XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU - URUGUAI

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

JONATHAN BARROS VITA

ALESSANDRA VANESSA TEIXEIRA

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

T314
TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO
[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Jonathan Barros Vita, Alessandra Vanessa Teixeira – Florianópolis: CONPEDI, 2024.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-993-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Transformações na ordem social. 3. Regulação. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU (2: 2024 : Florianópolis, Brasil).
CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

Muito nos alegrou a coordenação do Grupo de Trabalho 'Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação I', que – em grande sinergia entre os presentes – consignou expressivas pesquisas científicas com senso crítico apurado. As pesquisas vislumbraram harmonia com o próprio evento que tinha como mote ‘Estado de Derecho, Investigación Jurídica e Innovación’, no XIII Encontro Internacional do CONPEDI, realizado entre os dias 18, 19 e 20 de setembro de 2024, na cidade de Montevidéu – Uruguai.

Com efeito, as transformações na ordem social e econômica estão profundamente conectadas ao desenvolvimento de novas formas de regulação. Essas mudanças podem ser observadas em diversos níveis, como o avanço da tecnologia, globalização, e a crescente digitalização da economia, que exigem novas regras e adaptações regulatórias. Nesse ânimo, as pesquisas foram construídas por quatorze apresentações.

De plano, tivemos a abordagem sobre ‘A Educação Ambiental como Instrumento de Concretização da Responsabilidade Social Empresarial’, apresentada por Eid Badr, na qual se propôs uma análise da intersecção entre Educação Ambiental e a RSE, na perspectiva jurídica, enfatizando a relevância dessa abordagem para o cumprimento das obrigações legais e o avanço da sustentabilidade empresarial.

Em ‘A Educação Ambiental Crítica como um Instrumento para Legitimar a Participação Comunitária nos Licenciamentos Ambientais’, apresentado por Élica Viveiros e Ernaldo Oliveira de Medeiros, a preocupação foi em investigar se a educação ambiental crítica é um instrumento para legitimar a participação cidadã nas audiências públicas para a proteção do meio ambiente.

A terceira apresentação, realizada por Daniel de Jesus Rocha, dita ‘Interferência Familiar na Construção da Identidade e Pertencimento Cultural: o Papel do Direito na Valorização da Cultura Quilombola’, destacou o papel das instituições escolares de ensino médio na Educação para as Relações Étnico-Raciais (ERER), conforme previsto pelas Leis nº 10.639 /2003. Diante disso, buscou compreender o apoio familiar aos jovens quilombolas do ensino médio, argumentando que a construção de identidade e pertencimento cultural é um papel do

direito, que deve observar as leis, diretrizes e documentos orientadores das instituições escolares na valorização da cultura familiar quilombola.

Na continuidade, tivemos o artigo ‘Escolas de Pensamento Econômico e Políticas Econômicas: Breve Relato da História’, apresentado por Thiago Cícero Serra Lyrio, no qual o objetivo central foi apresentar um escorço das principais Escolas de Pensamento Econômico e Políticas Econômicas no decorrer da História a partir de Adam Smith, de maneira a se aprofundar nesse tema de grande relevância e complexidade que está presente e afeta de maneira direta e diária a vida de todo ser humano.

A quinta apresentação, realizada por José Carlos Buzanello, tratou dos ‘Desafios Regulatórios na Implementação do 5G no Brasil: Oportunidades de Reorganização do Espectro de Frequência’, na qual aborda os principais desafios regulatórios enfrentados pela Agência Nacional de Telecomunicações para levar conectividade do 5G a todo território brasileiro, tendo como foco a alocação do espectro de frequência.

Na sequência, o artigo ‘A Lei do Ato Médico e o Crime de Exercício Ilegal da Medicina: a Regulação dos Procedimentos Estéticos’, apresentado por Mayrinkellison Peres Wanderley, trouxe o debate sobre o crime de exercício ilegal da medicina a partir das disposições na Lei do Ato Médico – LAM (Lei 12.842/2013), sob o prisma da regulação.

Outra importante discussão, denominada ‘Financeirização e Regulação Jurídica: Interações e Consequências’, apresentada por Thalles Alexandre Takada, analisou a interseção entre o direito e a economia, destacando a influência do capital financeiro sobre o sistema jurídico, fenômeno denominado de financeirização. O artigo destaca como a financeirização permeia todos os aspectos da vida social, não apenas as instituições financeiras, mas também direitos fundamentais, como o direito à moradia e a seguridade social.

O oitavo artigo, apresentado por David Elias Cardoso Camara, intitulado ‘Revisitando a U.S. Foreign Corrupt Practices Act’, explorou a história da Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), legislação estadunidense que iniciou práticas de conformidade e redução de riscos no âmbito interno. Em seguida, o mesmo autor apresenta ‘A Crise Institucional do Judiciário Brasileiro: Causas, Desafios e a Judicialização da Política na Perspectiva de Ran Hirschl’, fazendo uma análise, a partir de um determinado marco teórico, dos principais aspectos jurídico-políticos que configuram a crise institucional do judiciário brasileiro.

Em ‘Oligopólio Educacional: a Essência das Políticas Públicas de Oferta de Ensino Superior’, Flávio Couto Bernardes apresenta sua pesquisa que busca abordar brevemente a

evolução histórica do processo educacional superior brasileiro, seu fortalecimento desde o surgimento das Instituições de Ensino Superior no Brasil e, as políticas públicas de financiamento direto de oferta ao ensino superior, sobretudo privado, com enfoque no FIES e PROUNI.

O artigo denominado 'O Papel das Agências Reguladoras Brasileiras na Formulação de Políticas Públicas', apresentado por Carlos Eduardo Marques Silva, busca explorar a relevância das agências reguladoras brasileiras no processo de formulação de políticas públicas. O trabalho destaca que as agências reguladoras federais, além de possuírem a missão de gerir, fiscalizar e implementar os mais variados ajustes voltados à prestação do serviço público entregue, seja via permissão, autorização ou concessão ao particular, ainda desempenham o importante papel de atuarem como órgão técnico dentro do Poder Público capaz de formular políticas públicas.

Em seguida, o artigo apresentado por Luciana Antunes Neves Maia, sob o título 'Associações sem Fins Lucrativos: Recuperação Judicial e o Princípio da Função Social da Empresa', versa sobre a possibilidade, a partir do prisma constitucional da função social da propriedade, como princípio da ordem econômica e, partindo de uma nova hermenêutica sobre o alcance do Direito Falimentar, de se estender a proteção da Lei nº 11.101/2005, às associações sem fins lucrativos.

