social demasiado e o ranço cultural do legalismo exacerbado, que ainda

11 Artigo XIX: Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, texto digital, 2010).

12 Artigo XXI : 1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos; 2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país; 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto. (ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, texto digital, 2010)

molda a Administração Pública Brasileira. Buscar o público é uma mudança na estruturação da jovem Democracia Brasileira, e tal tarefa só se realizará quando Estado, sociedade e indivíduo forem destacados conceitualmente, respeitados constitucionalmente, mas, sobretudo, imiscuídos cada qual em sua busca pelo bem comum.

É pelo comprometimento de uma Participação Administrativa amplamente democrática que se busca assegurar que haja liberdade de todos os cidadãos de se investirem do direito de co(gestarem) a administração de seus destinos através dos instrumentos de abertura que a nova ordem constitucional inaugurou. A abrangência da Democracia que se persegue contemporaneamente é qualificada porque está preocupada com a participação do “outro”, ou seja, com a coletividade, e é uma participação vinculada ao debate, ao discurso racional com os seus. Isso tudo sobre o princípio da participação não é novidade, mas a roupagem dos princípios já instituídos com uma abrangência maior de qualidade dessas inserções sociais.

A parca quota de participação dos cidadãos nos espaços de integração, tais como em consultas e audiências públicas, por exemplo, são também o resultado de uma cultura de não participação que se encontra evidente em países considerados jovens ou de modernidade tardia, como é o caso do Brasil. É imperioso que as Agências realizem investimentos na divulgação de seu papel institucional e dos seus mecanismos de participação social, de maneira que seu processo deliberativo seja o mais aberto, informado e transparente possível. E ao observar tais espaços é necessário, igualmente, que se verifique se o seu funcionamento é real ou *pro forma*. Para que a governabilidade se faça “democrática”, deve-se buscar uma postura solidária que reconheça o pluralismo e as diferenças da sociedade contemporânea, mas que, sobretudo, repense o perfil centralizador de poder, notório obstáculo à comunicação entre Governo e representados.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL. **Estudo técnico para atualização da regulamentação das telecomunicações no Brasil**. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=214113&assuntoPublicacao=ESTUDO%20TÉCNICO%20PARA%20ATUALIZAÇÃO%20DA%20REGULAMENTAÇÃO%20DAS%20TELECOMUNICAÇÕES%20NO%20BRASIL&caminhoRel=CidadaoInteração%20com%20a%20Sociedd>>. Acesso em: 27 out. 2010.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Direito dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

_____. Serviços públicos e concorrência. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte: Fórum, ano 4, n° 17, jul.-set. de 2004.

_____. **Direitos dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ARENA, Gregorio. Administração condivisa. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.) **A administração pública compartilhada no Brasil e na Itália: reflexões preliminares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

BRASIL. Emenda Constitucional n° 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 19 ago. 2010.

_____. Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 03 nov. 2010.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 25 out. 2010.

_____. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9074compilada.htm>. Acesso em: 19 ago. 2009.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998. Brasília: MARE, 1998, p. 17. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno15.PDF>. Acesso em: 30 set. 2010.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. O Conselho de Reforma do Estado/Ministério da Administração, nº 8. Brasília: MARE, 1997, p. 26. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno08.PDF>. Acesso em: 20 out. 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

CASSESE, Sabino. As transformações do direito administrativo do século XIX ao XXI. **Interesse Público**, Porto Alegre: Notadez, ano 5, n. 24, mar./abr. 2004.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. A universalização do serviço público para o desenvolvimento como uma tarefa da regulação. In: FILHO, Calixto Salomão (Org.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

CHEVALLIER, Jacques. As novas fronteiras do serviço público. Trad. Ana Carolina Wanderlei Teixeira. **Interesse Público**, Belo Horizonte: Fórum, ano 10, n. 51, set./out., 2008.

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos**: as ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DI PIETRO, Mariz Sylvia Zanella. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: _____. (Org.). **Direito regulatório**: temas polêmicos. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

DINIZ, Eli ; BOSCHI, Renato. **Empresários, interesses e mercado**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

DOURADO, Maria Cristina Cesar de Oliveira. O repensar do conceito de serviços público. **Interesse Público**, Porto Alegre: Notadez, ano 3, n. 9, jan./mar. 2001.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A participação popular e a consensualidade da Administração pública. **Revista Trimestral de Direito Público**. Malheiros: São Paulo, n. 35, 2001.

LEAL, Rogério Gesta. **A natureza social do serviço público no Brasil**: aspectos introdutórios. Material elaborado para o Grupo de Estudos Estado, Estado, Administração Pública e Sociedade. Santa Cruz do Sul. 2009, p. 29, rodapé 97. Texto inédito.

_____. Esfera pública e participação social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. In: _____. (Org.). **A administração pública compartilhada no Brasil e na Itália**: reflexões preliminares. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. Impactos econômicos e sociais nas decisões judiciais. Brasília: ENFAM, 2010, p. 264/265. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/handle/2011/32233>>. Acesso em: 20 out. 2010.

_____. O controle social dos serviços públicos no Brasil como condição de sua possibilidade. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 14. Salvador: IBDP, 2008.

_____. O serviço público no Brasil e seus impactos extra-normativos: aspectos econômicos e sociais das decisões judiciais. **Revista Interesse Público**, n. 57. Belo Horizonte: Fórum, set./out. 2009.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A nova regulação estatal e as agências independentes. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOREIRA, Egon Bockmann; SOARES JÚNIOR, Lauro Antônio Nogueira. Regulação econômica e democracia: a questão das agências administrativas independentes. In: BINENBOJM, Gustavo (Coord.). **Agências reguladoras e democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

NESTOR, Silpon; MAHBOOBI, Ladan. A privatização de serviços públicos: a experiência da OCDE. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro. **A privatização no Brasil: o caso dos serviços públicos de utilidade pública**. São Paulo: BNDES, 2000.

NEVES, Angela Vieira. **Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NOVAIS, Elaine Cardoso de Matos. Serviço Público: conceito e delimitação na ordem constitucional. In: SUNDFELD, Carlos Ari; NOVAES, Raquel Cristina Ribeiro. **Estudos de direito administrativo: homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

NUNES, Edson de Oliveira et al. **Agências reguladoras e reforma do estado no Brasil: inovações e continuidade no sistema político institucional**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2010.

RECK, Janriê Rodrigues. **A construção da gestão pública compartilhada: o uso da proposição habermasiana da ação comunicativa na definição e execução compartilhada do interesse público**. 2006. 298 c. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Direito - Mestrado e Doutorado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2006.

_____. **Aspectos teórico-constitutivos de uma gestão pública compartilhada: o uso da proposição habermasiana da ação comunicativa na definição e execução compartilhada do interesse público**. Dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito – Mestrado – da Universidade de Santa Cruz do Sul, em abril de 2006.

_____. Espaços públicos de comunicação e controle judicial: uma discussão necessária. **Revista do Direito**, Santa Cruz: Edunisc, n. 17, p. 95-128, jan./jun. 2002, p. 104.

SILVA, Eduardo Pordeus; STEIN, Leandro Konzen. Participação popular, capital social e políticas públicas de defesa do patrimônio cultural. Elementos e pressupostos para a construção de uma democracia deliberativa no município. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: UERJ, ano 46, n. 182, abr./jun. 2009.