

Demandas e Contextos da Educação no Século XXI 2

Karina Durau
(Organizadora)



 **Atena**
Editora

Ano 2019

Karina Durau
(Organizadora)

Demandas e Contextos da Educação no Século XXI 2

Atena Editora
2019

2019 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Karine de Lima

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

D371 Demandas e contextos da educação no século XXI 2 [recurso eletrônico] / Organizadora Karina Durau. – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2019. – (Demandas e Contextos da Educação no Século XXI; v. 2)

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-85-7247-083-4
DOI 10.22533/at.ed.834190402

1. Educação. 2. Ensino superior – Brasil. I. Durau, Karina.
CDD 378.81

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2019

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

A obra “Demandas e contextos da educação no século XXI” apresenta um conjunto de 62 artigos organizados em dois volumes, de publicação da Atena Editora, que abordam temáticas contemporâneas sobre a educação no contexto deste século nos vários cenários do Brasil. No primeiro volume são apresentados textos que englobam aspectos da Educação Básica e, no segundo volume, aspectos do Ensino Superior.

Práticas pedagógicas significativas, avaliação, formação de professores e uso de novas tecnologias ainda se constituem como principais desafios na educação contemporânea. São tarefas desafiadoras, porém que atraem muitos pesquisadores, professores e estudantes que buscam discutir esses temas e demonstram em suas pesquisas que o conhecimento sobre todos os aspectos que envolvem os processos de ensino e de aprendizagem na Educação Básica e no Ensino Superior requerem uma prática pedagógica reflexiva. Muitas pesquisas indicam que cada grupo de docentes e discentes, em seus contextos social e cultural, revelam suas necessidades e demandam uma reelaboração sobre concepções e práticas pedagógicas para os processos de ensino e de aprendizagem.

Nessa perspectiva, o volume I desta obra é dedicado aos pesquisadores, professores e estudantes que se aplicam aos estudos de toda a complexidade que envolve os processos de ensino e de aprendizagem da Educação Básica, incluindo reflexões sobre políticas públicas voltadas para a educação, práticas pedagógicas, formação inicial e continuada de professores, avaliação e o uso de novas tecnologias na educação.

Já o volume II é dedicado aos pesquisadores, professores e estudantes que se interessam pelas demandas do Ensino Superior, como a relação entre a teoria e a prática em diversos cursos de graduação, seus processos de avaliação e o uso de tecnologias nesse nível da educação.

Assim esperamos que esta obra possa contribuir para a reflexão sobre as demandas e contextos educacionais brasileiros com vistas à superação de desafios por meio dos processos de ensino e de aprendizagem significativos a partir da (re) organização do trabalho pedagógico na Educação Básica e no Ensino Superior.

Karina Durau
(Organizadora)

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
A INTRODUÇÃO DO REGIME UNIVERSITÁRIO COMO REGRA BÁSICA DE ORGANIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: UMA ANÁLISE LEGAL, HISTÓRICA E EDUCACIONAL	
Edelcio José Stroparo Eduardo José Ramalho Stroparo	
DOI 10.22533/at.ed.8341904021	
CAPÍTULO 2	18
SOB AS ORDENS DA IGREJA: AS AÇÕES DE DOM LUCIANO JOSÉ CABRAL DUARTE NA CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO GINÁSIO DE APLICAÇÃO DE SERGIPE (1960-1965)	
Ane Rose de Jesus Santos Maciel Danilo Mota de Jesus Josefa Eliana Souza Patrícia de Sousa Nunes Silva	
DOI 10.22533/at.ed.8341904022	
CAPÍTULO 3	34
PARTICIPAÇÃO COMO ESTRATÉGIA UNIVERSITÁRIA NA PERSPECTIVA DE UMA SOCIEDADE MULTIDIMENSIONAL	
Fabiana Pinto de Almeida Bizarria Mônica Mota Tassigny Flávia Lorene Sampaio Barbosa	
DOI 10.22533/at.ed.8341904023	
CAPÍTULO 4	54
DOCÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR E TECNOLOGIAS DIGITAIS: POSSÍVEIS CAMINHOS	
Vicente de Paulo Morais Junior	
DOI 10.22533/at.ed.8341904024	
CAPÍTULO 5	62
O ENSINO DE ODONTOLOGIA NA AMÉRICA DO SÉCULO XIX	
Danilo Mota de Jesus	
DOI 10.22533/at.ed.8341904025	
CAPÍTULO 6	72
A EVOLUÇÃO DO ENSINO FARMACÊUTICO NO BRASIL: IMPORTÂNCIA DA CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E EFETIVA ATUAÇÃO NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE	
Viviane Cecília Kessler Nunes Deuschle Gabriela Bonfanti Azzolin Josiane Woutheres Bortolotto Regis Augusto Norbert Deuschle Rita Leal Sperotto	
DOI 10.22533/at.ed.8341904026	

CAPÍTULO 7 84

PERFIL DOS ALUNOS DE UMA DISCIPLINA EM PROMOÇÃO DA SAÚDE NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – BRASIL

Mariana Gomes Lourenço Simões
André Ribeiro da Silva
Jítone Leônidas Soares
Cássio Murilo Alves Costa
Sílvia Emanoella Silva Martins de Souza
Eldernan dos Santos Dias
Guilherme Lins de Magalhães
Jônatas de França Barros

DOI 10.22533/at.ed.8341904027

CAPÍTULO 8 93

A COMISSÃO DE SANEAMENTO E PROFILAXIA RURAL DA PARAÍBA: OS LIMITES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Silvera Vieira de Araújo

DOI 10.22533/at.ed.8341904028

CAPÍTULO 9 105

EDUCAÇÃO PROBLEMATIZADORA NA CULTURA DA SEGURANÇA DO PACIENTE: RELATO DE EXPERIÊNCIA

Tereza Natália Bezerra de Lima
Joelma Laurentino Martins de Souza
Maria Eduarda Lima de Carvalho
Márcia Andréa Albuquerque Santos de Mendonça
Nathália Santos de Mendonça

DOI 10.22533/at.ed.8341904029

CAPÍTULO 10 112

A TRANSIÇÃO DAS MULHERES TRANSEXUAIS NA PERSPECTIVA DA ENFERMAGEM

Janaina Pinto Janini
Rosângela da Silva Santos

DOI 10.22533/at.ed.83419040210

CAPÍTULO 11 128

O APOIO PSICOLÓGICO EM UMA UNIDADE DE HEMODIÁLISE

Aline Rosa da Costa
Lucas de Moura Lima
Maurício Campos

DOI 10.22533/at.ed.83419040211

CAPÍTULO 12 134

PERCEPÇÕES E SENTIMENTOS DE PACIENTES SUBMETIDOS A HEMODIÁLISE

Aline Alves Fernandes
Rayrane Clarah Chaveiro Moraes
Renata Alessandra Evangelista
Alexandre de Assis Bueno