Por fim, os dois últimos artigos, de mesma autoria, foram apresentados por Lidiana Costa de Sousa Trovão, Haroldo Corrêa Cavalcanti Neto e Andrea Sales Santiago Schmidt. O primeiro deles, intitulado 'Democracia Poliarcal, Pluralismo e o Esvaziamento de Espaços de Participação Popular no Brasil nos Anos de 2018-2022', analisa o esvaziamento da participação popular em importantes conselhos e comitês que compõem o governo brasileiro, mediante a diminuição, por decreto, dos percentuais de integração de lideranças populares. Expõe em que medida essa conduta se afasta do conceito de poliarquia e, portanto, de democracia contemporânea defendido por Robert Dahl, bem como, os prejuízos sociais dela decorrentes. O segundo artigo, 'Segurança Jurídica e os Fundamentos Legais de Aplicação da Extraterritorialidade do AI Act no Brasil', analisa a aplicação extraterritorial do Regulamento Europeu sobre Inteligência Artificial (IA) no Brasil, avaliando os fundamentos legais e a segurança jurídica decorrente dessa aplicação. Além disso, aborda os desafios e as implicações da harmonização legislativa entre o direito brasileiro e as normas internacionais, especialmente a EU IA Act.

Desejamos frutífera leitura do material que ora se apresenta, resultado dos estudos nas pós-graduações em Direito por vários lugares do Brasil, nas quais docentes e discentes trazem a lume os mais elaborados estudos da Academia Jurídica.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita (Universidade de Marília – UNIMAR)

Profa. Dra. Alessandra Vanessa Teixeira (Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC)

Profa. Dra. Valeria Batista (Universidad de La Republica – Uruguay)

O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

THE ROLE OF BRAZILIAN REGULATORY AGENCIES IN THE FORMULATION OF PUBLIC POLICIES

Guilherme Theo Rodrigues da Rocha Sampaio [1]
Carlos Eduardo Marques Silva [2]
Kaio Lincoln Souza Cavalcante [3]

Resumo

O processo de descentralização das atividades do Estado em duas variadas formas, desde a permissão até a concessão do serviço público tem servido para garantir, em um país de grandeza continental como o Brasil, que o serviço público seja prestado dentro dos padrões propostos pela Constituição, sobretudo na lógica da dignidade da pessoa humana. Nesse mister, entram as agências reguladoras federais, que possuem a missão de gerir, fiscalizar e implementar os mais variados ajustes voltados à prestação do serviço público entregue seja via permissão, autorização ou concessão ao particular. Para além dessas atividades, as agências reguladoras ainda desempenham o importante papel de atuarem como órgão técnico dentro do Poder Público capaz de formular políticas públicas. A formulação de políticas públicas, por sua vez, é um processo complexo realizado a partir de um ciclo que possui entre cinco e sete etapas nas quais o Poder Público se dedica desde a identificação do problema até a implementação de uma solução e a avaliação dessa solução no caso concreto. O presente estudo tem como objetivo explorar a relevância das agências reguladoras brasileiras no processo de formulação de políticas públicas.

Palavras-chave: Agências reguladoras, Descentralização, Políticas públicas, Efetividade, Direitos fundamentais

Abstract/Resumen/Résumé

The process of decentralizing state activities in two varied forms, from permission to the concession of public service, has served to ensure, in a continental-sized country like Brazil, that public service is provided within the standards proposed by the Constitution, especially following the logic of human dignity. In this endeavor, federal regulatory agencies come into play, tasked with managing, supervising, and implementing a variety of adjustments aimed at

[1] Diretor da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT. Mestre em Direito pelo IDP. Mestrando em Gestão e Políticas Públicas pela Universidade de Lisboa.

[2] Advogado atuante na seara do Direito Regulatório. Mestrando em Direito pelo IDP. Graduado em Direito pela UFG.

[3] Advogado. Mestrando em Direito pelo IDP.

the delivery of public services, whether through permission, authorization, or concession to private entities. Beyond these activities, regulatory agencies also play the crucial role of acting as a technical body within the Public Power capable of formulating public policies. The formulation of public policies, in turn, is a complex process carried out through a cycle that has between five and seven stages, in which the Public Power is dedicated from identifying the problem to implementing a solution and evaluating this solution in specific cases. The present study aims to explore the relevance of Brazilian regulatory agencies in the process of public policy formulation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Regulatory agencies, Decentralization, Public policies, Effectiveness, Fundamental rights

1. INTRODUÇÃO

As agências reguladoras, instituições de grande relevância na atual conjuntura sociopolítica do Brasil, enfrentaram desafios desde a sua instituição no plano internacional, por uma parte mais radicalista dos defensores de um Estado Liberal (Araújo, 2002, p. 2), e foi questionada também sua adequação ao Estado democrático de Direito, posto ser um órgão decisório cuja nomeação dos diretores ocorre diretamente pelo presidente da república, em tese, sem a participação popular direta.

Em que pese as críticas no plano internacional, que foi também sustentada no Brasil por parte da literatura jurídica, as agências reguladoras se consolidaram como importantes agentes fiscalizadores, senão garantidores de uma efetiva prestação do serviço público e outros serviços regulados. Elas se enrijeceram em uma crescente e forte atuação voltada à satisfação do interesse público e do bem-estar da sociedade, notadamente na efetivação de direitos e garantias fundamentais cuja possibilidade de asseguramento está ao crivo de setores regulados, como os transportes, comunicação, saúde, petróleo, entre diversos outros.

Da relevância e expressividade fizeram-se notadas também pela atuação das agências reguladoras na formulação de políticas públicas, estas dentro de seus respectivos nichos de atuação, cada qual com sua expertise, mostraram-se organismos eficazes em todo o ciclo regulatório, desde a instituição de uma política pública até a avaliação de seus resultados e a extinção, se for o caso.

Por serem entidades com um corpo diretivo e um conjunto de servidores altamente especializados em suas diversas áreas de atuação, as agências reguladoras conseguem assegurar que os nichos sobre os quais atuam sejam conduzidos, por meio de normativos, mecanismos fiscalizatórios e atuações conjuntas, de forma coesa e com vistas à melhor entrega à sociedade. Isso tem se mostrado ainda mais efetivo nos últimos anos, em que a regulação começou a ser repensada nas agências reguladoras, saindo de uma lógica do comando e controle para uma regulação responsiva, em que há a participação próxima do ente regulador com o setor regulado.

Assim, este estudo tem como objetivo analisar o papel desempenhado pelas agências reguladoras brasileiras na formulação de políticas públicas, propondo-se uma reflexão acerca da efetividade dessa atuação por elas encampada. Para isso, o estudo foi

organizado em três capítulos. No primeiro, buscou-se realizar uma contextualização sobre o surgimento das agências reguladoras no Brasil, iniciando sobre as influências recebidas de países estrangeiros como os Estados Unidos e França até a consolidação dessas instituições no cenário nacional, o que se deu recentemente.

No segundo capítulo, buscou-se explorar a estrutura organizacional das agências reguladoras brasileiras, tendo como ponto de partida à Lei das Agências e a Constituição Federal. Nesse capítulo foram apresentadas também as agências existentes no Brasil atualmente, bem como as atribuições e algumas atividades desempenhadas por um pequeno recorte delas.

