XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

FELIPE CHIARELLO DE SOUZA PINTO

CARLOS EDUARDO DO NASCIMENTO

JOSE DO CARMO ALVES SIQUEIRA

Copyright © 2019 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 - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

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

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Felipe Chiarello de Souza Pinto

Carlos Eduardo do Nascimento

Jose Do Carmo Alves Siqueira – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-797-7
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
ePós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

A presente coletânea apresenta os trabalhos apresentados e discutidos no Grupo de Trabalho "TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO", no âmbito do XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Goiânia – GO entre os dias 19 a 21 de junho de 2019, promovido em parceria entre o Conselho Nacional de pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI e a Universidade Federal de Goiás – UFG, com a temática "CONSTITUCIONALISMO CRÍTICO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO"

As TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO, tema do Grupo de Trabalho que ensejou esta coletânea, são, no mundo globalizado, cada vez mais expressivas. Afetando diferentes aspectos da vida social, as relações e instituições econômicas incrementam o papel do Direito como instrumento de política econômica fundamental. Mais ainda, clamam por novas abordagens interdisciplinares, com enfoque na sua análise jurídica, a fim de compreender as transformações contemporâneas, além do enquadramento do arcabouço legal à novas e relevantes questões da atualidade, em áreas como saúde, meio ambiente, transportes, educação, sistema financeiro, e muitas outras.

Nesta coletânea são encontrados textos que tratam destas questões em suas mais diferentes frentes, conceitos, novas regulações, e a atuação das instituições.

O artigo O RENASCIMENTO DA PROPRIEDADE, de Hernani Martins Junior e Alderico Kleber De Borba, discutiu o processo normativo em torno do acesso amplo e irrestrito à propriedade, apresentando a nova política e regularização fundiária da lei 13645/2017 como um avanço que possibilitou o acesso à propriedade por um rito simplificado, permitindo a universalização deste direito.

TERCEIRO SETOR: DO PROCESSO DE SELEÇÃO AO INSTRUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE PARCERIA COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, artigo de Horácio Monteschio e Mauro De Paula Branco, tratou da efetividade dos instrumentos de formalização entre as parcerias entre o Poder Público e entidades privadas, além dos Contratos de Gestão e Termos de Parcerias, referentes às Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

O PARADIGMA DA SUSTENTABILIDADE E A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: REGULAÇÃO, LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UM NOVO MODELO DE GESTÃO SUSTENTÁVEL, das autoras Maria Lenir Rodrigues Pinheiro e Mariana Faria Filard, abordou a cultura de desperdício e uso insustentável da água concluindo que sofrerá mudanças apenas com a regulação dos recursos hídricos, conscientizando governo e sociedade da necessidade de uma gestão sustentável.

A pesquisadora Herena Neves Maués Corrêa De Melo, no artigo DESVIOS DA ÉTICA CORPORATIVA EM DECORRÊNCIA DA FRAGMENTAÇÃO DA REGULAÇÃO SOCIOAMBIENTAL BRASILEIRA: ANÁLISE DOS IMPACTOS SINERGICOS NA VOLTA GRANDE DO XINGU – PARÁ -AMAZÔNIA – BRASIL, focando no caso da Mineradora Belo Sun, tratou do impacto desse negócio na Amazônia brasileira que, na ausência da consolidação de uma normativa socioambiental, tem como consequência graves violações aos direitos humanos impostas aos grupos impactados pelos grandes empreendimentos.

O artigo GLOBALIZAÇÃO, DEMOCRACIA E COMBATE À CORRUPÇÃO, de Mayra Freire De Figueiredo e Elve Miguel Cenci, apresentou a teoria da democracia organizacional como forma de combate à corrupção, incutindo uma consciência ética dentre os próprios atores para salvaguarda do sistema, prática fundamental em um mundo globalizado.

As autoras Amanda De Campos Araújo e Karina Mourão Coutinho, no artigo BLOCKCHAIN, REGISTROS PÚBLICOS E PRINCÍPIO DA LEGALIDADE, trataram das novas possibilidades da tecnologia blockchain e da discussão referente à substituição dos cartórios por um sistema descentralizado de dados, concluindo que esta substituição não seria compatível com o sistema adotado no Brasil, pautado no princípio da legalidade.

A NORMATIZAÇÃO DO TRÂNSITO BRASILEIRO: MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL, artigo de Lorena Machado Rogedo Bastianetto e Magno Federici Gomes, abordou as competências constitucionais e legais municipais, focando na necessidade de normatização através de decretos, cuja especificidade necessita análise técnica, concluindo pela democratização hibrida de órgãos regulamentares autônomos.

APLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR AO SERVIÇO PÚBLICO de Edimur Ferreira De Faria e Juliano Toledo Santos, discutiu a Lei nº 13.460 /2017 que regulamentou os direitos mínimos dos usuários de serviços públicos e enumerou as

obrigações do Poder Público ao prestá-los, concluindo que a lei afastou dúvidas quanto à aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor a esta relação, tratando dos requisitos e limites para sua aplicação.

O pesquisador Guilherme Henrique Hamada, no artigo A CAPES COMO ÓRGÃO REGULADOR DA PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU E DA PESQUISA CIENTÍFICA BRASILEIRA E A NECESSIDADE DE REESTRUTURAÇÃO NORMATIVA, tratou da necessidade de reestruturação normativa da CAPES, com a justificativa que não deve ser entendida apenas como avaliador, mas encarada como um órgão regulador cuja estrutura normativa se adeque a esta característica, com instâncias claras, previamente divulgadas aos programas.

As pesquisadoras Renata Albuquerque Lima e Maria Eliane Carneiro Leão Mattos, no texto UBER E A LIVRE INICIATIVA, discutiram a necessidade de regulação econômica no setor de transporte privado, tendo por plano de fundo o caso específico da empresa UBER, trazendo as justificativas apresentadas pelos que entendem como necessária a existência de regulação no setor.

No artigo A LEGALIDADE DA REGULAMENTAÇÃO DA COSMIATRIA PELOS CONSELHOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE, Mayrinkellison Peres Wanderley discutiu a legalidade da legitimidade dos conselhos profissionais da saúde de autorizarem os seus associados a atuarem em procedimentos estéticos, concluindo pela ilegalidade de autorizações que não decorrem diretamente da lei.