DOI 10.22533/at.ed.83419040212

CAPÍTULO 13 141

O ESTADO DO CONHECIMENTO SOBRE O ENSINO DE CIÊNCIAS: A PRODUÇÃO EM DISSERTAÇÕES E TESES

Laerty Garcia de Sousa Cabral
Monique Gonçalves Alves
Rosely Cabette Barbosa Alves
Paulo César Geglio

DOI 10.22533/at.ed.83419040213

CAPÍTULO 14 154

O ESTADO DO CONHECIMENTO SOBRE O ENSINO DE CIÊNCIAS: A PRODUÇÃO EM PERIÓDICOS CIENTÍFICOS

Monique Gonçalves Alves
Laerty Garcia de Sousa Cabral
Rosely Cabette Barbosa Alves
Paulo César Geglio
Fátima dos Santos Silva

DOI 10.22533/at.ed.83419040214

CAPÍTULO 15 164

EXTRAÇÃO E ANÁLISE DO ÓLEO ESSENCIAL DE *PROTIUM HEPTAPHYLLUM*: UM RECURSO DIDÁTICO-PEDAGÓGICO NO ENSINO DE QUÍMICA ORGÂNICA

Sidney Gonçalo de Lima
Eduard David Simões Mourão
Beatriz da Silva Rodrigues
Giovanna Morghanna Barbosa do Nascimento
Josieli Lima da Silva
Wanessa Sales de Almeida
Luciana Nobre de Abreu Ferreira
Francisco Eroni Paz Santos

DOI 10.22533/at.ed.83419040215

CAPÍTULO 16 176

RELATO DE EXPERIÊNCIA DE ESTÁGIO SUPERVISIONADO III: UMA VIVÊNCIA POSITIVA COM APICULTORES DA CIDADE DE JAGUARARI

Ruth Lêdja da Silva Ferreira de Araújo
Calixto Júnior de Souza
Ester Doanni da Silva Ferreira Dias
Andrezza Tuanny Martins da Silva
Maria Muritiba de Oliveira

DOI 10.22533/at.ed.83419040216

CAPÍTULO 17 180

OS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS DA CADEIA PRODUTIVA DO SETOR AUTOMOTIVO DO SUDESTE GOIANO

Sara da Costa Fernandes
Vagner Rosalem
Euclides Fernandes dos Reis
Márcio do Carmo Boareto
Vanessa Bitencourth dos Santos

DOI 10.22533/at.ed.83419040217

CAPÍTULO 18	193
LOGOS - CADERNO DE ESTUDOS E EXERCÍCIOS DE LÓGICA DO AMBIENTE DE ENSINO HERÁCLITO	
Fabiane Flores Penteado Galafassi Cristiano Galafassi João Carlos Gluz Rosa Maria Vicari	
DOI 10.22533/at.ed.83419040218	
CAPÍTULO 19	205
A CULTURA DE MASSA E A ARTE EDUCAÇÃO BRASILEIRA	
Edilmar Marcelino Ana Beatriz Buoso Marcelino	
DOI 10.22533/at.ed.83419040219	
CAPÍTULO 20	219
ENSINO DE ANTROPOLOGIA E A HUMANIZAÇÃO ANTROPOLÓGICA: OS DESDOBRAMENTOS EDUCATIVOS NOS ESTUDO DAS DIFERENÇAS CULTURAIS	
Ivan Penteado Dourado	
DOI 10.22533/at.ed.83419040220	
CAPÍTULO 21	239
O NÚCLEO DE PRÁTICAS JURÍDICAS DO CURSO DE DIREITO DA UNICRUZ COMO UMA FERRAMENTA DE ENSINO DA PRÁTICA PROCESSUAL: POSSIBILITANDO O ACESSO À JUSTIÇA DA COMUNIDADE CARENTE	
Jéssica Reis Silvano Barbosa Vanessa Mastella Soares Raquel Buzatti Souto	
DOI 10.22533/at.ed.83419040221	
CAPÍTULO 22	246
AGÊNCIAS REGULADORAS E GOVERNANÇA REGULATÓRIA AMPLIANDO REFLEXÕES PARA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
Flavine Meghy Metne Mendes Alcides Fernando Gussi	
DOI 10.22533/at.ed.83419040222	
CAPÍTULO 23	263
A GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES SOCIONATURAIS NA PERSPECTIVA DA ENGENHARIA DE RESILIÊNCIA	
Andréa Jaeger Foresti Luiz Antônio Bressani Cornélia Eckert Luiz Carlos Pinto da Silva Filho	
DOI 10.22533/at.ed.83419040223	
CAPÍTULO 24	281
A CONTRIBUIÇÃO DO ORIENTADOR EDUCACIONAL NAS RELAÇÕES INTERPESSOAIS	
Edla Maria Gordiano Chagas	
DOI 10.22533/at.ed.83419040224	
SOBRE A ORGANIZADORA	289

AGÊNCIAS REGULADORAS E GOVERNANÇA REGULATÓRIA AMPLIANDO REFLEXÕES PARA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Flavine Meghy Metne Mendes

Procuradora – Geral da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro; doutoranda em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Departamento de Economia da UFRJ. Mestre em Direito Público e Evolução Social pela UNESA. Secretária Executiva da Câmara Jurídica de Assuntos Institucionais da Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR).
e-mail: flavinemm@gmail.com

Alcides Fernando Gussi

Mestre em Antropologia Social e Doutor em Educação, na Área Educação, Sociedade, Cultura e Política, pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Realizou pós-doutorado em Análise e Avaliação de Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. É professor associado da Universidade Federal do Ceará- UFC no Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas - PPGAPP, no Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas - MAPP e no Curso Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas - GPP.
e-mail: alcidesfernandogussi@gmail.com

RESUMO: O objeto de pesquisa é analisar a missão das agências reguladoras, no cenário da governança comprometida com o interesse público, como requisito do Estado Democrático de Direito, consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil, desde 1988.

Os objetivos deste estudo são: i) descrever a missão das agências reguladoras, considerando seus antecedentes e fundamentos legais, no cenário da gestão proba e descentralizada; e ii) identificar desafios subsistentes na prática das agências reguladoras, com ênfase na ampliação da participação de atores sociais interessados na regulação. Do ponto de vista metodológico, trata-se de pesquisa descritiva, cujas fontes estão calcadas na legislação constitucional e infraconstitucional, bem como na análise de documentos publicados por estudiosos do tema. Os resultados indicam que os debates atuais são marcados pela constatação de baixa densidade às normas editadas pelas agências reguladoras, além de outros aspectos que colocam em xeque a concepção e a efetividade da ação reguladora do Estado nos distintos setores da economia. Não obstante a ausência de marco regulatório para as agências reguladoras, propõe-se a ampliação da abrangência do conjunto de atores sociais participantes do acompanhamento, controle e avaliação da governança, tendo em mente a localização pontual e tempestiva das dificuldades que se antepõem ao exercício da boa governança, no cenário do Estado Democrático de Direito, e de reflexões e propostas para formação de novas bases conceituais no campo de avaliação das políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Estado Democrático de

1 | INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito exige gestão pública com probidade, eficiência e compatibilidade com a realização de interesses coletivos e individuais e especificamente um processo designado como reforma do Estado. Nesse contexto, entre muitas outras medidas administrativas, conceberam-se entes destinados a gerenciar setores em que se verificava maior sensibilidade social, aos quais se atribuiu a missão de preservar a competição entre agentes econômicos *stricto sensu* e fiscalizar a prestação de serviços públicos, eventualmente delegados aos particulares: as denominadas agências reguladoras.