Já em sede do terceiro e último capítulo, realizou-se uma análise quanto ao papel das agências reguladoras brasileiras na elaboração de políticas públicas, sendo realizada uma análise propositiva a respeito do grau de especialização que essas entidades possuem, o que apresenta, no cenário concreto, uma perspectiva vocacionada a bons e funcionais resultados.

2. CONTEXTO DE SURGIMENTO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

Na medida em que a sociedade foi evoluindo no sentido de assegurar e garantir o cumprimento de direitos básicos dos indivíduos, houve uma crescente atuação ativa do Estado para perseguir tais pressupostos. Assim, observou-se uma guinada de um modelo de Estado liberal, onde a regulação era exercida por uma mão invisível, portanto, autorregulação, para uma regulação realizada pelo Estado, que passou a intervir em diversos nichos e setores da sociedade, sobretudo na economia (Araújo, 2002, p. 2-3).

Não somente pela necessária satisfação dos direitos, mas pela qualidade das entregas propostas dada a especialidade cada vez maior dos diversos setores, a superação do modelo liberal foi certeira, haja vista que sem um ente fiscalizador e garantidor, esse modelo assistencial encontraria dificuldades de prosperar. Portanto,

> O pluralismo e complexidade da sociedade, agregados ao número cada vez maior de atividades dotadas de grandes particularidades técnicas a serem, senão prestadas diretamente pelo Estado, por ele reguladas, inviabilizou o ideal liberal oitocentista, racional e formalmente igualitário, de um ordenamento monocêntrico uniforme que, concebido de maneira inteiramente geral e abstrata, abrangesse todas as atividades e atores sociais sem levar em conta as suas particularidades. (Aragão, 200, p. 273)

Cabível ainda a observação de Araújo (2002, p. 2), para quem

> [...] os avanços no campo dos transportes, das comunicações e da produção em massa constituíram elementos de transformação da ordem social, os problemas mais profundos

> relacionavam-se com as questões econômicas e sociais brotadas na era das invenções mecânicas. Para resolvê-los, algumas soluções foram extraídas do humanitarismo. Mas o essencial mesmo veio da constatação, pelas classes dirigentes, da absoluta necessidade de se promover o bem-estar dos governados. Para isso, era preciso fazer concessões, a tal ponto que se chegou finalmente à conclusão de que o Estado do "laissez-faire" chegara à exaustão.

O autor pontua que o modelo Liberal acaba cedendo lugar a um Estado regulador, dada a necessidade de intervenção em áreas específicas dos serviços, sobretudo daqueles que dizem respeito ao bem-estar social, como citado por ele, os transportes, a comunicação, entre outros que podem ser vistos hoje como serviços regulados.

Como explica Binenbojm (2005, p. 148),

> [...] embora a Intersatate Commerce Commission (ICC) – normalmente apresentada como a primeira agência reguladora independente norte-americana – a Federal Trade Commission (FTC) e a Federal Radio Commission (FRC) hajam sido criadas, respectivamente, em 1887, 1914 e 1926, foi somente com o New Deal que a moderna agência reguladora se tornou um elemento característico da Administração Pública norte-americana. É neste período que toma corpo, quantitativa e qualitativamente, a idéia de uma Administração policêntrica e insulada de influências políticas, caracterizada por sua expertise e pela sua capacidade de responder pronta e eficientemente às demandas crescentes de uma sociedade cada vez mais complexa. Este é o principal legado institucional do New Deal.

Convém ressaltar, no entanto, que mesmo sendo de vital importância para a efetividade da prestação do serviço público, as agências reguladoras tiveram sua legitimidade questionada à luz do Estado Democrático de Direito. Araújo (2022, p. 3) diz que

> Com efeito, não tem sido sem percalços a trajetória percorrida pelas agências reguladoras nesses mais de cem anos de existência. Sobre elas têm sido suscitados questionamentos jurídico-constitucionais dos mais variados matizes, envolvendo desde a falta de legitimidade democrática e de compromisso para com o princípio de separação de poderes, que lhes seria inerente, passando pela crítica ao seu modo de atuação e ao suposto "despotismo" que elas encarnariam, na medida em que, comandadas por técnicos e experts supostamente apolíticos e equidistantes das lutas pelo poder que se travam entre as diversas facções em que se divide o corpo social, essas entidades em realidade estariam se subtraindo ao procedimento democrático de controle instrumentalizado através do processo político ("political accountability").

No Brasil, a criação das agências reguladoras na década de 1990 foi uma peça central da reforma do Estado e ocorreu em um ambiente distinto do modelo americano, marcado por intensas privatizações e desestatizações. Essa estrutura regulatória foi essencial para garantir a estabilidade e a previsibilidade necessárias para atrair investimentos privados, principalmente internacionais, em áreas de interesse coletivo e serviços públicos (Binenbojm, 2005, p. 152).

A demanda por um compromisso regulatório robusto surgiu como uma necessidade prática do mercado, especialmente em um contexto nacional de receios de expropriação ou ruptura de contratos, típicos de países com históricos de governos

autoritários. Assim, no cenário nacional buscou-se estabelecer um marco regulatório que fosse independente das flutuações político-eleitorais, uma medida estratégica para proteger o ambiente de investimentos contra incertezas políticas futuras, incluindo possíveis alternâncias no poder político (Binenbojm, 2005, p. 152).

Portanto, nota-se que a instituição de agências reguladoras autônomas durante o governo Fernando Henrique Cardoso teve como duplo objetivo desburocratizar os ministérios e reafirmar aos investidores o compromisso do país com a proteção dos direitos de propriedade e a execução de contratos pós-privatização. Embora inspiradas no modelo americano de agências independentes, que visam promover mudanças, as agências brasileiras foram concebidas com uma finalidade distinta: preservar o *status quo* e proteger liberdades econômicas de futuras intervenções governamentais (Binenbojm, 2005, p. 152- 153).

Isso reflete uma estratégia legislativa nacional de salvaguardar a autonomia das agências em relação aos poderes políticos e judiciários, estabelecendo-as como autarquias especiais e destacando a adaptação do modelo regulatório americano às necessidades políticas e econômicas brasileiras (Binenbojm, 2005, p. 153).

A reestruturação do papel do Estado na economia brasileira durante a década de 1990, apesar de diminuir as intervenções diretas, não culminou na adoção de um modelo de Estado mínimo. Ao invés disso, o foco da atuação estatal deslocou-se para o campo da regulação jurídica, ampliando suas funções na regulação e fiscalização de serviços públicos e atividades econômicas, evidenciando a continuidade do Estado como um agente econômico influente (Barroso, 2002, p. 290).

Esse período foi também marcante pela liberalização de monopólios e abertura para investimentos estrangeiros, acompanhados pela promulgação de leis que protegiam consumidores, incluindo grupos específicos como usuários de planos de saúde e estudantes de instituições privadas. Adicionalmente, políticas de proteção ambiental e a defesa da livre concorrência foram implementadas, estabelecendo uma nova dinâmica na relação entre Estado e mercado. As agências reguladoras emergiram como ferramentas essenciais nesse cenário, simbolizando o novo papel regulatório e protetivo do Estado (Barroso, 2002, p. 290).