UMA ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO EM FACE DO ABUSO DO PODER ECONÔMICO, artigo de Geilson Nunes e Jefferson Aparecido Dias, tratou da busca do desenvolvimento, em seus aspectos positivos, negativos e a problemática em torno de sua intrínseca relação com a atividade econômica, analisando o abuso do poder econômico e seus impactos para o desenvolvimento.

EDUCAÇÃO FINANCEIRA: CIDADANIA E O PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO do pesquisador Alexandre Ogêda Ribeiro tratou das dificuldades da população brasileira diante da alta inflação, entendendo ser essencial a educação financeira, pois a população brasileira não sabe discutir os assuntos financeiros, querem apenas saber se “cabe no bolso”, concluindo ser um desafio que reflete na saúde econômica do país, sendo fundamental a intervenção do estado.

O artigo VEDAÇÃO AS CORRETORAS DE CRIPTOMOEDAS E IMPEDIMENTOS DE CONTAS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS de Regis Canale Dos Santos tratou da análise da decisão das instituições financeiras de não mais desejarem a continuação do contrato de conta corrente com seus clientes corretoras de criptomoedas, o que levou ao ingresso das corretoras em juízo alegando que são consumidoras do produto financeiro. O autor se posicionou contra as recentes decisões que apoiaram as instituições bancárias, entendendo que haveria abuso por parte das instituições financeiras.

O pesquisador Fabricio Vasconcelos De Oliveira, no artigo TUTELA LEGAL PARA OS CONSUMIDORES BYSTANDERS, ART. 17 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. CARLA CRISTINA SOUZA DO AMARAL, discutiu a tutela dos consumidores bystanders (consumidores observadores, atingidos através de eventos danosos relacionados às causas negociais das empresas), trazendo a tutela da vulnerabilidade dos consumidores, apresentando casos que demonstram a não utilização do artigo 17 do Código de Defesa do Consumidor.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO: UMA REFLEXÃO ACERCA DE SUA FUNCIONALIDADE E DE SUA ADOÇÃO NO BRASIL, artigo de Juliana Diógenes Pinheiro e Gerardo Clésio Maia Arruda, apresentou a análise de impacto regulatório como um mecanismo essencial para a eficiência das políticas públicas, e, com isso, para o desenvolvimento social e econômico do país.

É com muita satisfação que os coordenadores apresentam esta obra, agradecendo aos brilhantes pesquisadores envolvidos em sua produção pelas reflexões e engrandecedoras discussões por ela proporcionadas.

Boa leitura!

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Carlos Eduardo do Nascimento – Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Jose do Carmo Alves Siqueira – Universidade Federal de Goiás

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO: UMA REFLEXÃO ACERCA DE SUA FUNCIONALIDADE E DE SUA ADOÇÃO NO BRASIL

REGULATORY IMPACT ANALYSIS: A FUNCTIONALITY AND ADOPTION REFLECTION IN BRAZIL

Juliana Diógenes Pinheiro [1]
Gerardo Clésio Maia Arruda [2]

Resumo

O desenvolvimento industrial brasileiro delineou uma intervenção estatal assentado na produção de insumos industriais, construção de infraestrutura, regulação de câmbio, fiscal e de crédito. Desde os anos 1990, sucedem-se experiências de transferência de produção de bens e de prestação de serviços do poder público para a iniciativa privada. Isto provocou a necessidade da instituição de agências reguladoras e o aperfeiçoamento da regulação em determinados setores. A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é um instrumento adotado com o objetivo de contribuir com estas ações estatais. Conclui-se que a AIR se trata de um mecanismo essencial para a eficiência das políticas públicas.

Palavras-chave: Estado. regulação, Mercado, Desenvolvimento, Transparência

Abstract/Resumen/Résumé

State intervention settled on industrial consumption materials, infrastructure consolidation, exchange rates, fiscal and credit setting. Since 1990, transfers, of goods productions and service provision from public management towards private enterprise, experiences have been leaded. Regulatory agencies institutions and regulatory improvement in certain sectors had a rising necessity provoked. AIR (Regulatory Impact Analysis) is an instrument adopted to contributing goal to those state actions. In conclusion AIR is an essential mechanism to public politics efficiency.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: State, Regulation, Market, Development, Transparency

[1] Mestranda em Direito pelo Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS), Especialista em Direito Previdenciário, Especialista em Administração Hospitalar e Gestão em Sistemas de Saúde, Graduada em Odontologia e Direito.

[2] Doutor e Mestre em Sociologia, Especialista em Geografia e Graduado em Ciências Econômicas. Professor do PPGD do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS) e Professor Titular da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

Introdução

O Estado brasileiro se fortaleceu, na década de 1930, como intervencionista, de sorte que passou a exercer diretamente atividades na produção de insumos básicos industriais, na consolidação da infraestrutura e na prestação de serviços, além de atuar na regulação cambial e no setor importador e exportador. Este modelo se consagrou na década de 1950, quando, além do aperfeiçoamento das funções já exercidas, incrementaram-se as ações na economia por intermédio de subsídios fiscais e a criação de fundos creditícios, visando à substituição de importações. O conjunto destas ações formulou um modelo de gestão governamental que possibilitou, com breves intervalos de estagnação e de retração, um período de crescimento econômico que delineou uma trajetória de 50 anos de expansão do produto interno.

Após a crise econômica mundial que se plasmou por todos os continentes e pelos Estados-nacionais desenvolvidos, semiperiféricos e periféricos, em seguida aos dois choques de petróleo ocorridos em 1973 e 1975, verificou-se um aumento dos custos de produção decorrentes de alta nos preços dos insumos, da geração de energia e dos transportes, o que ocasionou um período de estagflação – alta generalizada dos preços e estagnação da produção. A partir daí, iniciou-se uma mudança no padrão da concorrência empresarial com a adoção de novas tecnologias, que repercutiu na necessidade de ajustes econômicos, assim demandando alterações na funcionalidade do Estado e na sua relação com a esfera econômica.