No cenário político-econômico brasileiro, essa iniciativa ocorreu precipuamente a partir dos processos de privatização e desestatização, desencadeadas na década de 1990, quando algumas atividades, antes reservadas ao domínio estatal, foram devolvidas à iniciativa privada. A incorporação dessa nova modalidade organizacional, por seu ineditismo no contexto pátrio, ainda provoca certa perplexidade entre estudiosos e profissionais que operam em prol da garantia do equilíbrio dos interesses concorrentes, sobretudo no que se refere aos debates no plano de construção da norma regulatória e sua respectiva articulação com todos os atores institucionais envolvidos.

Nessa linha de pensamento, vêm à baila, entre muitas outras questões que merecem aprofundamento analítico, as seguintes: Quais seriam os antecedentes históricos e o compromisso atribuído às entidades reguladoras, no cerne da proposta de Reforma do Estado? Quais os principais desafios a superar no que tange à função normativa dessas instituições? Como essas dificuldades se refletem na atuação das agências reguladoras, precipuamente no que se refere aos aspectos concernentes com a qualificação e legitimidade das decisões?

Tendo em vista as interrogações retromencionadas, formularam-se os seguintes objetivos:

- a) Descrever o contexto sócio-político-institucional que deu origem à institucionalização da regulação.
- b) Examinar os fundamentos legais e doutrinários à missão das agências reguladoras e seus requisitos, tendo em vista a governança comprometida com as demandas e necessidades da sociedade, quanto a políticas públicas voltadas para a prestação de serviços públicos e o exercício de atividades econômicas.
- c) Expor desafios e propostas para que agências reguladoras levem a efeito a avaliação de políticas públicas, tendo em vista sua contribuição para uma

governança comprometida com o interesse público.

Sob o enfoque de sua relevância, espera-se que a pesquisa contribua para o aprofundamento da reflexão acerca da abrangência do poder normativo conferido às agências, que alcança o acompanhamento sistemático das dimensões institucionais envolvidas na avaliação de resultados, tomando como bússola os requisitos da boa governança regulatória, na perspectiva do Estado Democrático de Direito.

2 | MATERIAL E MÉTODOS

Em coerência com os objetivos mencionados, desenvolveu-se pesquisa de doutrina jurídica, legislação, incluindo a contribuição de estudos desenvolvidos por pensadores de outras áreas de conhecimento, precipuamente da Ciência Política, segundo o modelo crítico-dialético. A esse respeito, vale sublinhar que o estudo parte do pressuposto de que as agências mantêm relação dialética com a evolução do Estado e da sociedade brasileira, no intuito de concretização dos valores democráticos, exigindo-se, para tanto, prestação de serviços eficientes e compatíveis com as demandas plurais, emanadas dos diferentes segmentos que constituem a sociedade¹.

As fontes de investigação compreenderam, além do Plano Diretor de Reforma do Estado e documentos oficiais que deram suporte à introdução das agências reguladoras na Administração Pública brasileira, a teor dos Cadernos MARE da Reforma do Estado; a produção científica de pesquisadores e especialistas que se debruçaram sobre as atribuições conferidas à Administração Pública no Estado Democrático de Direito e à participação da sociedade na gestão do Estado em suas diferentes etapas.

As hipóteses foram formuladas como segue:

- 1) A institucionalização das agências reguladoras ocorreu no contexto da Reforma do Estado, orientado para a descentralização e eficiência da gestão pública;
- 2) Um dos requisitos à superação dos desafios à efetividade da missão conferida às agências reguladoras é a ampliação de atores sociais, no acompanhamento, controle e avaliação das iniciativas do Estado no setor correspondente, tendo em vista o interesse público.

Para alcançar os objetivos mencionados percorreu-se o contexto histórico que imprimiu nova reconfiguração das funções do Estado. No palco destas transformações ocorridas na década de 1990, delimitou-se a análise para aquelas vinculadas à função

¹ MENDES, Flavine Meghy Metne. Processo normativo das agências reguladoras: atributos específicos à governança regulatória. São Paulo: Giz Editorial.

regulatória e, com ela, surgimento das agências reguladoras das quais se espera atuação coerente com as diretrizes postas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e, portanto, responsiva em termos de governança regulatória. No entanto, com os desafios atuais apresentados, ainda há certa distância do ideal almejado - atuação ancorada no interesse público e articulada com os segmentos envolvidos. Esse percurso associado aos requisitos da boa governança pretende lançar novas bases de reflexão a respeito da multidimensionalidade de aspectos e atores envolvidos, fomentando-se a formação de um novo pensar no campo de avaliação de políticas públicas², classicamente pensadas e trabalhadas em função de indicadores “estatísticos” que não permitem um olhar em profundidade de todas as dimensões envolvidas.

Nesta perspectiva, para uma ampliação qualitativa da temática com amparo na proposta metodológica que vem sendo desenvolvida por Rodrigues³, são apresentados três eixos analíticos que perfazem o campo da avaliação em profundidade das políticas públicas, quais sejam: i) coleta de dados para subsidiar reflexões prospectivas no campo da avaliação da função normativa exercida pelas agências reguladoras; ii) trajetória institucional da regulação no Brasil; iii) identificação das instituições envolvidas na execução da política em exame e articulações entre elas.

O estudo é justificado pela necessidade de compreensão e ampliação do horizonte político, analítico e metodológico de avaliação das agências regulatórias. E, mais precisamente, trata-se de um lançar reflexivo a respeito da ambiência da governança regulatória, viabilizando uma compreensão maior, equidistante das armadilhas da subjetividade, sobre a trajetória institucional da regulação e os desafios postos na sociedade.

3 | A REFORMA DO APARELHO DO ESTADO E O CONTROLE SOCIAL DE SUA EFICIÊNCIA

Em 21 de setembro de 1995, aprovou-se o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado⁴, cujas premissas e estratégias foram estabelecidas a partir da releitura institucional do papel do Estado, tendo em vista o crescimento sustentável da economia, partindo-se do pressuposto de que cabe ao Estado a garantia da ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, no que se refere à

2 GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC, número 1, 2008, p. 29-37.

3 RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC, número 1, 2008.

4 BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Estado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM. Acesso em: 18.ago.2017. Elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado em 21 de setembro de 1995. Em seguida foi submetido ao Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, que o ratificou, aprovando-o. Define objetivos e estabelece as diretrizes para a reforma da Administração Pública.

coordenação econômica, como alicerce ao bem-estar da sociedade.