A organização estrutural das agências reguladoras no Brasil se dá com a escolha de um Diretor-Geral e outros diretores, aprovados pelo Senado Federal e nomeados pelo Presidente da República, com base no disposto no art. 52, III, "f" da CF e da Lei nº 13.848/2019. O conjunto dos diretores compõem um colegiado, e as decisões da agência,

seja em nível técnico ou organizacional no âmbito da agência, compete, em última instância, a eles.

3. FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

A Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 é que "dispõe sobre a gestão, organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras" (Brasil, 2019). Assim, já no art. 2º da referida Lei há um rol das entidades consideradas agências reguladoras, quais sejam:

> Art. 2º Consideram-se agências reguladoras, para os fins desta Lei e para os fins da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000: I – a Agência Nacional de Energia Elética (Aneel); II – a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natual e Biocombustíveis (ANP); III – a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); IV - a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); V - a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); VI - a Agência Nacional de Águas (ANA); VII - a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); VIII - a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); IX - a Agência Nacional do Cinema (Ancine); X - a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); XI - a Agência Nacional de Mineração (ANM). (Brasil, 2019).

É válido para este estudo a concepção de Barroso (2002, p. 300) para quem, a função regulatória no Brasil, embora possa parecer primariamente voltada para a normatização, na verdade possui um escopo muito mais amplo e variado, estendendo-se além das fronteiras da mera legislação. Essa função, manifesta também no poder de polícia administrativa, orienta as atividades privadas para se alinharem aos interesses públicos definidos por lei, abrangendo desde a regulação de atividades econômicas até a administração de serviços públicos.

Interessante apresentar o quadro construído por (Nunes, Ribeiro e Peixoto, 2007, p. 23):

Figura 1: Desenho institucional e autonomia das agências

Autonomia e estabilidade dos dirigentes ✓ Mandatos fixos ✓ Mandatos não coincidentes ✓ Estabilidade dos dirigentes ✓ Aprovação pelo poder Legislativo, mediante argüição ✓ Pré-requisitos quanto à qualificação dos dirigentes
Independência financeira, funcional e gerencial ✓ Autarquia especial sem subordinação hierárquica ✓ Última instância de recursos no âmbito administrativo ✓ Delegação normativa (poder de emitir portarias) ✓ Poder para instituição e julgar processos ✓ Poder de arbitragem ✓ Orçamento próprio ✓ Quadro de pessoal próprio
Transparência ✓ Ouvidoria com mandato ✓ Publicidade de todos os atos e atas de decisão ✓ Representação dos usuários e empresas ✓ Justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes ✓ Audiências públicas ✓ Diretoria colegiada

Fonte: Nunes, Ribeiro e Peixoto (2007, p. 23)

Quanto ao tipo de regulação desempenhada por cada uma das agências reguladoras, (Nunes, Ribeiro e Peixoto, 2007, p. 24) assim categoriza:

Figura 2: Agências Reguladoras Federais

Quadro 5
Agências Reguladoras Federais

Agência	Lei de Criação	Decreto de Instalação	Ministério Vinculado	Tipo de Regulação	Atividade Regulada
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Lei nº 9.427 (26/12/1996)	Decreto 2.335 (06/10/1997)	Minas e Energia (MME)	Econômica	Produção, transmissão, distribuição de energia elétrica
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Lei nº 9.472 (16/07/1997)	Decreto 2.338 (07/10/1997)	Comunicações (MC)	Econômica	Telecomunicações
Agência Nacional de Petróleo (ANP)	Lei nº 9.478 (06/08/1997)	Decreto 2.455 (14/01/1998)	Minas e Energia (MME)	Econômica	Indústria do Petróleo
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Lei nº 9.782 (26/01/1999)	-	Saúde (MS)	Social	Produção e comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária
Agência Nacional de Saúde Suplementar(ANS)	Lei nº 9.961 (28/01/2000)	Decreto 3.327 (05/01/200)	Saúde (MS)	Econômica e social	Assistência suplementar à saúde
Agência Nacional de Águas (ANA)	Lei nº 9.984 (17/07/2000)	Decreto 3.692 (19/12/2000)	Meio Ambiente (MMA)	Social (ambiental)	Recursos hídricos
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	Lei nº 10.233 (05/06/2001)	Decreto 4.122 (13/02/2002)	Transportes (MT)	Econômica	Infra-estrutura de transportes aquaviários
Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT)	Lei nº 10.233 (05/06/2001)	Decreto 4.130 (13/02/2002)	Transportes (MT)	Econômica	Infra-estrutura de transportes terrestres
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	MP nº 2.228 (06/09/2001)	-	Casa Civil	Social	Indústria cinematográfica
Agência Nacional de Aviação (Anac)	Lei nº 11,182 (27/09/2005)	Decreto 5.731 (20/03/2006)	Ministério da Defesa	Econômica	

Fonte: (Nunes, Ribeiro e Peixoto, 2007, p. 24)

As agências reguladoras no país desempenham diversas funções críticas, como a regulação de tarifas para assegurar a viabilidade econômica dos contratos, a expansão do acesso a serviços para populações carentes, a promoção da competição em mercados não monopolistas, a fiscalização rigorosa do cumprimento de contratos de concessão, e a arbitragem em conflitos envolvendo consumidores, concessionários e o governo. Tais atribuições evidenciam a natureza complexa e essencial da regulação, que vai além de simplesmente impor regras, engajando-se ativamente na moldagem de um ambiente econômico equitativo e sustentável (Barroso, 2002, p. 310).

As agências reguladoras no plano federal, embora possuam autonomia e independência em relação ao executivo, submetem-se ao tribunal de contas da União. Ele atua no controle e fiscalização das atividades desempenhadas pelas agências, assegurando que estas atuem conforme os princípios da administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Este controle é parte essencial para garantir a transparência e a eficácia na atuação dessas agências, que são fundamentais para a regulação de setores importantes da economia (Barroso, 2002, p. 301).

O TCU realiza auditorias e inspeções periódicas para verificar se as agências reguladoras estão cumprindo com suas obrigações legais e regulatórias. O Tribunal também avalia a gestão administrativa e financeira, examinando desde a execução orçamentária até a legalidade dos atos de pessoal e contratos. Isso inclui a análise de processos de licitação, contratações, concessões e renovações de concessão, visando identificar possíveis irregularidades ou desvios de conduta.

Além disso, o TCU verifica a efetividade das agências em implementar políticas públicas e atingir os objetivos para os quais foram criadas. Isso envolve a análise de indicadores de desempenho e outros meios que possam medir o impacto das ações regulatórias no desenvolvimento econômico e social. Por meio de suas decisões e recomendações, o TCU busca promover melhorias na atuação das agências reguladoras, propondo ajustes e correções quando necessário para assegurar que a regulação seja justa, eficiente e alinhada aos interesses públicos.

