

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS POLÍTICAS DE REGULAÇÃO ECONÔMICA NO
ÂMBITO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS: A ANÁLISE DA LEI N. 13.848/2019 E DE
SEUS PRESSUPOSTOS

*POPULAR PARTICIPATION IN THE DECISION-MAKING PROCESS WITHIN
REGULATORY AGENCIES: THE ANALYSIS OF THE ACT N. 13.848/2019 AND ITS
PRESUPPOSITIONS*

George Lucas Souza Diógenes^A

 <https://orcid.org/0000-0002-9830-0540>.

^A Mestre em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido.

Correspondência: lucasdiogenes.sgu@gmail.com

DOI: 10.12957/rfd.2022.60393

Artigo submetido em 12/06/2021 e aceito para publicação em 25/11/2022.

Resumo: Este artigo tem como objeto a participação popular na tomada de decisões em âmbito das agências reguladoras no Brasil, inserida na problemática caracterizada por eventuais incompatibilidades entre critérios de legitimidade democrática e o tratamento técnico de assuntos econômicos. Tem-se dois objetivos principais, que consistem em investigar 1) se as normas nacionais contemplam um processo de participação popular apto a interferir na elaboração de políticas econômicas regulatórias; e 2) a relação de tal modelo de participação com o conceito de democracia. Para tanto, dispõe-se de procedimento hipotético-dedutivo em pesquisa documental e bibliográfica, respectivamente mediante análise da Lei n. 13.848/2019 – principal diploma no Brasil sobre o objeto inquirido – e da obra de pesquisadores sobre a análise econômica do direito e políticas regulatórias, sobretudo a partir do pensamento de Richard Posner e os conceitos que este apresenta acerca da democracia. A conclusão é que a Lei n. 13.848/2019 oferece mecanismos para equilibrar a tensão apontada entre legitimidade e tecnicidade e que não encontra rejeição por quaisquer dos conceitos de democracia abordados.

Palavras-chave: Agências reguladoras. Legitimidade democrática. Lei n. 13.848/2019. Participação popular. Regulação econômica.

Abstract: This article deals with the popular participation concerning the rulemaking within the scope of regulatory agencies in Brazil, surrounded by the problem of possible incompatibilities between the criteria of democratic legitimacy and the technical approach often required by economic matters. The two main objectives of this survey consist of investigating 1) whether the Brazilian legislation offers some process of popular participation able enough to interfere in the making of regulatory economic policies; and 2) the relation between such a model of participation and the concepts of democracy. In order to achieve these goals, the survey employs hypothetical-deductive method in documental and bibliographic research, respectively through the analysis of Act n. 13.848/2019 – the main piece of legislation in Brazil on the object inquired – and the work of researchers on the economic analysis of law and regulatory policies, especially resorting to the work by Richard

Posner and the concepts he presents about democracy. The conclusion is that the Act n. 13.848/2019 offers mechanisms able to balance the underlying tension between legitimacy and technicality and that it is not incompatible with any of the concepts of democracy addressed.

Keywords: Act n. 13.848/2019. Democratic legitimacy. Economic regulation. Popular participation. Regulatory agencies.

1 INTRODUÇÃO

Considerando a edição da Lei n. 13.848/2019 para a disciplina geral da gestão, do processo decisório e da organização das agências reguladoras, intenta-se abordar apenas um dos objetos contemplados pelos dispositivos legais, qual seja, a participação popular nas etapas do processo decisório das agências reguladoras brasileiras.

Ocorre que o problema da participação popular está localizado na intersecção entre o direito, a política e a economia, em razão de que, a um só tempo, é ponderado por elementos de ordem normativa, critérios de legitimação do poder e teorias e modelos econômicos.

Se, por um lado, o assunto pode ser trabalhado com certa facilidade quando se limita a considerar apenas os aspectos descritivos das normas concernentes ao tema, por outro, as tensões daquela intersecção emergem à luz logo que se põe a pergunta sobre as razões de a participação popular receber, dentre todas as possibilidades, determinado tratamento. Isso leva a questionar se a participação popular em políticas econômicas não dispõe de nenhum elemento que transcenda as várias experiências jurídicas existentes.

É nesse sentido que aqui se inquire como a participação popular na atividade das agências reguladoras no Brasil ocorre e quais são seus pressupostos, para que haja uma simultânea compreensão de um modelo jurídico particular – qual seja, o brasileiro – e a racionalidade desse modelo com os elementos fronteiros da questão. Mais especificamente, os objetivos a que aqui se propõe são aferir 1) se o referido diploma contempla um processo de participação popular apto a interferir na elaboração de políticas econômicas regulatórias; e 2) a relação de tal modelo de participação com o conceito de democracia.

A contribuição a ser extraída de uma proposta como esta consiste em dimensionar com maior rigor a importância e o local da participação popular na formação das políticas

das agências reguladoras, pois se compreende que tanto a superestimação como a apreciação insuficiente desse objeto podem produzir anomalias tanto na atividade político-social como econômica. Pois partir de premissas de uma participação democrática radical pode oferecer a causa para fenômenos como o populismo regulatório ou, simplesmente, a má gestão das políticas econômicas, assim como, no seu inverso, está implicada a redução do escopo da análise econômica, visto que nem todos os seus fatores podem ser compreendidos por meio de uma análise puramente técnica.

Para alcançar tal dimensionamento, abordar-se-á, primeiramente, as premissas envolvidas na discussão do objeto da pesquisa a partir da análise econômica do direito. Trata-se dos pressupostos que levam à necessidade da realização do cálculo econômico e dos conceitos de democracia que são mormente implícitos ao lidar com o tema, tais como explicitados por Richard Posner. Segue-se a isso a pesquisa acerca da regulação econômica e das agências reguladoras no Brasil, destacando suas principais características e críticas, para que, só então, seja possível passar à análise específica dos instrumentos legais de participação popular em tais autarquias.

A pesquisa obedece, pois, ao procedimento hipotético-dedutivo, estruturando o trabalho desde os tópicos mais abrangentes e abstratos, discutidos e contrapostos de acordo com as discussões obtidas em pesquisa bibliográfica, e que servirão de premissa maior, em direção à concretude do caso local, brasileiro, incorporado na Lei n. 13.848/2019, de cujos dispositivos correlatos ao objeto da pesquisa será extraída a premissa menor, mediante pesquisa documental.