Para que melhor se compreenda o alcance da Reforma, na reorganização do Estado, entre outros, foram sistematizados os seguintes objetivos gerais: i) delimitação do tamanho do Estado, incluindo as possibilidades de privatização, publicização e terceirização; ii) redefinição do papel regulador do Estado, especialmente em relação ao grau de intervenção no funcionamento do mercado; iii) recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo, o que envolve adoção de estratégias voltadas ao combate à crise fiscal, redefinição das formas de intervenção no segmento econômico-social e superação da forma burocrática de administração do Estado e iv) aumento da governabilidade, para intermediar interesses, envolvendo a adequação das instituições políticas para intermediação dos interesses e legitimação do governo perante a sociedade.⁵

As diretrizes e objetivos foram traçados sob a lente das redefinições operadas no campo da cidadania, cujo escopo se alargou mediante inclusão de cidadãos mais conscientes de seus deveres e obrigações, mais solidários e atentos à governança do Estado. Uma das consequências desse processo constitui o reforço à institucionalização de mecanismos coerentes com a noção de democracia direta/indireta; em síntese de maior controle social da governança. Nessa linha de raciocínio, não se pode esquecer que, tendo em mente o controle social, a sociedade deve se organizar formal e informalmente, para monitorar e avaliar a atuação das organizações públicas.

De forma específica, pretendeu-se reforçar a governança, como a capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas, por meio de transição programada do modelo de administração pública burocrática para um paradigma de gestão pública gerencial, flexível e eficiente, com preceitos voltados as demandas e necessidades da cidadania.

3.1 Antecedentes históricos: premissas político-econômicas

A crise econômica dos anos 1980 foi acompanhada pela crise do Estado, cujos efeitos foram sentidos nos segmentos fiscal, social e de gestão, dentre eles, redução da taxa de crescimento dos países centrais, estagnação da renda em relação aos países em desenvolvimento por 15 anos e colapso dos regimes estatistas do bloco soviético. A capacidade de intervenção do Estado diminuiu significativamente com os primeiros sinais o esgotamento do modelo estatizante de desenvolvimento.⁶

Como decorrência, passou-se a perceber que o capitalismo contemporâneo a coordenação do sistema econômico não se restringe à mão invisível do mercado, pois demanda atuação competente do Estado, sob a seguinte lógica: o primeiro coordena a economia via sistema de trocas, o segundo, através de transferências para os

5 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Cadernos MARE da Reforma do Estado; v.1, 1997.

6 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Cadernos MARE da Reforma do Estado; v.1, 1997.

setores aos quais o mercado não responde imediatamente, segundo as necessidades e julgamento político da sociedade.

Como reconhecido, historicamente o mercado constitui o mecanismo de alocação eficiente de recursos; todavia, com a evolução da sociedade, sua atuação se tornou débil para superar desequilíbrios, sobretudo em virtude de: i) insuficiência de recursos públicos; ii) falhas na competição e conseqüente emergência de monopólios naturais, iii) externalidades, iv) mercados incompletos, v) desequilíbrios no acesso e transparência no sistema de informação, vi) desemprego e inflação⁷.

Em paralelo, com a globalização da economia, fenômeno conhecido como a crescente abertura e transnacionalização dos mercados de matérias-primas, produção, capitais, finanças e consumo, ampliou-se consideravelmente a interdependência econômica de vários países, permitindo superação de limitações espaço-temporais, sobretudo com a redução global dos custos de transporte e de comunicação. Uma das características desse cenário foi o aumento da competição e integração entre mercados e outras dimensões da vida individual e coletiva.

A globalização, cujos efeitos foram mais fortes nas últimas décadas do século XX, provocou aumento considerável do comércio mundial, dos financiamentos internacionais e dos investimentos diretos das empresas multinacionais, significando aumento da competição internacional em níveis nunca cogitados e reorganização da produção em nível mundial a cargo, em especial, pelas empresas multinacionais. O mercado conquistou mais espaço no plano mundial, seja rompendo, ou enfraquecendo barreiras criadas pelos estados nacionais, ao mesmo tempo que transformou a competitividade em condição de sobrevivência para o desenvolvimento econômico do país⁸.

Nessa trajetória, reduziu-se o tradicional poder do Estado, em favor de sujeitos públicos ou privados de caráter transnacional ou de forte presença no plano interno. Em conseqüência, novas propostas foram dirigidas às funções estatais, em especial em busca de novo equilíbrio entre Estado e sociedade; ou seja, entre as esferas pública e privada⁹.

Nesse contexto de original modelo desenvolvimentista, o Estado passou a desempenhar papel secundário, com evidente enfraquecimento de suas bases e estruturas do poder político e econômico.

Reforçando a política de discreção do Estado na condução direta das atividades econômicas, foram editadas as Emendas Constitucionais: nº 5, de 15 de agosto de 1995, que transferiu aos Estados a competência para a exploração direta, ou mediante concessão, dos serviços públicos de distribuição de gás canalizado; nº 6, de 15 de

7 GIAMBIAGI, Fabio; Além, Ana Claudia; Garson, Sol (colaboradora). Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016, p. 4-45.

8 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Cadernos MARE da Reforma do Estado; v.1, 1997.

9 PUIGPELAT, Oriol Mir. Globalización, Estado y Derecho: Las transformaciones recientes del derecho administrativo. Madrid: Cuadernos Civitas, 2004, p.96.

agosto de 1995, que pôs fim à distinção entre capital nacional e estrangeiro; nº 7, de 15 de agosto de 1995, que tratou da abertura para navegação de cabotagem, nº 8, de 15 de agosto de 1995, que flexibilizou o monopólio dos serviços de telecomunicações e de radiodifusão sonora e de sons e imagens; e nº 9, de 9 de novembro de 1995, que flexibilizou o monopólio da exploração do petróleo e do gás natural¹⁰.

Deflui daí, como um dos componentes básicos da reforma do Estado, a adoção de iniciativas orientadas à redução da interferência do Estado ao efetivamente necessário, transformando-o em promotor e regulador da capacidade de competição do país no plano internacional, ao invés de promotor da economia nacional contra a competição internacional¹¹.

3.2 A Reforma do Estado Brasileiro e as agências reguladoras

No intuito de zelar pelo equilíbrio entre Estado e sociedade, o PDRE reforça a ideia de que a reforma tinha o escopo de fortalecer a esfera pública na função gestora (e não executora): a proposta era substituir, em grande parte, a administração pública burocrática pela gerencial, pautada na eficiência, no controle de resultados, com ênfase na qualidade e produtividade do serviço público, melhoria dos serviços básicos prestados, mediante adoção de novas e efetivas políticas públicas de cunho social.