O controle exercido pelo TCU, portanto, não apenas mantém as agências reguladoras em conformidade com a lei, mas também reforça a governança e a responsabilidade administrativa, contribuindo significativamente para a integridade e a eficácia do setor regulatório no país.

Barroso (2002, p. 303) explica que

> [...] converge a doutrina em que são basicamente três os campos em que se desenvolve a atuação dos Tribunais de Contas: a) auditoria financeira e orçamentária; b) julgamento das contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos; e c) emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas anual- mente pelo Executivo. Portanto, em consonância com os ditames constitucionais, é próprio da fiscalização externa examinar as contas das entidades da administração direta e indireta, aos ângulos da legalidade, legitimidade e economicidade. É essencial, todavia, para que se abra a possibilidade de fiscalização. tratar-se efetivamente de uso de dinheiro público, quando então até as pessoas privadas estarão sujeitas à prestação de contas. Neste ponto, não há maior divergência. assim na jurisprudência 59 como na doutrina

Convém mencionar que o Tribunal de Contas tem um papel crucial na fiscalização do uso de recursos públicos, mas sua atuação possui limites claros quando se trata de supervisionar autarquias especiais como as agências reguladoras, exceto em operações que envolvam gastos públicos. Tais autarquias foram criadas com objetivos específicos, como regular as obrigações dos concessionários, atividades que não necessariamente implicam em despesas públicas. Portanto, a extensão da supervisão dos Tribunais de Contas para abarcar as funções primordiais das agências reguladoras não só é inadequada, mas também pode infringir o princípio constitucional da separação de poderes, delineando uma clara violação dos limites estabelecidos pela lei (Barroso, 2002, p. 302-303).

Adicionalmente, o texto constitucional não permite que os Tribunais de Contas intervenham no mérito das decisões administrativas de autarquias, especialmente as que possuem características especiais como as agências reguladoras. Essa restrição visa preservar a autonomia e a especificidade administrativa que a legislação confere a esses órgãos. Tentativas do Tribunal de Contas de substituir-se ao administrador designado para essas funções são consideradas abusivas e ultrapassam as competências que lhes são conferidas. Similarmente, o Poder Legislativo, apesar de contar com o suporte dos Tribunais de Contas para exercer o controle externo, também está restrito a não intervir diretamente nas decisões administrativas dessas autarquias, respeitando assim a governança e a especialização que cada órgão deve manter dentro do seu âmbito de atuação (Barroso, 2002, p. 303).

Cumpre ainda esclarecer quanto ao poder normativo das agências reguladoras, que recebem a delegação de tratarem de diversos assuntos inerentes aos seus respectivos escopos de atuação, o fazendo por meio de regulamentos. A esse fenômeno a literatura deu o nome de delegificação ou deslegalização, que ocorre quando “o legislador, no uso de sua liberdade para dispor sobre determinada matéria, atribui um largo campo de

atuação normativa à Administração, que permanece, em todo caso, subordinada às leis formais. (Aragão, 2000, p. 289).

Mister ponderar, portanto, que o poder normativo das agências reguladoras, que lhes da a incumbência de atuar ativamente sobre os mercados e setores que regulam, tem como objetivo assegurar a primazia do interesse público, defender o interesse dos consumidores e garantir a implementação de políticas públicas assegurando um equilíbrio entre as necessidades econômicas e sociais.

Aragão (2000, p. 297) ressalta que a independência das agências reguladoras, embora fundamental, só resultará em benefícios sociais se essas entidades observarem os princípios fundamentais da administração pública e do Estado de Direito, promovendo a pluralidade e a transparência perante os diferentes grupos que as constituem e a sociedade em geral. A eficácia dessas organizações independentes, que possuem autonomia normativa, será determinada pelo controle social, pela responsabilidade e pelo compromisso público tanto dos agentes estatais quanto dos privados. Caso contrário, poderá ocorrer um regresso ao modelo de regulação jurídica antigo, centralizado e ineficaz, que já é conhecido por suas deficiências.

4. AS AGÊNCIAS REGULADORAS E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O debate sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento nacional é complexo e multifacetado, envolvendo questões que transcendem a simples participação econômica. A necessidade de formular medidas que concretizem esse objetivo constitucional insere o Estado em papéis variados, como regulador, planejador ou desenvolvimentista. Essas designações enfatizam a importância de um Estado que não apenas intervém no mercado, mas que estrategicamente direciona e molda o desenvolvimento econômico e social.

Mattos (2006, p. 141) destaca uma dimensão especialmente significativa do Estado planejador no Brasil: sua característica política. A atuação do Estado vai além de meras disposições técnicas ou econômicas, pois envolve uma profunda interação com a sociedade. Essa relação não é apenas de influência, mas de diálogo e de moldagem mútua, onde políticas são criadas e adaptadas com base nas necessidades e demandas sociais. Portanto, o planejamento estatal é um mecanismo dinâmico que se adapta e reage às transformações sociais e econômicas.

O papel do Estado no planejamento vai além da esfera econômica, estendendo-se a todas as áreas sob sua gestão, como educação e infraestrutura. Marrara (2011, p. 2) destaca que o desenvolvimento está intrinsecamente ligado ao Estado Democrático, ressaltando que a eficiência e a organização na execução de metas públicas são fundamentais para a manutenção da sua legitimidade. Portanto, a intervenção estatal no planejamento não deve ser interpretada como uma postura autoritária ou socialista, mas como uma forma de fortalecer os princípios democráticos.

Gurgel de Faria ressalta a importância do planejamento como ferramenta fundamental para atingir objetivos, enfatizando seu papel crucial no bem-estar das pessoas. Ele argumenta que o planejamento guia ações futuras através de abordagens práticas e orienta a consecução de metas. No contexto econômico, é essencial que o Estado defina suas prioridades de forma consciente, assegurando uma distribuição mais justa das riquezas.

Nesse contexto, o planejamento é uma ferramenta de suma importância para o alcance dos objetivos definidos pelo Estado, enfatizando o seu importante papel para assegurar o bem-estar da comunidade. O planejamento guia ações futuras por abordagens práticas e orienta a consecução de metas. Portanto, no viés econômico, é imprescindível que o Estado defina uma agenda ou plano de governo de forma racional, de modo a assegurar uma distribuição equitativa de riquezas (Faria, 2009, p. 79).

A capacidade de formulação de políticas públicas representa um aspecto vital do papel de planejamento exercido pelo Estado. Essas políticas são desenvolvidas como respostas a necessidades públicas claramente identificadas, abrangendo uma variedade de setores, desde sociais — como saúde, educação e habitação — até macroeconômicos, incluindo fiscal, monetário e cambial, sem deixar de lado áreas estratégicas como ciência, tecnologia e cultura (Gelinski, Seibel, 2008, p. 228).