A conclusão a que se chega é que a Lei n. 13.848/2019 dispõe de instrumentos idôneos para o exercício de uma participação popular efetiva, com resultados na ampliação da análise econômica das políticas regulatórias para além de abordagens quantitativas, sem que tal modelo apresente incompatibilidades significativas com quaisquer conceito de democracia abordado, ainda que sob uma corrente pragmática.

2 OS PRESSUPOSTOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

A análise econômica do direito fornece um conjunto de instrumentos metodológicos e conceituais que podem ser utilizados na tarefa de esclarecer fenômenos político-jurídicos.

Essa possibilidade explica-se, em partes, por um ponto partilhado por ambos os campos: tanto o direito como a economia ocupam-se do comportamento humano.

Por um lado, o ordenamento jurídico manifesta sua vocação na regulação de condutas, de forma que determinados comportamentos são feitos obrigatórios, significando o seu caráter prescritivo (HART, 2009, p. 8). A economia, a seu turno, investiga como o comportamento dos agentes econômicos no mercado, frente a bens e serviços. Nesse sentido, a economia apresenta caráter descritivo, embora também possa, de forma prescritiva, definir como os indivíduos deveriam atuar para a obtenção do melhor resultado possível (SALAMA, 2017, p. 16).

Na presente etapa, serão adotados elementos teóricos das ciências econômicas com o fim de não só tentar esboçar uma posição sobre a participação popular nas políticas de regulação econômica, senão, principalmente, elucidar as razões pelas quais o objeto em análise pode ser proposto como uma questão válida no debate jurídico.

Parte-se das considerações sobre a escassez, isto é, da constatação de que os recursos são finitos. Mais que isso, o conceito de escassez não deve ser tomado de forma absoluta, mas de modo a mostrar-se ponderado por fatores morais (MAACKAY; ROUSSEAU, 2015, p. 26-29). Significa dizer que a atribuição de característica a um bem como escasso é realizada com vista aos valores morais e às preferências adotadas por um indivíduo ou uma comunidade, o que influenciará no grau de utilidade e preciosidade do objeto.

A relatividade da escassez não implica completa arbitrariedade. Pois, embora possa existir alguma graduação, a orientação do que é escasso é informada por um conjunto de fatores que, a exemplo das necessidades corporais e das instituições culturais, não se classificam como inteiramente arbitrários.

Em todo caso, tão logo se verifique a situação de escassez, surge o seguinte problema: considerando estarem os recursos dispostos de maneira limitada, de forma que o uso que um indivíduo pretenda dar a uma coisa sob essa condição diminua a disponibilidade de que esse mesmo ou outro indivíduo realize mais usos sobre o objeto; e, ainda, considerando a incessante renovação das necessidades materiais e imateriais dos seres humanos, como seria possível gerenciar os recursos com a maior eficiência possível? Por eficiência alude-se aqui ao modo como poderia ser saciada a maior parte possível das necessidades com o consumo de uma mínima quantidade de recursos. Os conflitos

provenientes da escassez tornam premente a necessidade de estabelecer uma regulação da conduta humana frente aos recursos escassos (MAACKAY; ROUSSEAU, 2015, p. 29-30).

Conquanto a resposta a essa questão possa ser obtida, com significativo êxito, em cenários hipotéticos bastante simplificados em que se considera um número bastante restrito de indivíduos, necessidades e tipos de recursos, o mesmo não sucede quando se debruça sobre cenários mais realísticos e, menos ainda, quando se trata de ambientes de alta complexidade tais como as sociedades modernas.

Não é, então, por acaso que Ha-Joon Chang (1997, p. 703-715), após ter direcionado sua análise sobre os modelos econômicos regulatórios da segunda metade do século XX, conclui que não é possível realizar uma afirmação geral sobre qual dos modelos estudados é o mais eficiente.

É diante da impossibilidade de se conhecer o modelo econômico de maior eficiência possível que a resolução dos conflitos de interesses em uma sociedade não consegue ser posta puramente em termos econômicos.

Por um lado, porque a redução da análise da ordem social e jurídica a considerações econômicas é irreal: em evidência de que a raridade de um objeto pode ser determinada pela apreciação humana, a noção de escassez é, ela mesma, submetida à dimensão moral e não pode ser utilizada para explicar inteiramente o fenômeno jurídico e abranger, com igual completude, a fonte moral deste. Do contrário, as questões morais poderiam sujeitar-se ao cálculo econômico de eficiência, o que as orientaria na perspectiva utilitarista, que, para resolver o problema moral, nega ou ignora, paradoxalmente, seu caráter moral e as põe apenas em termos econômicos.

Por outro lado, porque o desconhecimento do melhor modelo econômico de maior eficiência possível faz a ordem econômica reportar-se à ordem política: diante da inexistência de uma “fórmula pronta”, à sociedade cabe a possibilidade de aplicar variados modelos econômicos fundados em teorias e em ideologias distintas, do que exsurge o elemento do pluralismo.

O pluralismo pode expressar-se de diversas formas, desde uma noção mais rarefeita de pluralismo de ideias, em que só se contaria com a potencial alternância de modelos econômicos, até a forma mais sofisticada de pluralismo político, como ocorre em muitas democracias ocidentais. Aponta-se, portanto, para um fator de intersecção entre a ordem política e a ordem econômica e um ponto estruturante da sociedade.

Nesse sentido é que, ao trazer a análise para o nível local, se vê que a Constituição Brasileira de 1988 estabelece, no inciso V de seu artigo 1º, o pluralismo político como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Esse fundamento não se restringe à expressão encontrada na multiplicidade de partidos. Do contrário, mais conveniente seria chama-lo de pluralismo partidário. Assim, quando se conjuga o dispositivo mencionado ao parágrafo único do artigo 1º e aos incisos I, II, e III do artigo 14º da mesma Constituição, que tratam do exercício da soberania popular, vê-se que no conceito de pluralismo político também se inclui o seu caráter participatório e deliberativo.

Se o pluralismo é uma consequência da inexistência de um modelo econômico ideal, o mesmo não pode ser dito quanto às suas formas de manifestação, no sentido de que não se pode deduzir com necessidade lógica qual tipo de pluralismo (entre a concepção mais simples até a mais complexa) deverá ocorrer em determinada estrutura sociopolítica na tomada das decisões econômicas.