Robusteceu-se a ideia de que o Estado deveria se adequar à transição que se dava na produção, que substituía o modo rígido de consecução do produto por plantas industriais flexíveis, apoiadas na tecnologia da microeletrônica e na robotização. Nesse sentido, passou-se a requerer um Estado voltado ao controle das condições de equilíbrio e de competividade dos mercados, assim deixando a produção e a prestação de serviços para a iniciativa privada.

No Brasil, como afirma Peci (2011), a ideia do Estado regulador ganhou corpo nos anos 1990, e, desde esta década, vêm-se sucedendo ondas de processo de desestatização, concessões de serviços públicos e estratégias de desenvolvimento baseadas em parcerias público-privado, para a execução de ações que demandam grandes somas de capitais. Desde o final do século XX e nas décadas iniciais deste século, embora alicerçados em princípios que, por vezes, privilegiam mais acentuadamente as soluções através do livre jogo de mercado e, noutros contextos, o controle estatal, não é exagero afirmar que se buscou, nos últimos governos nacionais, planejamentos governamentais em que os ajustes econômicos se efetivassem vis-à-vis ao desenvolvimento social (VALENTE, 2010).

Neste processo de mudança do papel do Estado brasileiro, emergiram as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência, com características autônomas e técnicas

(IPEA, 2010. Destaca-se, dentre as ferramentas direcionadas à melhoria da qualidade regulatória, a Análise de Impacto Regulatório (AIR), que pode ser definida como sendo um procedimento ordenado de tomada de decisão no âmbito da atividade regulatória estatal (VALENTE, 2010).

De acordo com relatório da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), publicado em 2008, a AIR é uma ferramenta política sistemática que pode ser empregada para examinar e medir os custos, os benefícios e estabelecer os possíveis efeitos que uma nova regulamentação poderá trazer ou até mesmo avaliar uma regulação já existente. Dias (2015) esclarece ainda que, para além de um instrumento comparativo, trata-se de um procedimento de diagnóstico do problema, de reflexão sobre a necessidade de desempenho e de verificação sobre a melhor forma de executá-la, baseada no uso sistemático de análises sobre os possíveis efeitos de uma determinada decisão regulatória, assim possibilitando a intervenção mais eficiente e com melhor qualidade.

Porém, é importante resaltar que, apesar da AIR encontrar fundamento constitucional para sua adoção pela administração pública, a sua aplicação não é a única medida apropriada ou imprescindível para tornar o Estado mais eficiente. A AIR funciona como um dos instrumentos disponíveis que o Estado poderá utilizar para alcançar os fins declarados nas políticas públicas, e, principalmente, as garantias constitucionalizadas (VALENTE, 2010).

Outrossim, objetiva-se, neste artigo, com base na adoção de uma metodologia assentada numa abordagem histórica e multidisciplinar e apoiado em pesquisa bibliográfica e documental, fazer uma breve descrição das políticas de intervenção direta nos mercados nacionais e identificar as causas que conduziram o Estado brasileiro para uma centralidade na regulação. Mas, principalmente, busca-se esclarecer a importância e os princípios norteadores da Análise de Impacto Regulatório (AIR), visando compreender os elementos que este instrumento proporciona para a qualidade da regulação orientada para a promoção do desenvolvimento.

1. Questões relativas à necessidade de regulação dos mercados

A lógica de funcionamento do mercado de livre concorrência se estriba no esforço permanente de alcançar os melhores resultados, essencialmente, a maximização dos ganhos e a redução dos custos. O discurso mais radical em defesa do liberalismo assevera que idealmente a eficiência do mercado é diretamente proporcional à não intervenção estatal no livre jogo de mercado. Entrementes, esta afirmação não se sustenta quando confrontada à realidade histórica. Como explicitado por Weber (2015), quando de sua abordagem sobre a

origem, funcionamento e implicações da burocracia, a sociedade moderna industrial resulta de um longo processo constituído do aperfeiçoamento e da especialização ocorrida na empresa privada, no direito e no poder executivo estatal, a partir de influências que se projetaram de um ente sobre os outros, portanto, não se pode pensar o surgimento da moderna empresa capitalista sem a emergência do Estado moderno e vice-versa.

Ao referenciar a relação Estado e o crescimento do capital comercial no medievo, Oliveira (1998) lembra que a expansão comercial, as grandes navegações, a descoberta do Novo Mundo, sua conquista, a ocupação e a exploração são o resultado de uma combinação de esforços de mercadores e dos Estados absolutistas. Enfim, como chama a atenção Bresser-Pereira (1998) para a inexorabilidade da presença do Estado para atenuar as consequências dos desequilíbrios cíclicos do capitalismo, é preciso atentar que, mesmo considerando o contexto contemporâneo, o mercado pode deixar de funcionar adequadamente em função de suas imperfeições e a existência de externalidades.

Numa situação ideal, como pressuposto pela economia clássica, a eficiência produtiva deve ser perquirida com base no desenvolvimento de um mercado com grande quantidade de agentes econômicos e informação completa e acessível a todos. No entendimento de Blanchet (2018), o mercado assim idealizado, em que os agentes poderiam interagir coordenados por intermédio do sistema de preços, tendo como objeto a maximização de seus autos interesses, poderia estabelecer uma situação de competição perfeita e, consequentemente, proporcionar o bem-estar a todos. O autor considera ainda que, na realidade concreta, os mercados cada vez mais tendem a funcionar com preponderância de assimetria de informações, de sorte que pequenos e médios produtores, consumidores e mesmo o Estado não têm informações concernentes às nuances balizadoras de tomadas de decisões dos mercados. Por isso, justifica-se a importância da regulação objetivando a tutela dos que se encontram em uma posição de hipossuficiência perante os agentes econômicos dotados de capacidades de influenciar a dinâmica dos mercados (BRESSER-PEREIRA, 1998)

Existe ainda outro elemento que corrobora para a desigualdade competitiva, ou seja, a redução do custo unitário de produção dos agentes que, dotados de grande capacidade de acumulação de capital, estruturam economias de escala capaz de reduzir exponencialmente o tempo gasto na produção e os preços do insumo, numa escala muito acima da média do mercado. Tal estrutura de funcionamento torna impeditiva a presença de outros produtores, o que redunda na construção de um monopólio. Blanchet (2018) salienta que o monopólio também pode ser decorrente de situações excepcionais, como o acesso a uma fonte de matéria-prima rara ou uma condição tecnológica exclusiva, como a patente de invenção.