Teixeira (2002, p. 2) faz uma distinção crucial entre "políticas públicas" e "políticas governamentais", enfatizando que nem todas as políticas executadas pelo governo são necessariamente públicas, mesmo sendo estatais. Ele argumenta que a natureza pública de uma política é determinada não apenas pelo seu alcance, mas também por quem beneficia e se o processo foi aberto ao debate público.

Além disso, as políticas públicas variam conforme a orientação política dominante. Sob uma perspectiva liberal, por exemplo, argumenta-se que as desigualdades sociais são consequências de escolhas individuais, relegando às políticas sociais um papel menor, meramente compensatório. Essa visão contrasta com abordagens social-

democratas que favorecem a universalidade dos benefícios sociais, demonstrando como as ideologias políticas moldam a formulação e implementação das políticas públicas (Teixeira, 2002, p. 4).

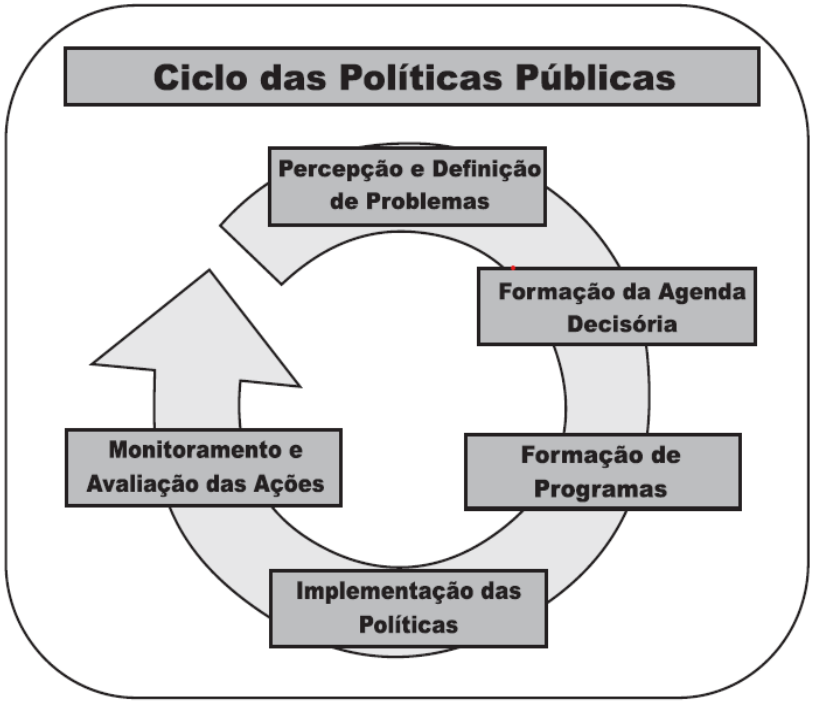
Nessa perspectiva, Diniz (2010, p. 22) enfatiza o papel do Estado não apenas como regulador, mas como um agente ativo que induz e coordena iniciativas de desenvolvimento, reforçando a importância das políticas públicas neste processo. Essa perspectiva questiona as visões tradicionais sobre a globalização, que frequentemente predizem a redução do papel do Estado. Contrariamente, a globalização necessita de um Estado forte e atuante, capaz de equilibrar os impactos globais e locais, desafiando a ideia de que a abertura econômica global diminui a necessidade de intervenção estatal no desenvolvimento e na redistribuição de recursos.

As políticas públicas desempenham um papel crucial de instrumentalização da atuação do Estado, funcionando como ferramentas fundamentais através das quais o Estado atua com diversos fins no caso concreto. Conforme destacado por Câmara (2022, p. 96), essas políticas são a expressão da ação estatal em movimento, refletindo a capacidade do governo de identificar problemas urgentes, colocá-los em discussão na agenda pública e desenvolver estratégias eficazes para corrigi-los ou incluí-los. Esse ciclo contínuo de elaboração e avaliação de políticas públicas não apenas aborda questões imediatas, mas também assegura que as soluções implementadas sejam efetivas e ajustadas às necessidades da população.

Para a melhor compreensão acerca das políticas públicas, é preciso compreender as etapas por elas seguidas, desde a identificação do problema, a efetiva implementação e a fase avaliativa, cujo desenho recebe o nome de “ciclo de políticas públicas”. No entanto, antes de adentrar na explicação sobre as fases, é conveniente mencionar que, no caso concreto, não necessariamente as fases são seguidas sequencialmente, podendo haver alternância entre elas (Reader, 2014, p. 127).

Reader (2014, p. 128) reconhece cinco fases, quais sejam “(1) percepção e definição de problemas; (2) formação da agenda decisória; (3) formulação de programas e projetos; (4) implementação das políticas delineadas; (5) monitoramento e avaliação das ações planejadas”. Para o autor, as fases poderiam ser representadas em um diagrama, com a advertência, no entanto, que não necessariamente devem seguir uma sequência rígida, sendo a respresentação apenas uma forma de apresentar um ciclo comum com a descrição das fases enunciadas, portanto

Figura 3: Etapas do Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Reader, 2014, p. 129.

Para contextualizar cada uma das fases, inicialmente deve-se compreender a primeira, que seria a fase de "percepção e definição de problemas". Reader (2014, p. 129-130), portanto, explica que

> Dentre os diversos problemas socioeconômicos que a sociedade apresenta, alguns deles são percebidos como mais prioritários e passíveis de uma solução pelo sistema político. Esta é a questão central da etapa de definição de problemas, que é permeada tanto por critérios técnicos, marcados pela construção de indicadores que apontam a urgência de determinadas ações, como por circunstâncias decorrentes de situações de emergência (epidemias, catástrofes naturais, etc.). Além disso, o feedback das políticas em curso pode também ser uma fonte para definição de problemas, a partir das falhas ou ajustes necessários para o aprimoramento de programas ou projetos. Grande parte dos problemas existentes não avança a agenda decisória, considerando os escassos recursos públicos que viabilizam as soluções.

Assim, a primeira fase consiste na observação do caso concreto, com o olhar atento a pontos a serem trabalhados com vistas a otimizar, ou mesmo inovações que poderão entregar melhores resultados. Pensando essa primeira fase no universo das agências reguladoras, seria a fase em que a entidade analisaria o setor específico em que atua com relação aos dados que possui, questões endereçadas via ouvidoria, problemas identificados em estudos tangentes, questões suscitadas pelo setor regulado, entidades de representação ou pela própria sociedade.

A partir disso, tem início a segunda fase "formação da agenda decisória". Nessa etapa leva-se em consideração os problemas identificados na fase anterior e propõe-se uma cronologia para o seu enfrentamento, portanto, Reader (2014, p. 130) diz que a dinâmica da formação da agenda decisória em políticas públicas é influenciada tanto por

atores visíveis quanto por invisíveis, cada grupo com funções distintas, mas complementares.