Porém, seguindo a linha de análise adotada neste artigo, é inicialmente proposto que, quanto mais se avança na forma de expressão do pluralismo, maior seria a racionalidade da solução formal ao problema da escassez, donde a participação popular se encontraria em um nível elevado de racionalidade como processo através do qual se poderia chegar às políticas de regulação econômica. Isso porque as premissas que levam ao pluralismo indicam que a atual inexistência de um modelo acabado requereria abertura e flexibilidade de pensamento suficientes para a investigação mais ampla possível sobre o problema da eficiência no tratamento da escassez.

A ampliação da análise sobre eficiência nos modelos econômicos no contexto das agências reguladoras encontra eco na obra de Cass Sunstein e Richard Pildes (1995, p. 33-94), que destacam a necessidade de proceder à inclusão de elementos que não puramente quantitativos, de modo que a formação das medidas adotadas pelas agências regulamentadoras não esteja restrita a grupos de interesses ou a uma burocracia de especialistas.

Contudo, essas observações logo encontram uma dificuldade quando se objeta que esse tipo de análise pressupõe que todos os indivíduos envolvidos no processo decisório não apenas possuam a mesma capacidade decisória sobre assuntos econômicos como, efetivamente, expressem-na em consonância com uma racionalidade eficiente e desembaraçada de interesses pessoais.

À segunda parte da objeção pode-se contrapor que a presença de interesses pessoais, mesmo escusos, é uma possibilidade comum a todas as formas de estruturas socioeconômicas e políticas, de modo que a supressão da participação popular não ofereceria garantia de que o processo decisório seja menos afetado por aquele jogo de interesses. Ao contrário, com a remoção de muitos participantes, surge a probabilidade de que os interesses do grupo restrito habilitado a intervir na escolha das políticas de regulação econômica tenham menos pontos de oposição e contenção mútua efetiva.

Observa-se que a discussão em favor da expansão democrática da análise econômica das agências reguladoras envolve, ao fundo, determinados conceitos de democracia que, frequentemente, não são claramente expressos, mas tomados como evidentes. É nesse momento que a crítica de Richard Posner se torna um contributo para a compreensão do tema.

A esse respeito, é possível discriminar dois principais conceitos de democracia, aos quais, respectivamente, são nomeados “democracia deliberativa” e “democracia elitista” (POSNER, 2003, p. 130-157).

O primeiro conceito pressupõe um eleitorado informado e orientado ao bem público, de modo que seus promotores, herdeiros de Rousseau, encorajam os líderes das nação e educadores a tentar de alguma forma mover o eleitorado nessa direção. O segundo conceito aceita as pessoas tal como são e não acredita ser factível ou desejável tentar transformá-las em cidadãos bem-informados e orientados ao bem comum. (POSNER, 2003, p. 14, traduzido)

É necessário compreender que, ao endereçar críticas ao conceito de democracia deliberativa e a dificuldade de realização de seus pressupostos – conceito que motiva a posição de Cass Sunstein e Richard Pildes tratada acima –, Posner não pretende obstar o exercício do povo na soberania. O que se põe é a compreensão do processo democrático e a influência da participação popular a partir da interação entre um eleitorado pouco ativo mediante a pressão de grupos de interesses que necessitam competir pela manifestação de apoio desse mesmo eleitorado, tratando-se de um conceito instrumental de democracia que não erige grandes pretensões sobre o povo e seus representantes (POSNER, 2003, p. 16-29; 140).

Precisamente por descartar o peso daqueles pressupostos, o conceito 2 de democracia consegue visualizar que, em essência, a democracia deliberativa possui uma tendência igual ou mais intensa ao elitismo, uma vez que implica que os líderes políticos

tenham o dever de alterar as atitudes e a formação do eleitorado ou, frustrados nesse objetivo, conferir a formação de políticas a uma classe não-eleita de especialistas (POSNER, 2003, p. 157).

A análise de Posner (2003, p. 24-56) está fundada sobretudo numa atitude pragmatista que visa amortecer parte dos conflitos decorrentes do que lhe parece ser uma infindável discussão sobre os fins da política e da conduta humana, pois se parte do pressuposto de que esses fins são inatingíveis pela razão humana e que a deliberação política constante tenderia antes ao conflito e ao distanciamento dos cidadãos, sem qualquer promessa real de solução.

Mas é exatamente essa função de amortecimento do conflito político interminável promovido pelo pragmatismo que anuncia a intrínseca limitação deste. Pois, ao ser definido como uma posição não-prescritiva, o pragmatismo não pode definir qualquer fim político ou moral (POSNER, 2003, p. 44).

Portanto, o pragmatismo de Posner não é apto a indefinidamente postergar o debate sobre os fins da conduta humana. Em outras palavras, o pragmatismo satisfaz a necessidade do debate público apenas de forma provisória e precária, de modo que nenhum dos dois tipos de posicionamento acerca da democracia pode ser inteiramente rejeitado *a priori*.

No contexto de uma pesquisa que investiga a participação popular na formação de políticas econômicas nas agências reguladoras, é necessário, então, proceder ao recorte das condições específicas que se pretende analisar sob a luz de ambos conceitos. Neste caso, a especificação da análise diz respeito ao caso brasileiro e da lei n.13.848/2019, que é o principal diploma a tratar do regime das agências reguladoras e da participação popular na tomada de suas decisões.

3 REGULAÇÃO ECONÔMICA E AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

Preliminarmente, cumpre esclarecer o que se quer dizer por regulação econômica. Baldwin, Cave e Lodge (2012, p. 2-3) constatam que o termo pode assumir múltiplos significados, podendo ser entendido como: 1) um conjunto específico de comandos, de forma a ter regras cogentes aplicadas por órgãos especializados; 2) influência deliberada do Estado, em que, no sentido mais amplo, se compreendem ações estatais aptas a influenciar o comportamento da população e dos agentes econômicos; e 3) como toda e quaisquer formas

de influência social e econômica, que não restrinjam o foco de ação regulamentadora ao Estado.

Assim, a depender da concepção adotada, regulação pode ser uma designação para o estabelecimento de cursos de condutas comissivas ou omissivas obrigatórias para os agentes econômicos, com o propósito de orientá-los em determinada direção. Regulamentação não se confundiria, então, com intervenção do Estado na economia, da qual é uma espécie, em razão do que é possível distingui-la conceitualmente da atuação estatal como fornecedor de bens e serviços; do poder de tributação; e do fornecimento de subsídios (CHANG, Ha-Joon, 1997, p. 704).