Como breve alusão histórica, a administração pública burocrática veio à prática na segunda metade do século XIX, como forma de combate à corrupção e ao nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento: a profissionalização, o requisito de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo; em síntese, o poder racional-legal.¹²

O modelo tradicional se fundamentava na desconfiança nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas, justificando-se controle rígido dos processos, como, por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas da sociedade. Por seu turno, a administração pública gerencial emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos, tal como anteriormente sublinhado, deixaram à mostra a obsolescência do modelo anterior.

A diferença fundamental entre ambos os modelos está na forma de controle, que deixa de se basear nos processos para dirigir o foco aos resultados. Vale sublinhar que, nesse modelo a rigorosa profissionalização da administração pública continua princípio fundamental, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, de um sistema estruturado e universal de remuneração, de estímulo às carreiras, o que pressupõe

10 GUERRA, Sergio. Controle judicial dos atos regulatórios. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p. 55.

11 PUIGPELAT, Oriol Mir. Globalización, Estado y Derecho: Las transformaciones recientes del derecho administrativo. Madrid: Cuadernos Civitas, 2004.

12 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Cadernos MARE da Reforma do Estado; v.1, 1997

atualização e treinamento sistemático e avaliação constante de desempenho.

Com esses fundamentos, a reforma do Estado apoiou-se predominantemente nos valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e no desenvolvimento de cultura gerencial nas organizações. A eficiência da administração pública e, com ela, a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, toma como horizonte o cidadão, beneficiário essencial, cliente dos serviços prestados.

Em coerência com o novo paradigma, o grau de atendimento aos anseios do cidadão passou a ser o indicador de resultados da ação do Estado, definindo-se boa administração como aquela que dirige seu trabalho para as necessidades e demandas concretas do cidadão-cliente.

Há nova concepção do interesse público, não mais confundido com o interesse do Estado, pois relaciona seu conteúdo com o interesse da coletividade. As ações, antes direcionadas em grande parte para o atendimento das necessidades da burocracia, relegavam a segundo plano o conteúdo das políticas públicas. Na atualidade, as estratégias voltam-se para maior permeabilidade de participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, deslocando a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). Isto porque, agentes e organizações da sociedade são admitidos como protagonistas de iniciativas significativas e coerentes aos desafios presentes num mercado mais aberto e competitivo.¹³

Nessa linha de análise, o PDRE orientou-se para institucionalizar um novo modelo articulado de desenvolvimento, apto a trazer perspectivas melhores ao conjunto da sociedade brasileira. Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado, para que seja eficaz também em sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar.

Apesar de se atribuir ao PDRE a institucionalização da função reguladora, não houve apresentação de proposta específica de criação de entidades reguladoras. Algumas ideias norteadoras de seus funcionamentos e competências foram reunidas em torno das chamadas atividades exclusivas, as quais refletem os serviços que só o Estado pode realizar, eis que nelas há o exercício do poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar.

Um dos eixos determinantes era a ampliação da autonomia dos órgãos e entidades desenvolvedores de funções estatais, ainda que revestidas da natureza de atividades exclusivas. Nesse sentido, delineou-se como estratégia de desenho institucional: i) transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão; o dirigente escolhido pelo Ministro segundo critérios rigorosamente profissionais, dotado de ampla liberdade para

13 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder, direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização – in memoriam de Marcos Juruena Villela Souto. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 141.

administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atinja os objetivos qualitativos e quantitativos (indicadores de desempenho) previamente acordados; ii) substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle *a priori* dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle *a posteriori* dos resultados e na competição administrada; iii) fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas.

O projeto das Agências Autônomas seria desenvolvido em duas dimensões: i) elaboração dos instrumentos legais necessários à viabilização das transformações pretendidas, e um levantamento visando a superar os obstáculos na legislação, normas e regulações existentes; ii) aplicação das novas abordagens a algumas autarquias selecionadas, para atuar como laboratórios de experimentação.

3.3 Extensão do papel regulamentador do Estado

Em que pese a redefinição das funções estatais, especialmente do papel do Estado como regulador e promotor do desenvolvimento socioeconômico, discutiu-se a delimitação de seu papel regulamentador das relações privadas. A esse respeito, indagava-se: Até que ponto deve caminhar a regulação, especialmente das atividades econômicas? Isto porque à medida que a sociedade se torna mais complexa, mais extensa será a regulamentação¹⁴.

Importante sublinhar que, em muitos momentos, a regulação trouxe traços excessivos, seja no que se refere à proteção dos direitos sociais, garantia de qualidade dos bens e serviços, segurança do bom funcionamento do mercado em áreas monopolistas, como aconteceu nos Estados Unidos, ou, ao contrário, constituiu instrumento apto a promover a cooperação entre empresas, como se verificou no Japão e na Alemanha (1989). Nos Estados Unidos, especialmente no final século dezanove, ocorreu movimento em defesa pelos consumidores e pequenas empresas de maior regulação.¹⁵

Contudo, a luta contra os excessos de regulação sempre ocupou espaço na agenda dos consumidores liberais, cabendo rememorar que a teoria econômica dominante foi erigida a partir do pressuposto de que o mercado é capaz, por si só, de coordenar a economia da melhor forma possível. Não obstante isso, especialmente pelo fato de que o Estado não deixou de regular intensamente a economia, um dos fundadores neoliberais da Escola de Chicago, George Stigler, adotou nova abordagem para o problema, qual seja, priorizou estudos voltados à economia política da regulação, partindo do pressuposto de que existe um mercado político para a

14 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Cadernos MARE da Reforma do Estado; v.1, 1997.

15 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Cadernos MARE da Reforma do Estado; v.1, 1997.

legislação reguladora.¹⁶

A partir dessa teoria, seriam discutidos os beneficiários da regulação, atendo-se ao ponto de partida de que a regulação é demanda do setor econômico, conduzida principalmente em seu benefício.¹⁷

Para a agenda liberal dos anos 1980 tornou-se imperioso, a um só tempo, desregular e regular para reduzir a intervenção do Estado e viabilizar a privatização. Em qualquer dessas circunstâncias, o problema continuava a girar em torno dos limites da intervenção do Estado no mercado. Em outras palavras, a reforma pretendida pelo PDRE herdou essa complexa discussão¹⁸.

Diante de uma missão tão espinhosa, foram apresentadas ideias interpretativas que permitissem examinar o problema a partir dos ideais de eficiência e melhor distribuição de renda. Na ocasião, Fernando Henrique Cardoso, ex-Presidente do Brasil, consignou que se tratava de procedimento destinado ao aumento da competitividade, ao incremento da produtividade e à racionalização das atividades econômicas, em paralelo ao esforço de tornar mais públicas as decisões de investimento e as que afetam o consumo. Dito de outra forma, assumia-se o compromisso de ampliar a transparência e o controle da sociedade.¹⁹

Nessa perspectiva, merece relevo a função normativa regulatória, que favorece o acompanhamento, controle e avaliação da efetividade dos resultados das diretrizes e objetivos traçados no PDRE pelo Estado, propulsor e regulador do desenvolvimento socioeconômico.