Blanchet (2018) pondera também que, para além dos mercados monopolizados, corroboram para a deficiência da concorrência a existência de práticas abusivas dos agentes econômicos, que podem se dar via prática de preços abaixo do custo médio de produção e de marketing enganoso, dentre outras práticas. Estas condutas desleais denotam a necessidade de regulações cerceadoras conduzidas pelo poder público.

Os estudos ainda indicam que existem questões a serem observadas que concernem às externalidades, pois alguns fatores resultantes da operação de agentes num mercado específico podem resultar em efeitos que se abatem sobre os preços praticados por terceiros que operam noutros mercados. Tais externalidades podem ser de viés positivo ou negativo, na medida em que podem proporcionar ampliação ou constrangimento das condições de viabilidade da competição. Nestes casos, a ação do Estado deve acorrer através de intervenções dirigidas aos fatores gerados pelas externalidades que afetam a composição dos preços de um segmento do mercado (FIGUEIREDO, 2015).

Uma distorção potencial do livre mercado é a sua possibilidade de não prover na medida necessária todos os membros da coletividade dos bens necessários e indispensáveis à sobrevivência, uma questão basilar na proposição desenvolvimentista do economista Amartya Sen (2010). Por serem os bens essenciais à sobrevivência da coletividade dotados de um alto coeficiente de externalidade positiva (custo marginal social maior que o custo marginal privado), exigem a intervenção do Estado através de suprimento direto, mediante a concessão de serviços público ou incentivo à produção pelo setor privado (BLANCHET, 2018). Historicamente, abundam os exemplos de ondas de fome que assolaram comunidades mesmo com estoques alimentares, normalmente formados com o objetivo de lucros em mercados externos.

Com efeito, são empiricamente verificáveis as circunstâncias que tornam mister a intervenção estatal nos mercados, seja intencionando a ampliação da eficiência ou direcionada à proteção do consumidor, do trabalhador, do meio ambiente, da saúde da população. Tais questões demandam regulamentação garantidora dos direitos de segmentos populacionais em situação de risco; mas deve-se considerar também, dadas circunstâncias especificas, a necessidade da intervenção do Estado no intuito de promover a proteção de valores culturais (BLANCHET, 2018).

2. Breve histórico da regulação no Brasil

A grande depressão econômica mundial implicou num redirecionamento das fontes de dinamismo do crescimento econômico brasileiro, que, a partir dos anos 1930, se voltou para

dentro, ou seja, mergulhou num processo de endogeneização das atividades econômicas. A retração dos níveis de produção e de consumo que se abateu sobre os Estados-nacionais resultou numa degradação acelerada dos fluxos comerciais e financeiros mundial. Abreu (1990) indica que os reflexos no Brasil foram significativos e podem ser observados nos valores de importações que caíram em um terço no período de 1931-32, comparado em libras esterlinas com as importações de 1928; por outro lado, a queda nos valores exportados alcançou, aproximadamente, 50%. Teve-se como decorrência um impacto nas reservas nacionais, que, tendo atingido 31 milhões de libras em setembro de 1929, retroagiu para 14 milhões em agosto de 1930. Além disso, contribuiu para esta queda das reservas de moedas estrangeiras, a mudança na composição de preços, pois as mercadorias importadas sofreram aumento de 6%, enquanto os preços das mercadorias exportadas caíram quase 25%.

O Governo provisório, que perdurou de 1930 a 1934, tendo à frente Getúlio Vargas, enfrentou dificuldades hercúleas com o desequilíbrio financeiro. As sucessivas quedas de preço do café em moedas estrangeiras, dada a inelasticidade-preço da demanda internacional por café, de sorte que redução dos preços não implicavam em aumento de demanda, agravou as contas públicas. Como indica Abreu (1990), o governo foi obrigado a decretar, em várias ocasiões, moratórias em relação às dívidas em moedas estrangeiras, chegando em setembro de 1931 a suspender completamente o pagamento da dívida externa. Neste cenário, intencionando evitar o aprofundamento da queda das atividades econômicas, com impactos na redução da produção, do consumo, da renda e no aumento do desemprego, procurou-se sustentar a demanda agregada por intermédio da expansão de gastos governamentais via aquisição de café para destruição; associando-se ainda a proteção da indústria local, via controle das importações e viabilização de acesso aos insumos a baixo custo (FURTADO, 1980).

Abreu (1990) salienta que as ações estatais advindas com a Revolução de 1930 formataram a versão brasileira de revolução burguesa, que acirrou a tensão entre interesses econômicos conduzindo a classe média e a indústria nascente a se sobrepor aos interesses da oligarquia cafeeira. Entrementes, os produtores de café cedo aderiram à transição propugnada pelas políticas econômicas que incentivavam a industrialização através do apoio a implantação e ampliação da indústria substitutiva de importações. Também, Getúlio Vargas, como indica Fausto (1970), se colocou bem mais como um apaziguador de interesses conflitantes sem se definir claramente como tendencialmente favorável a algum grupo de interesse.

De todo modo, a política econômica adotada que sustentou a produção cafeeira, ao mesmo tempo em que promoveu um deslocamento da atividade econômica fortalecendo a produção industrial, apresentou resultados positivos. Com efeito, o Brasil recuperou com rapidez o nível de atividade econômica, como mostra os dados apresentados por Abreu (1990), em que se observa já em 1932 o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de 4%, sendo que entre 1933 e 1934 a taxa de crescimento pairou em torno de 9% ao ano. O país saiu dos efeitos nefastos da recessão num tempo relativamente curto e apresentou crescimento superior, inclusive, aos países à época classificados como desenvolvidos.

O período denominado de interregno democrático, de 1934 a 1937, reeditou a política econômica em curso, o que garantiu um crescimento médio do PIB de 6,5% ao ano. Além do que floresceu o crescimento industrial, grande parte, como salienta Abreu (1990), devido às negociações com os Estados Unidos, extremamente favoráveis ao Brasil, uma vez que se conseguiu isenção de tarifas alfandegárias para os principais produtos brasileiros exportados para os EUA e foi apresentado pelo governo brasileiro uma lista de produtos importados a ser tarifados pelo governo norte-americano. Desta forma, foi possível criar uma proteção à indústria nacional, que foi favorecida com uma regulação cambial que reduzia os custos de importação de insumos e acrescia os preços das mercadorias concorrentes internacionais, de sorte que o produto industrial cresceu acima da média nacional, atingindo o patamar de 11% ao ano.