O modo como a atividade regulatória é concretizada não é único. Sérgio Guerra (2013, p. 236-237) apresenta seis mecanismos pelos quais o Estado regula a atividade econômica: regulação através ministérios e secretarias; autarquias comuns; agências executivas; conselhos profissionais; autorregulação; e por autarquias especiais, dentro desta última categoria se encontram as agências reguladoras.

Algumas das características que distinguem as agências reguladoras encontram-se na capacitação técnica de seu pessoal e na processualidade de suas atividades; na autonomia das agências reguladoras em relação ao governo, aos regulados e aos consumidores; e na autoridade para exercer coercitivamente suas atribuições (MARQUES NETO, 2005, p. 55-80).

Ainda, cumpre fazer menção à questão levantada por Floriano de Azevedo Marques Neto (2005, p. 81-95) sobre a legitimidade das agências reguladoras em um governo democrático, o que é problematizado quando se atem à já mencionada característica de autonomia perante os governos democraticamente eleitos. O autor (MARQUES NETO, 2005, p. 82) responde a isso que um sistema republicano não significaria que todo os elementos da esfera pública estivessem necessariamente sujeitos ao arbítrio do governante eleito. Nesse sentido, pode-se ir mais além e incluir que também não é preciso haver tal sujeição total nem mesmo à vontade dos governados, adotando a solução de Stephen Holmes (1999, 217-262) de que limitações impostas a um governo não apenas não são incompatíveis com o caráter democrático a que esse se propõe, como são necessárias para que a democracia não se degenera em tirania.

Também se pode revelar a razão na observação feita ao risco de que a atividade regulatória, se entregue totalmente ao crivo e à vontade dos consumidores/cidadãos, restaria

desfigurada em populismo regulatório (MARQUES NETO, 2005, p. 70), comprometendo a autonomia e a própria razão de ser das próprias agências reguladoras e levantando indagação sobre até que ponto e de que forma a participação popular pode ser harmonizada com a regulação econômica.

Por outro lado, as atividades realizada por essas agências tendem a reunir-se em torno de análises do tipo custo-benefício. Ocorre que esse tipo de análise, conquanto permita uma avaliação relativamente mais objetiva das questões abordadas, não é isento de grande e até insolúveis problemas. É que o cálculo de custo-benefício encontra restrição a aspectos quantitativos e monetários que não conseguem expressar uma série de preferências, valores e objetos aos quais se atribuem grande importância (CUÉLLAR; MARSHAW, 2017, *passim*). Basta, para tanto, considerar as dificuldades de executar tais cálculos quando um dos elementos a serem observados é a própria vida humana. Por essas razões, Cúellar e Marshaw (2017, p. 70), concluem que “em determinado nível, essas questões de conteúdo e metodologia constituem elementos altamente técnicos da análise econômica, mas que, em outro nível, são profundamente políticos”.

Para iluminar essa e as demais questões suscitadas até aqui, é preciso compreender que a regulação econômica no Brasil passa por complexos aspectos e por uma variedade de abordagens. No atual molde constitucional, a expressão normativa que orienta a ação estatal e seu escopo de intervenção (entendida em sentido amplo) na economia encontra-se nos artigos 173 e 174 da Constituição de 1988 (MOREIRA, 2013, p. 105). O último artigo, em particular, fala do Estado como “agente normativo e regulador da atividade econômica”.

As características da experiência regulatória das ordens constitucionais anteriores no Brasil eram a concentração de atribuição ao chefe do Poder Executivo através da competência para a edição de decretos e regulamentos; a excludência recíproca entre iniciativa privada e intervenção estatal (isto é, o Estado imiscuir-se-ia apenas em face da incapacidade da iniciativa privada para a operação de determinada atividade econômica, de forma que se identifica a tendência estatal de não se imiscuir em qualquer sentido, ou de intervir de modo ostensivo); e a autorização de intervenção no domínio econômico com fundamento na segurança nacional e no interesse público (MOREIRA, 2013, p. 99-103).

O que se destaca dos elementos acima é que a ação do Estado tenderia a fechar-se em si mesma, no sentido de que não se manteria uma relação significativamente aberta com

a esfera privada, cada qual se mantendo em razoável distância. É o reflexo e a ilustração do elemento de exclusão recíproca cristalizado nas ordens constitucionais precedentes.

Ademais, a reunião de atribuições concentradas em torno do Poder Executivo teriam contribuído para erigir um modelo fechado e circular com relação às questões econômicas (MATTOS, 2006, p. 143-145). A centralização no Executivo e a finalidade atribuída às normas de sua competência (dar fiel execução à lei) teriam interiorizado na cadeia hierárquica da administração pública o tratamento das questões relativas à intervenção estatal na economia.

No aspecto histórico-normativo, isso representa um modelo em que a regulação ocorreria sobretudo por regulamentos administrativos que visam a disciplinar a execução das leis dentro da administração pública (MOREIRA, 2013, p. 102).

As causas indicadas para isso teriam sido a ausência de disputas efetivas ao poder, pautadas no modelo de democracia representativa, entre grupos sociais por ocasião da passagem do Estado liberal para o social, em contraste ao que teria sucedido nos países desenvolvidos; a conseguinte manutenção dos grupos de poder em união com a burocracia estatal; a ascensão dos tecnocratas; e o modelo estatal centralizador com foco na Presidência da República (MATTOS, 2006, p. 141-144).

O resultado dado a partir da ausência de disputas efetivas entre os grupos sociais e daqueles demais elementos teria sido a conformação da estrutura do Estado regulador (o uso da administração pública, em suas funções e instrumentos) aos interesses patrimonialistas tradicionais, desvinculados dos interesses da sociedade civil (MATTOS, 2006, p. 144-147)

Pode-se dizer que, não obstante a persistência de problemas referentes à desfiguração do interesse da sociedade civil pelos interesses setoriais em conjunção com o estamento burocrático, a Constituição de 1988 oferece estruturas e conceitos distintos.