Atores visíveis, como a mídia, partidos políticos e grupos de pressão, têm o poder de destacar certas questões como prioritárias, moldando assim a direção das políticas públicas. Especialmente relevantes são as coalizões de defesa, que se mobilizam em torno de valores compartilhados para elevar temas específicos na agenda política. Em contraste, atores menos visíveis, tais como acadêmicos e burocratas, são fundamentais na criação de soluções técnicas detalhadas para os problemas levantados, trabalhando nos bastidores para desenvolver alternativas eficazes que respondam às prioridades estabelecidas pelos atores mais visíveis. Essa interação entre os grupos garante que tanto a identificação dos problemas quanto a formulação de soluções sejam abordadas de maneira holística e eficiente (Reader, 2014, p. 131).

A terceira fase "formação de programas", ocorre quando já foram delimitados os problemas que necessitarão da intervenção por meio de políticas públicas. Nessa fase,

> Dependendo do grau de conhecimento disponível sobre o problema a ser tratado pela política, a formulação poderá conter parâmetros bem específicos acerca dos beneficiários e dos recursos envolvidos. Tratando-se de problemas com pouca informação ou alto grau de conflito, a formulação poderá ser mais genérica, de modo a deixar para a etapa posterior, a da implementação, a definição mais precisa sobre determinados aspectos da política (Reader, 2014, p. 131).

A bem da verdade, mister ponderar, conforme o autor (Reader, 2014, p. 132), que

> [...] Nem todos os conflitos de uma política são claramente previstos no momento em que as alternativas são definidas e explicitadas, é possível que conflitos imprevisíveis aflorem na fase de implementação da política. É fato que a escolha de alternativas é extremamente relevante, mas não se pode desconsiderar as disputas e alocações de poder em outros estágios do ciclo.

Essa etapa de formulação de programas, pressupõe o desenho de soluções que se adequem ao problema identificado, dentro da delimitação de recursos e prazo para execução, também já previamente analisados. É, desse modo, uma das etapas fulcrais do ciclo de políticas públicas, estando relacionada ainda à fase de planejamento.

Em seguida, tem-se a fase de "implementação da política pública", que sinaliza para uma "concretização dos problemas que foram definidos na agenda decisória, problemas que deverão ser tratados a partir dos critérios definidos na etapa anterior" (Reader, 2014, p. 133-134).

A fase de implementação de uma política pública é um momento crítico em que as decisões e estratégias formuladas na fase de planejamento são transformadas em ações concretas. Esse processo envolve a coordenação entre diversos atores governamentais e

não-governamentais que serão responsáveis por executar as tarefas necessárias para alcançar os objetivos estabelecidos (Secchi, 2014, p. 42).

É nesta etapa que se verifica a viabilidade prática das políticas, enfrentando-se desafios como a adequação de recursos, a capacidade administrativa e o engajamento das partes interessadas. A implementação eficaz depende não apenas da clareza e da adequação do *design* da política, mas também da flexibilidade e adaptabilidade para ajustar os planos em resposta a obstáculos imprevistos e feedbacks recebidos. Portanto, essa fase é dinâmica e iterativa, requerendo monitoramento contínuo e avaliação para assegurar que as ações implementadas estejam efetivamente contribuindo para os resultados desejados (Secchi, 2014, p. 43).

No que tange à fase de "Monitoramento e avaliação das ações", Reader (2014, p. 135-136) explica que é uma etapa crucial que pode ocorrer em três momentos chave: antes, durante e após a implementação. Essa fase é fundamental para assegurar a eficácia e eficiência da política, pois permite a análise de impacto das ações implementadas através de critérios bem definidos. Dessa forma, possibilita ajustes necessários e fornece dados valiosos para os gestores, facilitando a tomada de decisões informadas. Além disso, a avaliação é essencial para finalizar o ciclo da política, servindo tanto para indicar o cumprimento dos objetivos estabelecidos quanto para preparar o terreno para novos ciclos de políticas públicas, focados em resolver questões pendentes ou aprimorar resultados já alcançados.

Após o detalhamento de cada uma das etapas do ciclo regulatório, compreende-se que ele desempenha um papel fundamental na análise e entendimento abrangente das políticas públicas, ao destacar os diversos atores e processos envolvidos em cada fase de sua implementação. A definição de escalas de análise adequadas é vital, pois ela amplia a capacidade de compreensão dos temas relacionados (Reader, 2014, p. 137).

No Brasil, as agências reguladoras exercem um papel crucial na condução de políticas públicas dentro de seus respectivos mercados, possuindo um amplo leque de competências regulatórias. Estas autarquias especiais são fundamentais não apenas na implementação, mas também na formulação de políticas, refletindo seu significativo alcance em influenciar e moldar o setor que regulam. A extensão de suas responsabilidades é vasta, permitindo-lhes intervir de maneira significativa na dinâmica setorial através de uma governança que abrange desde a regulação de tarifas até o cumprimento de normas e condições estabelecidas em seus contratos de concessão, permissão e autorização (Stuckert, 2015, p. 314).

Embora possa surgir o questionamento sobre se essas entidades são meramente executoras ou formuladoras das políticas públicas, é evidente que sua influência vai além da simples implementação. A autoridade regulatória concedida a essas agências implica um grau considerável de discricionariedade, permitindo-lhes adaptar e aplicar as diretrizes de maneira que melhor atendam aos objetivos regulatórios e às necessidades do público. Mesmo em contextos em que a competência para a formulação de políticas é primariamente atribuída ao Poder Executivo ou Legislativo, as agências reguladoras mantêm um espaço amplo de discricionariedade técnica, demonstrando sua capacidade de atuação autônoma e essencial no processo regulatório (Stuckert, 2015, p. 315).

Conforme explica Stuckert (2015, p. 315) é possível visualizar, na atuação das agências reguladoras, em sua organização a partir do ciclo regulatório, os ciclos e processos das políticas públicas. As agências organizam e comunicam suas operações por meio de agendas institucionais, frequentemente incorporando métodos de engajamento público para moldar tais agendas, refletindo uma busca contínua pela legitimação de suas atividades regulatórias, o que demostra certo grau de efetividade das decisões tomadas sobre políticas públicas.

Além disso, as agências reguladoras no Brasil demonstram uma preocupação significativa com a participação democrática em seus processos de tomada de decisão. Independentemente da obrigatoriedade legal, estas entidades promovem consultas e audiências públicas, entre outras formas de diálogo social, em um esforço para descentralizar o processo decisório e adotar uma abordagem mais inclusiva e *bottom-up*. Adicionalmente, várias agências têm implementado a análise de impacto regulatório, uma ferramenta estratégica para avaliar e melhorar a efetividade das políticas públicas, sublinhando seu compromisso com a transparência e a governança responsiva no cenário regulatório (Stuckert, 2015, p. 297).