O transcurso do Estado Novo foi o mais significativo no redirecionamento da regulação do Estado brasileiro. Verificou-se uma centralização do poder sustentada na criação de agências governamentais vocacionadas para a regulação econômica. Tais agências atuavam, principalmente, na identificação dos setores que seriam beneficiários de políticas fiscais, na definição daqueles que seriam contemplados com concessões de créditos e, ainda, quais seriam os patamares de valores e taxas de correção. Teve-se ainda a regulação de ações estatais para a área social, tendo maior repercussão aquelas que favoreceram a classe operária. Mas a inflexão mais significativa, anota Abreu (1990, p. 91), foi o fato de que "o Estado transitou da arena normativa da atividade econômica para a provisão de bens e serviços." Como exemplo, podem-se citar a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em abril de 1941 e a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), criada em 1945, por meio do Decreto 8.031.

Embora a Era Vargas tenha instituído, além de empresas produtora de insumos e de prestação de serviços, as organizações estatais especializadas na formulação de diagnósticos e proposições de ações visando o desenvolvimento, o instrumento de política econômica mais

adotado no país, até início dos anos 1950, constituía-se da regulação de taxa de câmbio e a definição de quotas e tarifas de importação e de exportação. O Governo de Kubitschek que foi até aquele momento da trajetória republicana brasileira o que proporcionou uma governança de elevado crescimento econômico combinado a um ambiente político democrático, promoveu uma mudança na forma de intervenção estatal que marcou estruturalmente a esfera econômica, e até hoje elementos aí instituídos funcionam como marcos regulatórios do crescimento econômico e do desenvolvimento social.

A Lei No. 1.807, de 7 de janeiro de 1953, que entrou em vigência no Governo de Vargas, trata-se de regulamentação que incentiva a entrada de capital estrangeiro. O seu escopo foi ampliado com a instrução 113, no interregno de Café Filho, que governou o país entre o suicídio de Vargas e a posse de Kubitschek, de acordo com Pinho Neto (1990). Com a reforma promovida neste instrumento jurídico, promoveu-se a consolidação da legislação através da remoção de empecilhos às importações, e assim tornou-se menos burocrático o fluxo de capitais estrangeiros. Orenstein e Sochaczewski (1990) estimam que apesar da elevação da saída de capitais assistiu-se, entre os anos 1956 a 1961, um crescimento substancial de ingresso de capital estrangeiro proporcionado pelas inovações legislativas, de tal maneira que se verificou um resultado liquido positivo da ordem de US$ 200 milhões.

Orenstein e Sochaczewski (1990) sublinham ainda como instrumento regulatório a operação de reforma cambial promovida no Governo Kubitschek no ano de 1957, que viabilizou a importação de equipamentos de investimentos prioritários. Esta reforma visava, principalmente, ampliar a substituição de bens de capital e secundarizar a substituição de bens de consumo. Salientam os autores que, embora o Governo Kubitschek tenha aprofundado diretrizes da política cambial inaugurada e aperfeiçoada pelos governos que o antecederam, foi instituído uma política de governança que estava voltada mais diretamente para o desenvolvimento. O Plano de Metas lançado por Kubitschek rompeu com a tradição da intervenção setorial na economia e promoveu, até então, o mais sólido programa de industrialização da economia brasileira.

O Plano de Metas tratava-se de um programa quinquenal de ação estatal, que se apoiava em diagnósticos e programas desenvolvidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e pela Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina (CEPAL). As linhas mestras do Plano de Metas se assentavam nos investimentos públicos em obras de infraestrutura e no estimulo aos investimentos de iniciativa privada. Orenstein e Sochaczewski (1990, p. 177) explicitam que “o plano

contemplava investimentos de cinco principais áreas: energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação."

As ações estatais visando à industrialização da economia brasileira, que tiveram início na década de 1930, delineou uma trajetória de 50 anos de crescimento do Produto Interno Bruto. Logo após aos dois choque de petróleo ocorridos nos anos de 1973 e 1975, que elevou substancialmente o nível geral dos preços das mercadorias mundialmente, Bresser-Pereira (2015, p. 253) indica que o Estado brasileira mergulhou numa grave crise financeira, que arrastou a economia nacional "para uma quase estagnação que dura até hoje, mas que no entanto, não impedirá um significativo avanço político e social nos trinta anos seguintes."

Arruda e Cunha (2018) explicitam que, no transcurso da industrialização brasileira, além das transformações no padrão operativo do sistema econômico, se verificaram mudanças noutros setores como o educacional e jurídico, pode-se apontar, como exemplo, a formalização das relações trabalhistas com a instituição da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Entretanto, salientam os autores que as conquistas sociais aí iniciadas não foram robustecidas, uma vez que se assistiu a interrupções da normalidade do republicanismo democrático, por intermédio da implantação de longos regimes autoritários, como a ditadura civil (1937-1945) e a ditadura militar (1964-1985). Fernandes (1976) chamou a atenção para o fato de que a inexistência de mecanismos consistentes de democratização do poder, tendia a estruturar um desenvolvimento socioeconômico em que os benefícios seriam largamente apreendidos pelas minorias detentoras do poder.

Com efeito, no Brasil, produziu-se uma "modernização conservadora", em que, apesar dos períodos de exceção intercalados a períodos de democracia de baixa qualidade, constituiu-se uma economia com setores econômicos integrados mundialmente com destacada capacidade competitiva, enquanto outros encontram-se imersos numa tecnologia atrasada e com baixíssima produtividade. De acordo com Arruda (2010), isto se refletiu na formulação de uma estrutura social marcada por uma separação de um pequeno grupo da população (1%) detentora de mais de 50% da riqueza coletivamente produzida e de 1/3 da população em condições de sobrevivência abaixo da linha de pobreza. Esta estrutura social forjada com a modernização industrial conduziu Ribeiro (1995) a asseverar que o país é incapaz de garantir condições de sobrevivência digna para a maioria da população, porque é inapto para instituir uma cidadania plena, por conseguinte, assegurar a normalidade democrática.