Um primeiro ponto é que o artigo 174 da Constituição qualifica o Estado como agente normativo e regulador, destacando da intervenção em sentido geral um sentido específico, qual seja, o do estabelecimento de cursos obrigatórios de conduta aos agentes econômicos, superando aquela exclusão recíproca entre Estado e esfera privada.

Um outro ponto fundamental na atual ordem constitucional é identificado nas agências reguladoras, as quais, muito embora sejam frequentemente associadas a um programa liberal de governo de forma irrefletida, não implicam na opção pela desregulamentação ou auto-regulamentação da esfera econômica privada. Ao contrário,

significam uma mudança das formas de regulação, a qual não apenas permanece, como também expande seus objetos e intensifica sua atuação (MOREIRA, 2013, p. 108).

Nesse sentido, cabe fazer um aparte para contemplar a crítica feita ao que se chamou de associação irrefletida entre agências reguladoras no Brasil e o ideologia liberal. Sérgio Lazzarini (2018, p. 17-40) demonstra que as privatizações das empresas estatais sob o governo de Fernando Henrique Cardoso deram-se de tal forma que, através de um sistema de leilão em bloco e da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e dos fundos de pensão em consórcios para o arremate das empresas leiloadas, o Estado logrou manter posição ativa no controle das decisões econômicas, intensificando sua presença central na esfera econômica.

Assim, além de não reduzir a presença do setor público na esfera econômica, corre, em paralelo, a criação das agências reguladoras não de maneira a compensar o controle pretensamente perdido em função das privatizações – o que, como explicado, não ocorreu, tendo havido apenas uma substituição no modo de intervir, que passou da forma de empresas estatais para a participação acionária decisiva em empresas privadas – mas sim para multiplicar e reforçar os pontos de intervenção estatal na economia.

Uma consequência é que, retirado do papel típico de intervenção direta como agente econômico que presta bens e serviços, o Estado retém controle das decisões econômicas através de participações acionárias, ingressando numa rede de relações entre proprietários, cujo ponto de conexão entre os vários pontos dessa rede é o próprio Poder Público em virtude de sua intensa participação em várias empresas. O problema que isso pode ocasionar é que o Poder Público se torna um foco em que convergem os interesses dos demais agentes econômicos (LAZZARINI, 2018, 41-56).

Todas essas considerações dimensionam a posição da participação popular nas políticas de regulação econômica. Pois a questão da participação popular põe-se entre uma estrutura socioeconômica em que prospera o patrimonialismo e um modelo de Estado caracterizado por uma forte intervenção na economia e por uma notável suscetibilidade a desvios do interesse público.

Dessarte, a resposta à segunda parte daquela objeção – no sentido de que a participação popular nas políticas de regulação econômica diminuiria a probabilidade de que os interesses de um grupo restrito desvinculados de uma busca por maior eficiência econômica e de interesse público sejam postos sem qualquer filtro – acaba afirmando-se, em

razão dessas circunstâncias específicas, como uma resposta apresentável também à primeira parte da objeção que critica a baixa capacidade decisória da população em assuntos econômicos. É que, na medida em que a participação popular fornece pontos de contenção mútua e oposição à imposição unilateral de um grupo estatal ou privado, ela age como estímulo ao aumento da capacidade geral da tomada de decisões econômicas, na medida em que obriga os atores econômicos envolvidos a considerar elementos que não sejam apenas aqueles provenientes de seu próprio e restrito interesse.

Em linha complementar, para Figueiredo e Stiglitz (2017, p. 47), esses procedimentos que versam sobre a participação de indivíduos e grupos no processo regulatório contribuem em dois pontos. Primeiro, na promoção do diálogo democrático e, segundo, na melhoria das decisões frente a políticas públicas, “ao aprimorar as avaliações sobre o custo-benefício das normas”, embora também seja reconhecida a dificuldade presente na participação ativa de apenas pequena parte da população (FIGUEIREDO; STIGLITZ, 2017, p. 48).

O sistema jurídico brasileiro em vigor é claro em relação à abertura de possibilidades para a regulação econômica por meio da amplitude de métodos utilizáveis, objetos (sobre os quais incide a regulação econômica) e sujeitos (competentes para realizar a regulação) (MOREIRA, 2013, p. 92-98).

Ocorre que o problema de fundo abrangente aberto por todas essas considerações é duplo. Por um lado, a regulação econômica pressupõe a interação do Estado com a economia, a qual é mediada pelo direito. Assim, o direito apresenta-se como canal de comunicação entre os elementos do poder político e do poder econômico. O risco é a possibilidade de que os usos do sistema normativo produzam um efeito tal sobre aquela comunicação que o conteúdo de um dos poderes seja captado pelo outro, desfazendo a oposição mútua destes, a qual permite ao direito gozar de autonomia em relação a um e a outro.

Por outro lado, há a questão da legitimidade dos projetos de regulação econômica, que desperta dúvidas sobre quais seriam os critérios aferidores dessa legitimidade e, sendo estes pautados na representatividade da sociedade civil, por quais meios e até que extensão devem os instrumentos da representatividade ser executados para que esta seja dada por efetivamente observada no processo de formulação e consecução de políticas de regulação econômica. Tão logo se inquirir sobre os meios e a extensão dos instrumentos de representatividade, surge a possibilidade e a necessidade de investigar como eles estão

dispostos na atual ordem jurídica nacional, o que se fará no exame das especificidades do tratamento legal destinado à questão.

4 PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS AGÊNCIAS REGULADORAS SOB ANÁLISE DA LEI N. 13.848/2019

A Lei n. 13.848/2019 é a expressão normativa do tratamento destinado à disciplina e à uniformização do processo de tomada de decisão, gestão, organização etc. das agências reguladoras. Isso não significa dizer que a referida Lei é a única a tratar sobre a atividade regulatória encabeçada por essas entidades.

Como autarquias especiais que são, a sua criação ocorre mediante edição de lei, que também lhes disciplina seu funcionamento e estruturação, conforme se pode apreender a partir da leitura do artigo 1º da Lei n. 13.848/2019, o qual coleciona o conjunto de atos normativos que disciplinam e dão criação a várias agências reguladoras brasileiras.

Em face dessas normas que lhe precedem, a Lei n. 13.848/2019 não representa uma revogação total, senão apenas alterações expressas aos seus textos normativos. Portanto, a lei sob análise detém um caráter geral em relação à normatização da atividade regulatória no Brasil por via das agências reguladoras. É o que indica o parágrafo único do artigo 2º da Lei, quando estabelece que a sua aplicação cabe a todas as agências reguladoras, ressalvando o que dispõe a legislação específica de cada uma delas.