Nessa perspectiva, conforme Osborne (2006, p. 5), a governança pública tende a evoluir com adaptações razoáveis no cerne do novo modelo que vem ascendendo mundo afora. É que, com métricas e parâmetros assertivos, a governança pública, sobretudo em matéria de políticas públicas poderá agregar socialmente nos distintos aspectos vistos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante os anos 90, as agências reguladoras surgiram como peças-chave na reestruturação do Estado brasileiro, em contraste com o foco americano em privatizações. Elas desempenharam um papel crucial ao garantir estabilidade e previsibilidade, atraindo

investimentos privados, especialmente estrangeiros, para setores de interesse público. A necessidade de um compromisso regulatório sólido surgiu em resposta a preocupações do mercado, visando estabelecer um ambiente de investimento seguro, imune a flutuações políticas.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, a criação de agências reguladoras autônomas tinha o objetivo de simplificar a administração pública e assegurar a execução eficiente de contratos pós-privatizações. Inspiradas no modelo americano, essas agências brasileiras tinham uma missão distinta: preservar o status quo e proteger as liberdades econômicas contra intervenções governamentais futuras. Isso refletiu uma estratégia legislativa de garantir a independência das agências em relação aos poderes políticos e judiciários, adaptando o modelo regulatório às necessidades locais.

A reestruturação do Estado na década de 90 não resultou em um modelo de Estado mínimo no Brasil. Pelo contrário, houve um deslocamento para a regulação jurídica, com o Estado ampliando sua atuação na fiscalização de serviços públicos e atividades econômicas, mantendo-se como um agente influente. Esse período foi marcado pela liberalização de monopólios, abertura para investimentos estrangeiros e promulgação de leis de proteção ao consumidor e ao meio ambiente, com as agências reguladoras desempenhando um papel fundamental na nova dinâmica entre Estado e mercado.

Adentrando à análise quanto ao ciclo das políticas públicas compreende várias fases cruciais, cada um integrando uma série de elementos técnicos e contextuais que influenciam diretamente na formulação e implementação das políticas. Inicia-se com a "percepção e definição de problemas", onde problemas socioeconômicos são identificados e priorizados com base em critérios técnicos e emergenciais. Essa fase também considera o feedback de políticas existentes para refinar a definição dos problemas.

Segue-se a "formação da agenda decisória", onde os problemas definidos são cronologicamente organizados para enfrentamento. Essa fase destaca a influência de atores tanto visíveis (como mídia e grupos de pressão) quanto invisíveis (acadêmicos e burocratas) na moldagem das prioridades e soluções técnicas. Tais atores trabalham em conjunto para garantir que a formulação das políticas seja holística e abrangente.

Por fim, na "formação de programas" e subsequente "implementação da política pública", as políticas são formuladas com especificidades adequadas ao problema e aos recursos disponíveis, e então concretizadas em ações práticas. Esta fase envolve a coordenação de múltiplos atores e é marcada por desafios de adequação de recursos e

capacidade administrativa. A etapa de "monitoramento e avaliação das ações" é essencial para ajustar e avaliar a eficácia das políticas, assegurando que os objetivos sejam alcançados e preparando o terreno para futuros ciclos de políticas públicas. Este processo demonstra a importância de uma abordagem integrativa e adaptável no ciclo de políticas públicas, vital para a efetividade e aprimoramento contínuo das ações governamentais.

Assim, a partir da análise realizada neste estudo foi possível compreender que as agências reguladoras brasileiras, dado o grau de especialização que possuem, conseguem formular políticas públicas de alto impacto nos respectivos setores regulados. Observou-se que as agências reguladoras desempenham um papel fundamental na estruturação e execução das políticas públicas, evidenciando seu vasto leque de competências regulatórias que transcendem a mera implementação de diretrizes, estas autarquias especiais não só aplicam, mas também formulam políticas, adaptando-as às necessidades e objetivos regulatórios específicos de seus setores.

Elas operam com uma significativa discricionariedade técnica, mesmo em ambientes onde a formulação de políticas é predominantemente uma prerrogativa do Poder Executivo ou Legislativo. Essa autonomia é crucial para sua eficácia e é constantemente reforçada por processos inclusivos e democráticos, como consultas e audiências públicas, que visam engajar o público e assegurar a legitimidade e a transparência de suas ações. Além disso, a adoção de ferramentas como a análise de impacto regulatório ilustra seu compromisso com uma governança responsiva e eficaz, sublinhando o papel essencial dessas agências na moldagem de um ambiente regulatório equilibrado e progressista no país.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marcos**. Agências reguladoras**. Artigo do Centro de Estudos Jurídicos da Sociedade Justa Legem–CEJUSTA. Disponível em: <http://www.juxtalegem.com.br/artigos>. Acesso em: 17 abr. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Agências reguladoras**. Constituição e transformações do Estado e legitimidade democrática. Revista de Direito Administrativo, v. 229, p. 285-312, 2002.

BINENBOJM, Gustavo. **Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil**. Revista de Direito Administrativo, v. 240, p. 147-167, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 abr. 2024.

_____. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. **Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.848-de-25-de-junho-de-2019-160071910. Acesso em: 08 jun. 2024.

CÂMARA, Andalessia Lana Borges. **Tributação e gênero**: políticas públicas de extrafiscalidade e a luta pela igualdade. 2022. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/17360>. Acesso em: 25 abr. 2024.

DE ARAGÃO, Alexandre Santos. **O poder normativo das agências reguladoras**. A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, p. 47-92, 2001.

DINIZ, Eli. **Estado, variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes**. Desenvolvimento em Debate, v. 1, n. 1, p. 7-27, 2010.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. **A extrafiscalidade como forma de concretização do princípio da redução das desigualdades regionais**. 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4181>. Acesso em: 16 jun. 2024.

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. **Formulação de políticas públicas**: questões metodológicas relevantes. Revista de Ciências Humanas, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, 2008.

MARRARA, Thiago. **A atividade de planejamento na Administração Pública**: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa. Revista Brasileira de Direito Público–RBDP, Belo Horizonte, ano, v. 9, p. 9-45, 2011.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **A formação do estado regulador**. Novos Estudos CEBRAP, p. 139-156, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LBhmSzWzZXByZK7P5bkMRFg/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

NUNES, Edson; RIBEIRO, Leandro Molhano; PEIXOTO, Vitor. **Agências reguladoras no Brasil.** Sistema Político Brasileiro: uma introdução, v. 3, p. 125-144, 2007.

OSBORNE, Stephen P. **The New Public Governance?** Public Management Review, v. 8, n. 3, p. 377–387, 1 set. 2006.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. **Ciclo de políticas**: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. Perspectivas em Políticas Públicas, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014.

SECCHI, Leonardo, **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos, São Paulo: CengageLeraning, 2014. Disponível em: https://ria.ufrn.br/jspui/handle/123456789/1815. Acesso em 22 abr. 2024.

SOARES, Érica Beranger Silva. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Revista Organizações em Contexto, v. 9, n. 18, p. 357-360, 2013.

STUCKERT, Gabriel Fliege de Lucena**. As políticas públicas e o papel das agências reguladoras**. Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas, v. 1, n. 1, p. 289-317, 2015.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, v. 200, p. 09, 2002.