Este cenário foi fortalecendo, no seio da sociedade brasileira, uma insatisfação com a ideia originária de *progresso*, que foi paulatinamente deixando de ser compreendido como eminentemente gerador de riqueza e sendo rivalizado com o entendimento de melhoria das

condições gerais de vida da população. Emergiram mobilizações dos trabalhadores visando à organização sindical e, consequentemente, melhorias das condições de trabalho e salariais, bem como da sociedade civil intencionando a participação política, portanto, nas decisões que afetam a organização social e o destino da coletividade. A organização de coletivos que passaram a reivindicar a anistia política e eleições diretas foram recrudescendo e desaguaram na instituição de uma constituinte livre e soberana e, por conseguinte, na promulgação da Constituição de 1988.

Como explicita Grau (2006), a Constituição de 1988 recepcionou os mais diversos interesses, de sorte que estavam representados o grande capital (os bancos e as empresas nacionais e multinacionais), as organizações produtivas de menor porte financeiro e tecnológico (as pequenas, as médias empresas e o setor agrícola familiar), os trabalhadores urbanos e outros grupos de interesses periféricos. Eros Grau sublinha que essa ambiência de múltiplos interesses em confronto produziu um texto constitucional em que *a dignidade da pessoa humana* foi alçada a condição de fundamento da República Federativa do Brasil, e atribuiu como sendo o fim da ordem econômica *assegurar a todos existência digna*. Nesta mesma linha de pensamento, segue Bresser-Pereira (2015, p. 291), que assevera ser "a Constituição de 1988 democrática, social e desenvolvimentista."

Com efeito, as regras que compõem a ordem econômica da Constituição de 1988 conduziram à formulação de uma economia de mercado baseada na livre concorrência e na livre iniciativa. Entretanto, o sistema não é considerado puro, uma vez que as metas e os compromissos estabelecidos nesta Carta Magna são característicos de um Estado social. Nas palavras de Bonavides (2002, p. 336), "a Constituição de 1988 é basicamente em muitas de suas dimensões essenciais uma Constituição do Estado social, (...), de valores refratários ao individualismo no Direito e ao absolutismo no Poder."

A partir da década de 1990, sob um marco constitucional de perfil socialdemocrata, em que estava assegurada a liberdade de mercado associada à garantia de amplos direitos sociais, emerge um Estado caracteristicamente regulador, que passou a transferir ao particular a responsabilidade pelo fornecimento de alguns serviços ou demandas sociais que eram atribuídas aos órgãos estatais. Por outro lado, ampliou-se a legitimidade das normas e das políticas públicas em geral, o que possibilitou aumento do viés democrático e da diminuição da atuação estatal direta no domínio econômico, assim conduzindo o Estado a coordenar e a disciplinar a prestação de serviços públicos. Com efeito, foi-se tornando a exploração das atividades econômicas cada vez mais exclusividade da iniciativa privada (BRESSER-PEREIRA, 1998).

No ano de 1995, formulou-se o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que se trata de um documento destinado à orientação da reforma gerencial estatal. Bresser-Pereira (1998) observa que a reforma gerencial teve como ponto de partida a hipótese de que o Estado poderia ter uma atuação eficiente, desde que efetivasse estratégias gerenciais e organizasse instituições adequadas às necessidades contemporâneas, assim negando o pressuposto neoliberal de ineficiência intrínseca e generalizada da ação estatal. Em suma, almejava-se com a reforma gerencial proposta: aumentar a eficiência dos órgãos ou agências do Estado, tornando viável a efetiva utilização dos meios adequados para se atingir os fins visados; melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo e de sua burocracia, fortalecendo a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento econômico e social; e criar condições para o investimento privado, com base no desenvolvimento de fundamentos democráticos da administração pública via controle social (BLANCHET, 2018).

Buscou-se, assim, fortalecer o papel do Estado enquanto ente formulador de normas e decisões voltadas para o funcionamento das instituições estatais e não estatais. Intencionava-se, com isto, a institucionalização do Estado gerencial, em que a função regulatória funcionasse para a garantia da efetividade das políticas públicas estatais. Para tanto, propôs-se a criação de autarquias em regime especial, especializadas e independentes em relação ao Poder Executivo, denominadas Agências Reguladoras, que passaram a integrar a administração indireta, dotada de personalidade jurídica de direito público. Deste modo, promoveu-se a superação do modelo estatal de intervenção direta na produção econômica por um modelo regulatório; bem como procurou-se inflexionar a organização burocrática assentada nos processos para uma organização voltada para a eficiência e qualidade (CASTELAR e SICSÚ, 2009).

Ressalte-se que a intervenção do Estado no domínio econômico tem previsão constitucional (art. 174), compreendendo as seguintes funções: fiscalização (entendida como atividade de acompanhamento), supervisão e exame das atividades econômicas exercidas pelos agentes competentes, incentivo (indução das relações econômicas por meio de condições que permitam alcançar finalidades públicas que irão legitimar e efetivar a política econômica) e planejamento (ação estatal de provisão, de diretriz, de fixação de metas e de busca de finalidades).

A regulação pode ser compreendida sob o aspecto objetivo e subjetivo. O aspecto objetivo está relacionado ao conjunto de atos e medidas estatais que busca garantir a observância dos princípios da ordem econômica no mercado, a devida e a correta prestação de serviços públicos e o incentivo e o fomento para a execução das políticas públicas. Por sua

vez, os aspectos subjetivos são compreendidos como processo estatal de normatização, fiscalização, incentivo, planejamento e mediação da atividade econômica dos particulares, com o fim de conjugar os interesses destes com os interesses públicos e coletivos, envolvidos no mercado.

No contexto histórico brasileiro, tem-se privilegiado, deste a última década do século XX, a construção de um modelo de Estado que está situado entre o tipo intervencionista e o liberal, desligando-o da participação direta na economia como produtor e centrando-o na regulação. Esta característica se delineou com base na criação de agências reguladoras independentes, privatizações de empresas estatais, terceirizações de funções administrativas do Estado e regulação da economia, o que ocasionou uma desconcentração do poder executivo no livre jogo do mercado (MATTOS, 2007).