Um ponto de interesse para esta pesquisa é que a Lei n. 13.848/2019 estabelece, em seu artigo 3º, as características dessas agências (tema tratado na seção precedente), destacando, sobretudo, a sua autonomia, a qual não é posta tão somente em termos vagos, senão ganha definições específicas no parágrafo 2º.

Visto isso, a análise encontra a oportunidade e a necessidade de deter-se sobre os pontos da Lei que tocam diretamente no objeto deste estudo, nomeadamente, a participação popular no processo decisório das agências reguladoras.

Esse processo foi abrangido de tal forma pela Lei em comento que todas as suas fases, mesmo as prévias e as posteriores à adoção efetiva de uma medida regulatória sobre uma atividade econômica, são contempladas, sem, todavia, conferir força vinculativa aos conteúdos apurados nas manifestações canalizadas pelos instrumentos de participação popular.

Já de início, se enfatiza a obrigação imposta pelo artigo 6º de operar uma análise de impacto regulatório (AIR) de forma prévia a qualquer alteração relevante de uma regulação da atividade econômica.

A AIR “consiste num processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos” (SUBCHEFIA DE ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS et al 2018, p. 23). Compõe-se de dez fases, as quais são regidas, entre outros, pelo princípio da participação popular e da transparência (SUBCHEFIA DE ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS et al 2018, p. 23-31).

Assim, a AIR abriga, em si, espaço para a participação popular. O parágrafo quarto do artigo sexto reforça esse ponto quando dispõe que não apenas o relatório originado pelo empreendimento de AIR deverá ser posto à disposição dos interessados (sejam estes empresários cuja atividade econômica seja alvo da regulação proposta ou consumidores e cidadãos em geral) para a realização de audiência pública, como também obriga que eventuais manifestações do conselho diretor ou da diretoria colegiada sobre a adequação da AIR ou no sentido de solicitar complementações à análise de impacto regulatório sejam publicadas.

Como o *caput* do artigo 6º informa que a realização do AIR deve ser disciplinada por regulamento a ser editado pela agência reguladora, cumpre ressaltar que, havendo previsão de hipótese de dispensa de AIR, a agência deverá, nada obstante, pôr a público nota técnica ou documento que traga suficientemente a fundamentação que orientou à proposta de regulação econômica, conforme o teor do parágrafo 5º do mesmo artigo. Assim, resta claro que a permissão de não-realização de AIR não isenta as agências regulatórias de apresentar transparência à atividade e abertura à participação dos interessados. Essa mesma razão está presente também nos artigos quarto e quinto, cuja observância impõe o dever de expor os elementos fáticos e jurídicos que orientam as atividades regulatórias, compatibilizando-os com lógica e proporção.

Participação popular e transparência (publicidade e fundamentação expressa) estão intimamente ligados, o que não poderia ser de outra forma, dado que a ausência de conhecimento sobre as razões da decisão minaria o exercício da participação de eventuais

interessados, na medida em estes que não dispõem de uma base para opor-se efetivamente sob contraditório, não sabendo contra o que exatamente está se arguindo.

Outras limitações formais para a segurança da participação nas políticas de regulação econômica são encontradas no artigo 8º. O dispositivo, considerado em conjunto com seus parágrafos, estabelece que só se pode deliberar em relação às matérias incluídas na pauta de reunião deliberativa do conselho diretor ou da diretoria colegiada (a quem cabe, por força do artigo 7º e parágrafos, a tomada de decisões colegiadas, sob regime de maioria absoluta de votos e com possibilidade de delegação interna da decisão) que tenha sido publicada e divulgada em ambiente virtual. A exceção quanto à obrigatoriedade de publicação cabe a deliberações que envolvam “documentos classificados como sigilosos” e “matéria de natureza administrativa” (art. 8º, parágrafo 6º, I e II).

Outro ponto diretamente afeito à participação popular é a consulta pública. A Lei n. 13.848/2019 a define, nos termos do parágrafo primeiro do artigo nono, como “instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora”. Por força do *caput* desse mesmo artigo, a realização de consulta pública não é uma faculdade, mas uma obrigação a ser cumprida sempre previamente à tomada de decisão a fim de apreciar os esboços e propostas de alterações de regulação econômica. Mas isso não se confunde com a participação popular por ocasião de feitura da análise de impacto regulatório, participação esta que também precede a tomada decisão. A consulta pública do artigo 9º precede, de fato, o encontro de uma decisão regulatória, mas sucede a análise de impacto regulatório, sendo, portanto, uma nova oportunidade de integração de manifestações frente ao tema eventualmente discutido.

Para conferir efetividade à consulta pública, o artigo nono também dispõe de uma série de regras, a exemplo do estabelecimento de prazo mínimo para sua abertura; e da publicação de todo material não-sigiloso (incluindo o relatório de AIR) utilizado como fundamento para as alterações de regulação econômica enquanto objetos da consulta pública.

Uma vez aberta a consulta pública, é natural, em virtude da própria definição legal sobre as formas pelas quais se realiza tal consulta, questionar sobre o tratamento das sugestões, críticas e contribuições fornecidas pelos interessados. A esse respeito, se tem apenas a declaração do parágrafo 5º do artigo 9º, o qual, todavia, apresenta relevância na

medida em que determina que todos esses elementos deverão ser tomados em consideração pela agência reguladora, que, portanto, deverá publicar seus posicionamentos correlatos.

Por meio dessa norma, a participação popular avança em mais uma camada de efetividade em evidência do fato de que suas manifestações deverão não apenas constar como realizadas, senão também devem ser tomadas em consideração em todos seus pontos fundamentais, os quais encontrarão uma resposta da agência reguladora. Além disso, compatibilizando essa obrigação de resposta com uma leitura conjunta dos artigos 4º e 5º, o posicionamento da agência reguladora deverá ser suficientemente fundamentado e corresponder aos argumentos trazidos pelos interessados. Assim, a Lei n. 13.848/2019 consolida a capacidade de intervenção efetiva das manifestações dos interessados no processo decisório.