Para dar conta do conjunto de responsabilidades, tornou-se imprescindível formular um arcabouço técnico sob o crivo do exercício da função regulatória normativa, cuja legitimidade repousa no interesse da coletividade, consoante os postulados da administração pública gerencial.

4 | DESENHO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

A previsão do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica remonta à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, chancelado expressamente pelo art.174 e, em seguida, com o inciso XI, art. 21, com a redação da Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, a qual preceitua que compete à União explorar diretamente, ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos de lei, que disporá, entre outros aspectos,

16 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Cadernos MARE da Reforma do Estado; v.1, 1997.

17 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Cadernos MARE da Reforma do Estado; v.1, 1997.

18 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Cadernos MARE da Reforma do Estado; v.1, 1997.

19 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Cadernos MARE da Reforma do Estado; v.1, 1997.

sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador.

Em prosseguimento, voltadas à disciplina de serviços públicos e uso de bens públicos, foram criadas a ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, (Lei nº 9427, de 26 de dezembro de 1996); a ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações, (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997); a ANA – Agência Nacional de Águas, (Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000); a ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres e ANTAQ – Agência Nacional de Transporte Aquaviários, (Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001).

Com relação às agências reguladoras de atividades econômicas *stricto sensu*, cumpre realçar a ANP – Agência Nacional de Petróleo, (Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997); a ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária, (Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999); a ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar, (Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000); além das agências reguladoras estaduais²⁰ e municipais²¹.

Ainda no plano do arcabouço legal, merece realce o Projeto de Lei do Senado nº 6621, de 2016, conhecido como a Lei Geral das Agências Reguladoras, que dispõe sobre as regras aplicáveis às Agências Reguladoras, relativamente à sua gestão, à organização e aos mecanismos de controle social, os quais integram o processo de decisão das agências reguladoras.

Em paralelo, determina a obrigação das agências no sentido de apresentar relatório anual de atividades, de firmar contrato de gestão com o Ministério a que estiver vinculada e de ter em cada agência um ouvidor que atuará junto à Diretoria Colegiada ou Conselho Diretor. Dispõe, ainda, sobre a interação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência e sobre a interação operacional entre as agências reguladoras e os órgãos de regulação estaduais, do distrito federal e municipais.

Como autarquias integrantes da Administração Pública indireta, as agências reguladoras são criadas por força de lei descentralizadora de uma função executiva, exigindo iniciativa privativa do chefe do executivo, que assume a direção superior da Administração Pública, na forma do art. 84, II c/c art. 61, parágrafo 1º, II, alínea “e” da Constituição Federal.

A tarefa proposta pelo modelo institucional brasileiro envolve o desempenho de funções substantivamente distintas pelas agências, tendo em conta o papel de controle e supervisão do segmento de atividade econômica ou a execução de serviço público.

20 Como exemplo: AGERO – Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos; ARESC – Agência de Regulação dos Serviços Públicos de Santa Catarina; AGRESE – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe; AGEPAR – Agência Reguladora do Paraná; AGENERSA – Agência Reguladora de Energia e Saneamento do Estado do Rio de Janeiro, além de outras.

21 Como exemplo: AMAE – Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém; AGERB – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Buritis/RO; SRJ – Serviço de Regulação de Jacareí/SP; ARSAL – Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador; ARPF – Agência Reguladora de Serviços Públicos de Porto Ferreira; AGIR – Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí, além de outras.

É no plano da função normativa, que assegura materialização do processo decisório e, portanto, desenvolvimento da discricionariedade técnica²², que se proporão maiores desafios, particularmente a delimitação deste exercício.

4.1 Desafios atuais

No presente momento, subsistem alguns desafios pertinentes às políticas públicas regulatórias, com maiores controvérsias no eixo temático normativo.

Em workshop realizado em 15/08/2017, sob coordenação da Fundação Getúlio Vargas – FGV, em parceria com a Associação Brasileira de Agências Reguladoras - ABAR²³, tratou-se da temática “Aspectos Regulatórios: Energia Elétrica e Gás Natural & Aspectos Jurídicos e Institucionais”.

No evento, a principal discussão centrou-se nos entraves ao cumprimento da regulação: ou seja, à governança regulatória, quais sejam: i) dúvidas de interpretação da legislação existente; ii) custos elevados; iii) falhas no procedimento convencional; iv) normas desprovidas de racionalidade; v) falhas no monitoramento para avaliação das agências reguladoras; vi) contratos incompletos e incoerentes com a realidade que exige releitura à luz da natureza cambiante da sociedade – assimétricos em termos de realidade; vii) lacuna normativa constante das leis setoriais em termos de diretrizes e orientações sobre procedimento de alteração dos contratos; viii) dificuldade de adesão às normas; ix) necessidade de separação dos papéis exercidos pelo legislativo e executivo, x) compreensão sobre as atribuições do Poder Concedente e das Agências Regulatórias, cujas funções são confundidas na atualidade; xi) independência na representação judicial; xii) autonomia “limitada” de fontes e gestão de recursos.

Outrossim, questionamentos atinentes à extensão do poder normativo conferido às agências reguladoras são elevados ao Judiciário, sob o prisma do controle de constitucionalidade. A esse respeito, foi ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.874 pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) a respeito do inciso XV, art. 7º, da Lei Federal nº 9.782/1999, que criou a ANVISA e definiu suas atribuições. Discute-se a edição, pela agência, de resolução que veta aditivos nos produtos fumígenos derivados do tabaco. A entidade reguladora proibiu o uso de palavras como “light”, “suave” e “soft” nos maços de cigarro, desautorizando, ainda a utilização de agentes flavorizantes e similares, no intento de tornar os cigarros mais atraentes para os fumantes e aos não-fumantes. A CNI argumentou que a agência estaria extrapolando suas competências, ao interditar o uso de aditivos, ressaltando que não há danos adicionais à saúde.

Por seu turno, a ANVISA aduz que a lei setorial lhe conferiu, como órgão técnico, competência explícita para avaliar o que é “risco iminente à saúde”. E, nessa linha

22 MENDES, Flavine Meghy Metne. Processo normativo das agências reguladoras: atributos específicos à governança regulatória. São Paulo: Giz Editorial, 2014, p. 92.

23 WORKSHOP SOBRE ASPECTOS REGULATÓRIOS: Energia elétrica e gás natural & Aspectos jurídicos e institucionais. Rio de Janeiro: NOVOTEL – Praia de Botafogo, 330, realizado em 15. ago. 2017.

de argumentação, acrescentou que os produtos fumígenos tendem a criar novos contingentes de fumantes, especialmente entre os jovens, reforçando que sua missão institucional também está revestida de caráter preventivo (regulação de riscos).