3. Normatização e aspectos técnicos da Análise de Impacto Regulatório - AIR

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) trata-se de um conjunto de procedimentos que antecede e auxilia processos de tomadas de decisões, visando identificar os problemas, os objetivos concernentes à solução, os agentes adequados às ações, os prováveis benefícios, custos e efeitos das alternativas regulatórias. Tudo isso constitui um rol de eventos ordenados a partir de um modelo coerente de estratégia de desempenho, possibilitando a previsão de medidas regulatórias e não-regulatórias. A AIR pode ser compreendida como um processo de gestão de riscos regulatórios com foco em resultados, orientado por princípios, ferramentas e mecanismos de transparência, participação e *accountability* (BRASIL, 2018).

O arcabouço jurídico que fundamenta a AIR está alicerçado no decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (art. 1°). Decreto este que também institui o Comitê Interministerial de Governança (CIG), que tem a finalidade de assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal (art.7°) (BRASIL, 2018).

O Comitê Interministerial de Governança (CIG) aprovou no dia 11 de junho de 2018 as Diretrizes Gerais e o Guia AIR como recomendação para utilização por toda a Administração Pública Federal, objetivando fomentar boas práticas, ao estabelecer princípios, diretrizes e práticas de governança pública voltadas à melhoria da prestação de serviços e redução de custos com foco no cidadão. Ao recomendar o uso das Diretrizes Gerais e Guia AIR para toda a administração pública, o CIG reconhece esses documentos como instrumentos essenciais para a implantação da melhoria regulatória, que é um dos princípios básicos da governança pública estabelecido pelo Decreto nº 9.203, de 22/11/2017.

A subchefia de análise e acompanhamento de políticas governamentais, sediada na Casa Civil, juntamente com as Agências Reguladoras Federais e os ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Immetro, elaboraram o Guia Orientativo para Elaboração da AIR. Este documento foi disponibilizado para consulta pública em setembro de 2017, objetivando alcançar os agentes diretamente envolvidos na elaboração de uma AIR.

Grosso modo, a adoção da AIR está condicionada à realização de um diagnóstico prévio para verificar se de fato existe necessidade de sua aplicação. A experiência indica que a AIR se torna um instrumento vital para o gerenciamento e tomadas de decisões nos casos de atos normativos com potencial de resguardar direitos e obrigações de agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços e/ou setores regulados.

Com base em experiências internacionais, o documento se constituiu num roteiro básico dos passos a serem efetivados e das etapas que devem ser cumpridas. Traz no seu escopo as metodologias frequentemente adotadas, destacando as vantagens e desvantagens, assim sublinhando aspectos que funcionem como facilitadores da escolha da metodologia adequada para cada caso em particular. Entretanto, dado o caráter de referência do documento, o Guia não especifica, em termos pedagógicos, a aplicação das técnicas concernentes às metodologias apresentadas, um conhecimento que é ofertado por intermédio de capacitações, oficinas e manuais.

A AIR é um processo que demanda dedicação, esforço, tempo e implica, também, em custos, tanto para o regulador como para os atores externos envolvidos em sua construção. Por isto, são previstas algumas hipóteses em que a aplicação da AIR é desnecessária, ou seja: atos normativos que visam à correção de erros de sintaxe, ortografia, pontuação ou numeração de normas já publicadas; atos de natureza administrativa com efeitos restritos ao próprio órgão regulador; atos de efeitos concretos, que são aqueles destinados a disciplinar uma situação específica ou com destinatário individual; atos que visam consolidar outras normas sem alteração de mérito ou aqueles atos que visam revogar ou atualizar normas obsoletas sem alteração de mérito (OCDE, 2008).

Além das hipóteses de não aplicabilidade *a priori* definidas, com base na experiência acumulada dos reguladores, foram previstas ainda três possibilidades de dispensa da AIR. Mas, nesses casos, a não realização da análise só pode ser feita mediante decisão justificada da Diretoria Colegiada da Agência Reguladora ou da autoridade decisória do órgão ou entidade reguladora. Estas exceções de não aplicabilidade são as seguintes: casos de urgência; os casos em que o regulador precisa assinar um assunto já tratado em um instrumento legal

superior, especificamente direcionado, e que não deixa ao regulador a possibilidade de estudar alternativas de ação; e os casos de atos normativos que terão notório baixo impacto para o setor regulado ou para a sociedade como um todo. Observe-se que deve ser dada atenção aos atos normativos dispensados de AIR em virtude de urgência. Estes deverão, obrigatoriamente, ser submetidos à avaliação de resultados regulatória em até dois anos após a sua publicação.

Uma questão a ser destacada é que as hipóteses de não aplicabilidade e dispensa de AIR não devem ser vistas como uma brecha para sua não realização. Uma vez que a AIR deve ser sempre entendida como instrumento garantidor da transparência e do controle social dos reguladores, que devem manter disponíveis nos sítios virtuais os relatórios produzidos; bem como uma relação de todos os casos em que as análises não foram realizadas. Tais informações devem estar sempre atualizadas e facilmente disponíveis aos atores interessados.

Em suma, as diretrizes da AIR têm como objetivo precípuo harmonizar e fornecer subsídios para a realização de AIR não só pelas Agências Reguladoras, mas também por todos os órgãos da administração pública federal que editam instrumentos, que podem alterar direitos ou criar obrigações a terceiros. Mais especificamente, as diretrizes abordam as questões referentes à sua aplicabilidade ou não aplicabilidade; a definição do período ideal para dar início ao processo de adoção da AIR, aos conteúdos que devem estar contemplados nos relatórios, os procedimentos para motivar a participação social e o desenvolvimento de mecanismos de transparência, as técnicas para a coleta e o tratamento dos dados, bem como os relatórios que devem ser produzidos nos casos de dispensa AIR.

Saliente-se que a AIR, contrariamente aos processos burocraticamente herméticos, pode funcionar como tomadas de decisões ponderadas com base no interesse dos cidadãos, uma vez que as decisões se dão a partir de análises dos impactos mensurados com base em consulta pública. Isto possibilita maior transparência ao processo regulatório e, por consequência, favorece a melhoria da qualidade da informação a ser considerada nas tomadas de decisões.