Os caminhos de participação popular direta não terminam nesse ponto. O artigo décimo oferece a possibilidade de audiência pública “para a formação de juízo e tomada de decisão sobre a matéria considerada relevante”. A audiência pública é um instrumento de participação que se distingue da consulta pública do artigo anterior.

A primeira diferença consiste que, ao passo que a consulta pública, como foi exposto nas linhas precedentes, é obrigatória, a audiência pública é apenas uma possibilidade cuja concretização depende de decisão colegiada. Ademais, a audiência caracteriza-se por adotar, necessariamente, a forma da oralidade (artigo 10º, parágrafo primeiro). Outro traço distintivo é a sua celeridade: o prazo mínimo entre a convocação e a realização da audiência pública e para publicação de informações e documentos é bem inferior ao que sucede nas consultas públicas (artigo 10º, parágrafos 2º e 3º). Por fim, a consulta pública apresenta um pressuposto que não é igualado nas ocasiões da audiência pública, qual seja, que já se tenha mais ou menos definido uma proposta de alteração em matéria de regulação econômica.

Em que pese a discriminação de todas essas formas de participação popular, de fato, a Lei n. 13.848/2019 adota um tratamento ampliativo quanto à questão, isto é, as hipóteses dos artigos 9º e 10º não são as únicas possíveis e tampouco taxativas. As agências reguladoras podem valer-se de outros instrumentos para promover a participação dos interessados nas decisões de regulação econômica, consoante o que se lê no artigo 11º.

Com isso, é razoável consolidar esse primeiro bloco de apresentação do tratamento normativo dispensado ao funcionamento do processo decisório das agências reguladoras com vistas ao objeto de estudo selecionado aqui.

A segunda parte da análise diz respeito não a instrumentos através dos quais as concepções dos interessados sobre política regulatória se dirigem de forma imediata aos sujeitos e entidades responsáveis pela elaboração da regulação econômica, senão a meios indiretos pelos quais se pondera o processo decisório. Esses meios podem ser ordenados em duas categorias: controle externo e interno.

Em ambos há um sujeito mediador na influência daquelas concepções dos indivíduos sobre o desdobramento da atividade regulatória, não mais entendida apenas no sentido de decisão, incluindo, então, também a fase de produção de efeitos desta. No controle externo, o mediador é, por excelência, o Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União (artigo 14º), mas também pode ser desenvolvido pelo Poder Executivo, na medida que cabe também a este a definição das políticas dos setores regulamentados às quais as agências reguladoras devem conformar seus planos (artigo 15º).

O controle externo das agências reguladoras consiste em que estas elaborem planos acerca de suas atividades, como o plano estratégico quadrienal e o plano de gestão anual, com o objetivo de conferir transparência às suas incumbências, metas, programa de prioridades e resultados, permitindo a fiscalização e a compatibilização de suas atividades às políticas públicas definidas em lei (artigos 15, 16, 17, 18 e 21).

Tendo discriminado o controle externo, se faz necessária apenas uma consideração sobre a denominação adotada “controle interno”, em contraponto ao que estabelece o título do capítulo II da Lei n. 13.848/2019: “da prestação de contas e do controle social”. É que a denominação “controle social” é por demasiado imprecisa na medida em que poderia abranger até as formas de participação direta já tratadas no primeiro bloco, em evidência de que aí também se trata de um modo de os cidadãos conformarem as ações desenvolvidas por aquelas autarquias especiais.

O controle interno, por sua vez, realiza-se através do estabelecimento e do funcionamento de uma ouvidoria, a qual deverá, por força do artigo 22, ser constituída em todas as agências reguladoras e gerenciada, cada uma, por um ouvidor, a quem cabe “zelar pela qualidade e pela tempestividade dos serviços prestados pela agência” (artigo 22, parágrafo 1º, I); “acompanhar o processo interno de apuração de denúncias e reclamações dos interessados contra a atuação da agência” (artigo 22, parágrafo 1º, II); e “elaborar relatório anual de ouvidoria sobre as atividades da agência” (artigo 22, parágrafo 1º, III).

Contudo, é problemática a forma de investidura dos ouvidores: estes serão indicados pelo Presidente da República, dependendo sua nomeação da chancela do Senado Federal (artigo 23). O problema que se levanta com esse tipo de investidura é a possibilidade de captura dos ouvidores pelo interesse partidário-político, desfigurando sua atribuição de controlador das atividades das agências reguladoras.

Apesar disso, são dispostos alguns mecanismos com o fim de minimizar tal probabilidade de captura: ausência de subordinação hierárquica do ouvidor e impossibilidade de acumulação com outras funções (artigo 22, *caput*); mandato fixo de três anos sem possibilidade de recondução e de demissão *ad nutum* (artigo 23, parágrafo primeiro); proibição ao auditor de participar, direta ou indireta, em empresa sujeita à regulação da agência em que atua o ouvidor como tal (artigo 23, parágrafo segundo).

Vê-se, por fim, que a forma que a participação popular foi tratada aqui sugere um uso amplo do termo, não apenas se considerando apenas a presença de jurisdicionados nos processos regulatórios, mas também incluindo qualquer função que confira uma influência positiva, mediata ou imediata, sobre a tomada de decisão de regulação econômica, antes, durante e depois. Todas essas dimensões foram incorporadas pela Lei n. 13.848/2019, a qual, como visto, expressa uma posição univocamente não-restritiva quanto à questão da participação popular.

5 CONCLUSÃO

O Brasil, como se depreende das normas expressas na Lei n. 13.848/2019, toma a opção por tratar a questão da participação popular em moldes não-restritivos que confirmam ampla consecução aos instrumentos de legitimação e de controle social das atividades desempenhadas pelas agências reguladoras nacionais em todas as suas fases. Os dispositivos expressos na Lei analisada distribuem a participação popular, aliada com imperativos legais sobre transparência e publicidade, nas variadas fases do processo decisório, mesmo aquelas que se situam antes e depois deste. Não se detém, portanto, apenas a um momento específico.

Mas, mais que isso, o que a pesquisa pôde concluir é que as normas estudadas estão organizadas de maneira a dar uma resposta aos problemas que foram levantados alhures sob a perspectiva da tensão subjacente entre o ímpeto democrático em demandar inclusão e/ou

representatividade em toda sorte de decisão que venha a ser imposta sobre os cidadãos e a exigência de expertise técnica para a produção de determinados conteúdos normativos.