A decisão da ADI refere-se, em última análise, ao reconhecimento pelo Supremo tribunal Federal do poder normativo das agências reguladoras, e, segundo Coutinho²⁴, estão postos em xeque a própria concepção e a efetividade da ação reguladora do Estado nos distintos setores da economia.

O contexto apresentado, ancorado em dados da realidade, mostra que persiste movimento anticíclico quanto aos limites ao exercício do poder normativo das agências reguladoras, particularmente na disputa entre o campo legislativo e o normativo regulamentar, mesmo contando com respaldo legal, como se demonstrou.

4.2 Instituições envolvidas e respectivas articulações

Em coerência com a delegação de função essencial ao equilíbrio do mercado, a estrutura da atividade regulatória envolve comportamento dinâmico e permanente dos governos – englobando, por óbvio as entidades reguladoras vinculadas - e um amplo domínio de atores, como o Legislativo, o Judiciário, bem como os níveis subnacionais e supranacionais de governo e atividades de normatização internacional, além do setor privado²⁵. Alargando a abrangência do olhar, cumpre incluir os interessados e afetados pela regulação: cidadãos, empresas, consumidores e funcionários (com respectivas organizações representativas e associações), o setor público, organizações não-governamentais, parceiros comerciais internacionais, além de outros parceiros que, em maior ou menor grau, interagem com os setores regulados²⁶.

Do que foi exposto, depreende-se que a função normativa das agências se concretiza, a partir da política regulatória formatada e coerente com as diretrizes impostas no PDRE, pelo exercício da coordenação aberta e cooperativa, possibilitando, entre outros resultados, a ponderação de demandas e expectativas dos sujeitos envolvidos²⁷. É o que se passa a evidenciar, segundo as recomendações traçadas pela OECD²⁸.

24 COUTINHO, Diogo. R. O STF e o poder das agências. Folha de São Paulo, São Paulo, 16 ago2017.

25 BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; Lodge, Martin. Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice. Oxford, 2012, p.374.

26 OECD. Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança. Disponível em: <<http://www.oecd.org/http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>> Acesso em: 22 de maio 2017.

27 MENDES, Flavine Meghy Metne. Processo normativo das agências reguladoras: atributos específicos à governança regulatória. São Paulo: Giz Editorial, 2014, p. 140.

28 OECD. Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança. Disponível em: <<http://www.oecd.org/http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>> Acesso em: 22 de maio 2017.

Política Pública Regulatória	Agências Reguladoras
A política deve ter objetivos claros que contemplem os benefícios econômicos, sociais e ambientais. Os efeitos distributivos sejam considerados e os benefícios líquidos maximizados. Marco Regulatório voltado ao interesse público.	A legislação que concede autoridade regulatória a um órgão específico deve explicitar os seus objetivos. A legislação deve definir claramente o objetivo da política que pretende alcançar, em vez do processo pelo qual os objetivos serão alcançados. O grau apropriado de detalhamento da legislação é questão de opção.
Sistema de gestão regulatória, incluindo processos de avaliações. Monitorar o impacto das regulações e dos processos regulatórios. Avaliação periódica dos efeitos concorrenciais da regulação sobre os vários agentes econômicos do mercado.	A agência reguladora existe para atingir objetivos considerados pelo governo como de interesse público. Ele opera dentro e em conformidade com os poderes conferidos pelo legislador. Portanto, um sistema de accountability precisa levar em conta o desempenho das funções regulatórias.
Revisões sistemáticas do estoque regulatório, o que requer certa periodicidade para identificar e eliminar ou substituir cláusulas ou normas obsoletas, insuficientes ou ineficientes.	Monitorar sistematicamente toda a regulação ao longo do tempo, melhorando a consistência e coerência do estoque regulatório. Deve ser dada prioridade à identificação de regulações ineficazes e com significativos impactos econômicos sobre os usuários e/ ou na gestão de riscos.
Desenvolver, implementar e avaliar uma estratégia de comunicação para garantir apoio contínuo aos objetivos da qualidade regulatória.	É importante considerar como arranjos de governança de uma agência reguladora influenciam a confiança do público. A criação de uma agência reguladora independente do governo e daqueles que ela regula pode fornecer maior confiança de que as decisões serão justas e imparciais, principalmente quando em jogo decisões significativas financeiras e de mercado.
Adotar uma abordagem integrada, que considere políticas, instituições e ferramentas como um todo, em todos os níveis de governo e em todos os setores, incluindo o papel do Legislador em assegurar a qualidade das leis. Desenvolver ferramentas para diagnosticar problemas regulatórios que atravessam os níveis de governo (incluindo organizações supranacionais) para identificar e reformar as regulações sobrepostas. Devem ser considerados os acordos internacionais na área da regulação na formulação de propostas regulatórias para promover a coerência global.	A legislação baseada em princípios é provavelmente a mais apropriada para alcançar os objetivos da política em ambientes de mudanças rápidas e complexas na política. Para tanto, requer que a autoridade regulatória ter a expertise setorial necessária e capacidade para implementar suas responsabilidades legislativas. Além disso, deve ser entendido que isso impõe desafios de comunicação que têm que ser gerenciados pela agência reguladora.
Capacidade estratégica assecuratória de que a política regulatória continue a ser relevante e efetiva e que possa se ajustar para responder aos desafios emergentes.	Uma coordenação efetiva das atividades de regulação também pode trazer importantes benefícios administrativos. As atividades de uma agência reguladora podem sobrepor-se e ter impacto umas sobre as outras, seja porque os temas regulados são de natureza similar (por exemplo, relacionadas com a proteção do consumidor), seja porque elas interagem com as mesmas empresas.

