

COLEÇÃO  
CAPITALISMO E DEMOCRACIA

# O NOVO ESTADO REGULADOR NO BRASIL EFICIÊNCIA E LEGITIMIDADE

PAULO TODESCAN LESSA MATTOS

2.<sup>a</sup> edição (revista, atualizada e ampliada)

THOMSON REUTERS  
**REVISTA DOS  
TRIBUNAIS™**

*Diretora Responsável*  
**Marisa Harms**

*Diretora de Operações de Conteúdo*  
**Juliana Mayumi Ono**

*Editores:* Aline Darcy Flôr de Souza, Andréia Regina Schneider Nunes, Cristiane Gonzalez Basile de Faria, Diego Garcia Mendonça, Iviê A. M. Loureiro Gomes, Luciana Felix e Marcella Pâmela da Costa Silva

*Assistentes Administrativos Editoriais* Francisca Lucélia Carvalho de Sena e Juliana Camilo Menezes

*Produção Editorial*  
*Coordenação*  
**Daniel Cesar Leal Dias de Carvalho**

*Analistas de Operações Editoriais:* André Furtado de Oliveira, Bryan Macedo Ferreira, Damares Regina Felício, Danielle Rondon Castro de Moraes, Felipe Augusto da Costa Souza, Felipe Jordão Magalhães, Fernanda Teles de Oliveira, Gabriele Lais Sant'Anna dos Santos, Juliana Cornacini Ferreira, Maria Eduarda Silva Rocha, Patricia Melhado Navarra, Rafaella Araujo Akiyama, Thiago César Gonçalves de Souza e Thiago Rodrigo Rangel Vicentini

*Qualificação Editorial e Revisão*  
*Coordenação*  
**Luciana Vaz Cameira**

*Analistas de Qualidade Editorial:* Carina Xavier Silva, Daniela Medeiros Gonçalves Melo, Marcelo Ventura e Maria Angélica Leite

*Analistas Editoriais:* Daniele de Andrade Vintecinco, Maria Cecília Andreo e Mayara Crispim Freitas

*Capa:* *Tatiana Gentil Machado*

*Administrativo e Produção Gráfica*  
*Coordenação*  
**Caio Henrique Andrade**

*Analista de Produção Gráfica:* Rafael da Costa Brito

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Mattos, Paulo Todescan Lessa

O novo Estado regulador no Brasil : Eficiência e legitimidade / Paulo Todescan Lessa Mattos. 2. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2017. — (Coleção capitalismo & democracia)

Bibliografia  
 ISBN 978-85-203-7005-6

1. Agências reguladoras – Brasil 23. Agências reguladoras de atividades privadas 3. Brasil – Política econômica 4. Direito econômico — Brasil 5. Poder regulamentar — Brasil I. Título. II. Série.

16-06458

CDU-34:33 (81)

Índices para catálogo sistemático: 1. Brasil : Direito econômico 34:33 (4)

1102630

## SUMÁRIO

NOTA DO AUTOR À SEGUNDA EDIÇÃO.....	13
APRESENTAÇÃO (PRIMEIRA EDIÇÃO) .....	15
PREFÁCIO .....	19
INTRODUÇÃO .....	29
CAPÍTULO 1: A AÇÃO REGULATÓRIA DO ESTADO: CONCEITOS, CONTEXTUALIZAÇÃO DE PROBLEMAS E ENFOQUE TEÓRICO ...	39
1. Perspectiva Jurídica .....	41
2. Perspectiva Econômica.....	47
3. Perspectiva Política.....	58
3.1. Teoria Política .....	58
3.2. Economia Política .....	62
4. Contextualização dos problemas e enfoque teórico .....	68
CAPÍTULO 2: AS IDEIAS E O SEU LUGAR.....	73
1. Princípios e Experiências.....	73
1.1. A Formação do Estado Capitalista Regulador.....	74
1.1.1. A Formação do Estado Capitalista Regulador nos Estados Unidos.....	81
1.1.2. A Formação do Estado Capitalista Regulador na Europa: Diferenças e Convergências em Relação ao Modelo Norte-Americano .....	100
2. Conclusões .....	107

CAPÍTULO 3: A FORMAÇÃO DO ESTADO CAPITALISTA REGULADOR NO BRASIL: BUROCRACIA ESTATAL E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA.....	111
1. O Estado Tecnoburocrático-Capitalista Dependente .....	111
1.1. Os Anéis Burocráticos do Estado .....	118
1.2. A Formação de Políticas Públicas Setoriais.....	124
1.3. Burocracia Estatal e Mecanismos Decisórios Juridicamente Institucionalizados .....	133
2. O Novo Estado Capitalista Regulador no Brasil .....	137
3. Conclusões .....	148
CAPÍTULO 4: TEORIAS DA DEMOCRACIA E TEORIAS DA REGULAÇÃO: EFICIÊNCIA ECONÔMICA E LEGITIMIDADE.....	153
1. A Tensão entre eficiência econômica e legitimidade .....	154
1.1. As Teorias da Democracia e as Teorias da Regulação.....	167
1.2. O Conceito Procedimental de Democracia: um Conceito de Democracia Deliberativa .....	185
2. Conclusões .....	194
CAPÍTULO 5: AUTONOMIA DECISÓRIA, DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E LEGITIMIDADE NO DEBATE BRASILEIRO .....	197
1. A Autonomia Decisória das Agências Reguladoras e o Problema da Legitimidade no Plano do Direito Constitucional Brasileiro .....	198
2. A Formação de Políticas Públicas Setoriais no Direito Brasileiro: o Conflito entre Racionalidade Substantiva e Racionalidade Formal .....	205
3. A Tensão entre Insulamento Burocrático e Legitimidade no Debate sobre Estado e Democracia no Brasil.....	216
4. Conclusões .....	232
CAPÍTULO 6: ANÁLISE POSITIVA: UM ESTUDO DA REGULAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL APÓS AS PRIVATIZAÇÕES .....	235
1. A Agência Nacional de Telecomunicações: o desenho institucional do órgão regulador e os limites da autonomia decisória .....	238

1.1.	As formas de controle da autonomia decisória da Anatel no plano da separação de poderes (accountability horizontal)	238
1.2.	Mecanismos de Participação Pública e Legitimidade decisória sobre o conteúdo da regulação (mecanismos deliberativos de accountability vertical) .....	249
1.3.	A participação na esfera pública brasileira: o caso da definição de normas sobre universalização de serviços de telecomunicações (condições de accountability deliberativa vertical na esfera pública) .....	254
2.	Conclusões .....	272
2.1.	Conclusões sobre as formas de controle da autonomia decisória da Anatel no plano da separação de poderes (accountability horizontal) .....	273
2.2.	Conclusões sobre os mecanismos de participação pública institucionalizados para o controle de decisões sobre a regulação do setor de telecomunicações (mecanismos deliberativos de accountability vertical).....	278
2.3.	Conclusões sobre os índices de participação no caso da definição de normas sobre universalização de serviços de telecomunicações (condições de accountability deliberativa vertical) .....	282
	CONCLUSÃO .....	287
	BIBLIOGRAFIA .....	289
	ÍNDICE ALFABÉTICO-REMISSIVO .....	305
	ÍNDICE ONOMÁSTICO .....	319
	APÊNDICE (2016) .....	325
	Análise política da ação regulatória do estado: 2003-2015.....	325
1.	Uma reavaliação do estudo de caso no setor de telecomunicações .....	326
2.	Um modelo presidencialista de regulação dos mercados .....	332
3.	Conclusões.....	337