A esse respeito, a Lei n. 13.848/2019 alterna camadas de participação popular e tendências tecnocráticas na medida em que, ainda que não confira a tal participação força vinculativa sobre o processo decisório, estabelece mecanismos para que o instituto investigado não encontre uma realização meramente destituída de qualquer substantividade na influência sobre aquelas medidas econômicas a serem adotadas. Exemplo disso é a determinação de que os posicionamentos manifestados pelos interessados devem ser tomados em consideração nos fundamentos da decisão final.

Assim, pode-se responder aos dois principais objetivos propostos por essa pesquisa de que 1) o diploma em análise contempla um processo de participação popular apto a interferir na elaboração de políticas econômicas regulatórias, em razão da pluralidade de vias mediante as quais a participação seja possível e da consideração obrigatória da manifestação dos participantes; e, ao mesmo tempo, que 2) a relação desses mecanismos de participação são compatíveis tanto com os conceitos de democracia deliberativa como o conceito de democracia pragmática proposto por Richard Posner, uma vez que o seu conceito não propõe a exclusão de toda forma de deliberação popular, mas apenas não a considera como seu centro.

É possível ir além e concluir que os instrumentos de participação podem também ser utilizados sob a perspectiva pragmática, uma vez que não se dissociam de instrumentos e princípios, a exemplo da transparência, que são úteis que os grupos de interesse no poder não se perpetuem e permita apresentá-los em tensão com seus adversários.

A participação popular só não é garantia de aumento da racionalidade no processo de formação e tomada de decisões econômicas nas agências reguladoras, se tomada no sentido de que os mecanismos apresentados pela lei não implicam a necessária orientação dos agentes participantes, leigos ou não, na consecução do interesse público. Dependendo do conceito de democracia adotado, tal orientação é, de fato, pressuposta e não uma consequência.

Porém, se não ampliam a racionalidade e compromisso dos indivíduos, os mecanismos de participação ampliam o poder de abrangência da análise para a inclusão de elementos não quantitativos, rompendo com o aspecto puramente quantitativo e monetário das análises de custo-benefício, pelo que a barreira da objeção da tecnicidade das questões

econômicas e a necessidade de conhecimentos especializados não é absolutamente intransponível.

Além disso, alguma pluralidade nas decisões econômicas é necessária em decorrência da ponderação da constatação da atual ignorância quanto ao melhor modelo de eficiência econômica possível frente às exigências impostas pela escassez de recursos para dispor os bens escassos com a maior eficiência possível. A participação popular é apenas uma das formas possíveis de expressão daquela pluralidade, de modo que um dos próprios pressupostos básicos da atitude pragmática serve também para fundamentar a atitude deliberativa.

Por fim, considerando as características da regulamentação econômica mediante a atividade das agências reguladoras, foi exposto que algumas das características destas, a exemplo da autonomia, tensionam com demandas democráticas. A participação popular nessa sede pode, então, atuar como um equilíbrio dessa tensão. Ademais, após trazer mais uma vez a análise ao contexto nacional, a formação sociopolítica e histórica das estruturas de tomadas de decisão econômicas no Brasil faz observar a tendência de encerramento dos processos decisórios em estamentos caracterizados pelo fisiologismo, de maneira que a participação popular se apresenta como um meio de quebrar tais ciclos fechados.

Não tendo se ocupado com o que deve ser, mas sim em analisar a racionalidade de determinado modelo normativo, os pressupostos da Lei n. 13.848/2019 revelam-se como harmonização da participação popular com o crescimento econômico e como uma barreira ao populismo regulatório, apesar de ter sido também possível destacar pontos fracos na Lei, como ocorre com a forma de investidura de membros encarregados da realização do controle interno das agências reguladoras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding regulation: theory, strategy and practices*. ed. 2. New York: Oxford University Press, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. *Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019*. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 15 ago. 2020.

CHANG, Ha-Joon. The economics and politics of regulation. In: *Cambridge Journal of Economics*, vol. 21, n. 6, p. 703-728, 1997.

CUÉLLAR, Mariano-Florentino; MASHAW, Jerry L. Regulatory Decision-Making and Economic Analysis. In: PARISI, Francesco (Ed). *The Oxford Handbook of Law and Economics: public law & legal institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 59-83.

FIGUEIREDO, John M. de; STIGLITZ, Edward H. Democratic Rulemaking. In: PARISI, Francesco (Ed). *The Oxford Handbook of Law and Economics: public law & legal institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 37-58.

GUERRA, Sérgio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. In: *Revista de Direito Público da Economia*. Belo Horizonte, ano 11, n. 44. p. 229-248. Out./dez. 2013.

HART, H. L. A. *O conceito de direito*. ed. 1. Trad. Antônio de Oliveira Sette-Câmara. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

HOLMES, Stephen. El precompromiso y la paradoja de la democracia. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Ed.). *Constitucionalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 217-262.

LAZZARINI, Sérgio G. *Capitalismo de Laços: os donos do Brasil e suas conexões*. São Paulo: Bei, 2018.

MAACKAY, Ejan; RUSSEAU, Stéphane. *Análise Econômica do Direito*. Trad. Raquel Sztajn. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do Estado regulador. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 76, p. 139-156, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300007. Acesso em: 18 ago. 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico*. ed. 1. São Paulo: Editora Fórum, 2005.

MOREIRA, Egon Bockman. Passado, presente e futuro da regulação econômica no Brasil. In:

Revista de Direito Público da Economia, vol. 44, p. 87-118, 2013.

POSNER, Richard A. *Law, pragmatism and democracy*. ed. 1. Londres: Harvard University Press, 2003.

SALAMA, Bruno Meyerhof. *Estudos em direito & economia* [livro eletrônico]: micro, macro e desenvolvimento. Curitiba: EVG, 2017. p. 11-59. Disponível em: <https://editoravirtualgratuita.com.br/publicacoes/estudos-em-direito-e-economia/>. Acesso em: 10 jul. 2020.

SUNSTEIN, Cass R.; PILDES, Richard H. Reinventing the Regulatory State. In: *The University of Chicago Law Review*, vol. 62, n. 1, p. 1-130, 1995.

SUBCHEFIA DE ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS et al. *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR*. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-deconteudos/downloads/diretrizes-gerais-e-guiaorientativofinal27-09-2018.pdf/view>. Acesso em: 10 out. 2020.