<p>A política regulatória deve identificar claramente as responsabilidades dos Ministros para colocar a política regulatória em vigor dentro de suas respectivas Pastas. Além disso, os governos devem considerar a nomeação de um ministro específico com responsabilidade política de manter e aperfeiçoar a operação da política governamental geral sobre a qualidade regulatória e assegurar liderança e supervisão sobre o processo de governança regulatória, competindo-lhes, dentre outras atribuições, identificar oportunidades de melhorias no sistema como um todo para as definições de política regulatória e de práticas de gestão regulatórias.</p>	<p>As agências reguladoras devem apresentar regularmente relatórios - seja para o Legislativo ou para o ministério setorial responsável - sobre o cumprimento dos seus objetivos e o exercício das suas funções, inclusive através de indicadores de desempenho relevantes.</p>
<p>Procedimentos e mecanismos assecuratórios de transparência e participação no processo regulatório para garantir que a regulação sirva ao interesse público e para que seja informado das necessidades legítimas dos interessados e das partes afetadas pela regulação. Isto inclui a oferta de canais efetivos (incluindo online), para que o público possa contribuir para o processo de preparação de propostas regulatórias e para a qualidade da análise técnica.</p>	<p>Os reguladores devem ser encorajados a se enxergarem como parte de um sistema integrado de regulação e trabalharem e aprenderem mutuamente, contando sempre com a <i>expertise</i> dos múltiplos agentes e dos indivíduos em geral que possam participar no processo de deliberação pública. Integração permanente de especialistas originários dos segmentos representados tem condão de qualificar o processo decisório no alcance de resultado ótimo na regulação em abstrato.²⁹</p>
<p>Ações que fomentem o envolvimento ativo de todas as partes interessadas durante o processo regulatório e constituição de processos de consulta para maximizar a qualidade e a efetividade das informações recebidas. Publicidade de todos os aspectos da análise de avaliação de impacto regulatório usando, por exemplo, avaliações de impacto como parte do processo de consulta pública. Disponibilização ao público, na medida do possível, de todo o material relevante dos processos regulatórios, incluindo as análises e notas técnicas, e as razões para as decisões regulatórias, bem como todos os dados relevantes.</p>	<p>As agências reguladoras devem estabelecer processos de revisão e publicar avaliações internas independentes sobre decisões importantes. Da mesma forma, as decisões regulatórias das agências reguladoras devem estar sujeitas a revisão independente, especialmente aquelas que geram impactos econômicos significativos sobre as partes reguladas.</p>
<p>Todas as regulações devem estar facilmente acessíveis ao público. Um banco de dados normativo e regulatório completo e atualizado deve estar gratuitamente disponível ao público em um formato de pesquisa de interface amigável na Internet.</p>	<p>Ações contínuas que primem pelo aumento da transparência dos atos regulatórios.</p>
<p>Desenvolver uma política consistente capaz de abranger o papel e as funções das agências reguladoras, a fim de proporcionar maior confiança de que as decisões regulatórias sejam tomadas de maneira objetiva, imparcial e consistente, sem conflito de interesse ou influência indevida.</p>	<p>A discussão democraticamente processualizada das alternativas em questão potencializa a aceitação da decisão e, pois, o alcance de seus efeitos no tempo, como por exemplo, menor susceptibilidade de descumprimento pelos destinatários da norma.³⁰</p>

Tabela 1 - Resumo dos requisitos à boa governança obtidos no estudo

29 MENDES, Flavine Meghy Metne. Processo normativo das agências reguladoras: atributos específicos à governança regulatória. São Paulo: Giz Editorial, 2014, p.161.

30 MENDES, Flavine Meghy Metne. Processo normativo das agências reguladoras: atributos específicos à governança regulatória. São Paulo: Giz Editorial, 2014, p. 133.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se demonstrou no estudo, a missão das agências reguladoras é abrangente, complexa e exige mediações institucionais em campos disciplinares com distintas particularidades. Não se pode perder de vista que o modelo das agências reguladoras, em resposta ao paradigma gerencial, traz a responsabilidade de concretização das diretrizes voltadas para o funcionamento do Estado Democrático de Direito, o que exige a multiforme consideração dos interesses concorrentes à moldura regulatória para o respeito ao interesse coletivo.

Decorre daí a exigência de interação de diferentes protagonistas: ou seja, profissionais especializados em diversas áreas, cujo conhecimento e prática podem contribuir decisivamente para a efetividade do compromisso político com o interesse público.

Não obstante a relevância dessa missão, persistem na atualidade fortes controvérsias, especialmente sobre a extensão do poder normativo que lhes compete, o que, em certas circunstâncias, põe em xeque a concepção e a efetividade da ação reguladora do Estado nos distintos setores da economia.

Tal insegurança aumenta, quando se considera a falta de regras gerais aplicáveis às agências reguladoras. O Projeto de Lei do Senado nº 6621, de 2016, embora cogitado com lapso temporal considerável à época da institucionalização do Estado Regulador, pretende melhorar ambiente institucional regulatório, conferindo maior estabilidade às regras. Contudo, a iniciativa não é suficiente, nem garante maior adesão às normas editadas pelas entidades reguladoras, especialmente porque a boa governança regulatória requer a presença efetiva das considerações apresentadas, envolvendo a comportamento dinâmico e permanente dos governos e amplo compromisso de atores, como o Legislativo, o Judiciário, bem como os níveis subnacionais e supranacionais de governo e atividades de normatização internacional, além do setor privado e demais interessados oriundos da sociedade civil.

A trajetória, os compromissos atribuídos, os presentes desafios e propostas apresentadas instigam reflexões por parte dos estudiosos e pesquisadores envolvidos nos estudos da regulação, tendo em vista empreender avanços, dissociados dos modelos formais e pontuais de avaliação de iniciativas públicas e privadas no sentido do interesse coletivo, sempre calcado no Estado Democrático de Direito.

Em linhas finais, a adequada compreensão do exercício do poder normativo, na perspectiva da governança caracterizada pela probidade, há que se considerar o todo articulado da execução da política regulatória, permitindo localizar com melhor acuidade as dificuldades e perspectivas de solução com fundamento na ampliação de atores comprometidos com resultados voltados ao interesse público, na esteira do Estado Democrático de Direito.

Por óbvio, tal compreensão favorece o aprimoramento da qualidade regulatória, viabilizando formação de novas bases conceituais de avaliação de políticas públicas

regulatórias. A partir dos pressupostos apresentados, espera-se desenvolvimento de práticas e padrões que permitam implementação da melhor gestão regulatória e, com ela, uma forma efetiva do controle social e da afirmação da cidadania.

REFERÊNCIAS

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice. Oxford, 2012.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Estado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM. Acesso em: 18.ago.2017. Elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado em 21 de setembro de 1995. Em seguida foi submetido ao Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, que o ratificou, aprovando-o. Define objetivos e estabelece as diretrizes para a reforma da Administração Pública.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Cadernos MARE da Reforma do Estado; v.1, 1997.

COUTINHO, Diogo. R. O STF e o poder das agências. Folha de São Paulo, São Paulo, 16 ago 2017.

GIAMBIAGI, Fabio; Além, Ana Claudia; Garson, Sol (colaboradora). Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GUERRA, Sergio. Controle judicial dos atos regulatórios. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC, número 1, 2008, p. 29-37.

MENDES, Flavine Meghy Metne. Processo normativo das agências reguladoras: atributos específicos à governança regulatória. São Paulo: Giz Editorial.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder, direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização – in memoriam de Marcos Juruena Villela Souto. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 141.

PUIGPELAT, Oriol Mir. Globalización, Estado y Derecho: Las transformaciones recientes del derecho administrativo. Madrid: Cuadernos Civitas, 2004.

OECD. Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança. Disponível em: <<http://www.oecd.org/http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>> Acesso em: 22 de maio 2017.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC, número 1, 2008.

WORKSHOP SOBRE ASPECTOS REGULATÓRIOS: Energia elétrica e gás natural & Aspectos jurídicos e institucionais. Rio de Janeiro: NOVOTEL – Praia de Botafogo, 330, realizado em 15. ago. 2017.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-083-4