Conclusão

Neste artigo, observou-se a essencialidade da regulação do Estado como forma de garantir o máximo de condições de competitividade dos agentes nos mercados, uma vez que condições especificas podem provocar situações de monopólio ou mesmo de desabastecimento de gêneros básicos e de interesse da coletividade. Entretanto, as democracias modernas têm avançado na direção da edificação de Estados que desenvolvem

ações que prezam pela liberdade de mercado, simultaneamente, ao desenvolvimento e à ampliação do bem-estar social.

A trajetória do processo de industrialização brasileiro constituiu-se, a partir dos anos 1930, de ações estatais de caráter fortemente intervencionista, em que o Estado estava presente na economia por intermédio da produção direta de insumos industriais, de infraestrutura e na determinação das taxas cambiais A década de 1950 marcou a instituição de um tipo de intervenção que, além de manter e ampliar o que já estava sendo praticado, incrementou avassaladoramente o incentivo a substituição de importações através de políticas fiscais e de crédito subsidiado, motivando tanto a produção nacional de bens de capital como a de bens duráveis e não duráveis. Assistiu-se um longo prazo de crescimento do Produto Interno Bruto que transformou a paisagem do país, que se tornou urbano e industrializado e com metrópoles espalhadas em todas as regiões.

Esta política denotou sinais de esgotamento, e o país mergulhou numa estagnação que atravessou as décadas de 1980 e 1990. Foi ganhando musculatura a ideia de que o Estado brasileiro deveria promover a transferência da produção direta de bens e a realização de alguns serviços para a iniciativa privada. Ressalte-se que, no transcurso deste período de crise econômica, mas também de retomada das liberdades democráticas, grupos de interesses de várias matizes encetaram um movimento que resultou na consecução da Constituição de 1988, que consagrou o livre mercado juntamente com a garantia de um largo escopo de direitos sociais, assim tornando a ordem econômica instrumento da promoção da dignidade humana.

Estavam, assim, dadas as condições que possibilitaram a construção de um Estado que se manteve ainda intervencionista, principalmente no concernente ao desenvolvimento de políticas de incentivos fiscais e de credito, mas que passou a atuar mais intensivamente na regulação setorial e de mercado, afastando-se da execução e passando a privilegiar a coordenação e o disciplinamento da prestação de serviços públicos e da exploração de atividades econômicas. Outrossim, fez-se necessária a regulamentação do Estado, o que levou a adoção da Análise de Impacto Regulatório (AIR).

Ao incorporar com maior ênfase o controle de atividades de interesse público realizadas pela iniciativa privada, tornou-se peça importante do gerenciamento estatal brasileiro a adoção da Análise de Impacto Regulatório (AIR). Isto porque se trata de um instrumento que possibilita a mensuração da adequabilidade das políticas públicas às demandas coletivas, pois seus procedimentos possibilitam tomadas de decisões assentadas em diagnóstico da situação a ser solucionada, assim viabilizando a escolha mais racional das

alternativas regulatórias e/ou ajustes nas regulações já existentes no intuito de garantir os benefícios idealizados.

Referências

ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de janeiro: Campus, 1990.

ARRUDA, Gerardo Clésio Maia e CUNHA, Jânio Pereira. Desenvolvimento humano sustentável no semiárido do nordeste do Brasil: da constitucionalização à efetivação dos direitos sociais. **Revista Sequência**. Florianópolis, n. 79, p. 139-168, ago. 2018.

ARRUDA, Gerardo Clésio Maia. Exclusão social direitos humanos e cidadania no Brasil. In: COSTA, Andreia da Silva e LEITÃO, Cláudia Souza. **Direitos humanos: uma reflexão plural e emancipatória**. Fortaleza: Faculdade Christus, 2010.

BLANCHET, Luiz Alberto. BUBNIAK, Priscila Lais Ton. Análise de Impacto Regulatório: uma ferramenta e um procedimento para a melhoria da regulação. **Revista Pensar**. Fortaleza, v. 22, n. 3, p. 1-15, set/dez. 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2002.

BRASIL. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR**. Brasília: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 01/12/2018.

BRASIL. DECRETO-LEI 5.452, DE 1 DE MAIO DE 1943. **Consolidação das Leis do Trabalho – CLT**, Rio de Janeiro, mai 1943. Disponível em: http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/capa_clt_dinamica.htm. Acesso em: 06/02/2018.

BRASIL. DECRETO-LEI 8.031, DE 03 DE OUTUBRO DE 1945. **Autoriza a organização da Companhia Hidroelétrica do São Francisco**. Rio de Janeiro, out 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del8031.htm. Acesso em: 02/02/2019.

BRASIL. LEI NO. 1.807, DE 7 DE JANEIRO DE 1953. **Dispõe sobre operações de câmbio e dá outras providências.** Rio de Janeiro, jan 1953. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L1807.htm. Acesso em: 03/02/2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência.** São Paulo: Editora 34, 2015.

CASTELAR, Armando. SICSÚ, João. **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento.** Brasília: Ipea, 2009.

FAUTO, Boris. **A revolução de 1930: historiografia e história**. São Paulo: Brasiliense, 1970.

FERNANDES, Florestan. **A sociologia numa era de revolução social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1980.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo, Malheiros Editores Ltda, 2005.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas?** Brasília: Ipea, 2010.3 v, p. 346-356.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Revista Novos Estudos**, n. 22, 1988, p. 8-28.

ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de janeiro: Campus, 1990.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO - OCDE. **Brasil: fortalecendo a governança regulatória. Relatório sobre reforma regulatória**. 2008. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/lula/ocde-2013-relatorio-sobre-a-reforma-regulatoria-brasil-fortalecendo-a-governanca-para-ocrescimento.pdf. Acesso em: 26/11/2018.

PECI, A. Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 4, jul-ago, p.336-348, 2011. www.http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902011000400003.

PINHO NETO, Demosthenes Madureira. O interregno Café Filho: 1954-1955. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de janeiro: Campus, 1990.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessoa. Avaliação de impacto regulatório: uma ferramenta à disposição do Estado. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.