

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

**TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E
ECONÔMICA E REGULAÇÃO**

GIOVANI CLARK

PAULO RICARDO OPUSZKA

JOSÉ BARROSO FILHO

Todos os direitos reservados e protegidos.

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

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314

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

Coordenadores: Giovani Clark, José Barroso Filho, Paulo Ricardo Opuszka – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-382-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Ordem Social. 3. Ordem Econômica. 4. Regulação. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

Não se pode esquecer que Economia, para além das escolhas sobre o uso dos recursos escassos necessários a vida e no incremento das forças produtivas, é decisão política e opção de prioridades.

Em tempos de crise econômica, seguida de grave crise política, e ainda do questionamento da legitimidade da atividade estatal – fragilizada pelo estágio puberdade/obsoleto da Democracia Brasileira, a partir de fissuras institucionais em que as funções do Estado disputam hegemonia em torno do Poder – enfrenta a academia a tarefa de compreender o estágio de desenvolvimento econômico e político do "projeto" brasileiro de Nação.

No Grupo de Trabalho: TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO I, a partir da elaboração de 25 artigos aprovados e apresentados, cujos temas variavam entre a constituição econômica brasileira, desenvolvimento sustentável e regulação de vários setores, mais uma vez, o Direito Econômico foi problematizado com eximia competência e profundidade, típicas do CONPEDI, na sua presente edição, assim como nas passadas.

Na tarefa profícua de análise dos trabalhos e intervenções da bancada coordenadora, percebeu-se trabalhos versando sobre o papel do Estado no processo produtivo, em face da sua intervenção direta e indireta, na busca do desenvolvimento socioeconômico; ou ainda, na visão de alguns, objetivando a efetivação do capitalismo humanista.

Destacou-se ainda os seguintes temas: regulação do petróleo; intervenções econômicas e direito na Internet - via discussão sobre o seu marco civil; serviço público de saúde a partir da entrada do capital estrangeiro no setor; inovadoramente, a inexistência de regulação da nanotecnologia no Brasil, essencial na saúde humana.

Também, sobressaiu os conteúdos relativos a produção científica voltada ao incentivo ao cooperativismo, enquanto o objeto de políticas públicas planejadas, a fim de efetivar o pluralismo produtivo constitucional; análise das práticas de abuso do poder econômico privado nas relações de consumo, etc.

O Grupo de Trabalho teve o intuito de construir uma oportunidade para a dialética e a retomada do projeto de desenvolvimento social, em meio a reincidência ao neoliberalismo de austeridade, sempre no sentido de problematizar a condição do Estado como propulsor /indutor da economia na produção capitalista da América Latina, ao mesmo tempo em que o projeto de síntese capital/trabalho globalizante, desde o desenvolvimentismo do setor público, vem sendo atropelado, de forma avassaladora, pela financeirização da Economia, e é preciso, então, compreendê-lo em suas nervuras.

Paulo Ricardo Opuszka/UFPR

Giovani Clark - PUC Minas/UFMG

José Barroso Filho - Ministro do STM

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

RELATING REGULATORY IMPACT ASSESSMENT TO PUBLIC POLICY

Gabriel Fliege de Lucena Stuckert ¹

Resumo

As Análises de Impacto Regulatório (AIR) tem sido um instrumento incorporado pelas Agências Reguladoras como uma ferramenta para a melhoria da regulação. Como essa ferramenta pode se inserir no campo de estudos das Políticas Públicas? Este artigo pretende responder à pergunta proposta, passando pelos conceitos de políticas públicas e de regulação, do campo de atividade da regulação e da proposta conceitual da ferramenta de Análises de Impacto Regulatório, para em seguida explorar mais detidamente as relações entre elas encontradas.

Palavras-chave: Análise de impacto regulatório (air), Direito, Políticas públicas, Economia

Abstract/Resumen/Résumé

Regulatory Impact Assessment (RIA) has been adopted by Regulatory agencies as a tool to improve regulatory quality. How this tool can be inserted in the field of studies of Public Policy? This article aims to answer the question posed, through the concepts of public policy through regulation as a field of activity and the conceptual proposal of RIA as tool, to then further explore the relationships found between them.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Regulatory impact assessment (ria), Law, Public policies, Economics

¹ Bacharel em Direito pela UFRJ, é Mestre em Direito pela UNIRIO, pós graduado em Regulação Econômica do Audiovisual pela IE-UFRJ, é atualmente Especialista em Regulação da ANCINE

Introdução

A Teoria da Regulação, é atualmente um dos grandes temas interdisciplinares, integrando ao menos Direito, Economia e Política. Nesse sentido, as agências reguladoras surgidas no Brasil nos anos 1990, inseridas num processo de reforma administrativa do Estado, que teve como centro a privatização de empresas e serviços que deveriam ser organizados e coordenados, mas não mais prestados diretamente pelo Estado¹ possuem um papel relevante na ampliação de debates sobre regulação.

O Estudo das políticas públicas, por sua vez, inobstante não ser um tema tão recente², tem obtido cada vez maior relevância acadêmica. Diversos enfoques teóricos e analíticos tem se desenvolvido para se pesquisar e compreender a atuação do Estado e suas políticas.

As Análises de Impacto Regulatório tem sido um instrumento incorporado pelas Agências Reguladoras como uma ferramenta para a melhoria da regulação. Como essa ferramenta pode se inserir no campo de estudos das Políticas Públicas?

Para responder à pergunta proposta, passaremos pelos conceitos de políticas públicas e de regulação, para chegarmos ao campo de atividade da regulação e da proposta conceitual da ferramenta de Análises de Impacto Regulatório, para em seguida explorar mais detidamente as relações entre elas encontradas.

1- Políticas Públicas

A primeira questão a se enfrentar é buscar uma definição de políticas públicas. A doutrina política não possui um consenso absoluto e a questão revela algumas divergências entre autores e pesquisadores.

Uma das questões relevantes é que, assim como a regulação, que tem como origem o termo em inglês, *regulation*, que tem também o significado de “regulamentação”, políticas públicas vêm do termo em inglês *policies*, que não possui equivalente em

¹ Bresser-Pereira, Luiz Carlos, *Reforma do Estado para a Cidadania*, Brasília: Editora 34, 2ª Edição 2011, pags. 226 e 227

² As primeiras formulações da ciência política com enfoque nas políticas públicas remontariam aos anos trinta e quarenta. MARQUES, Eduardo, *As Políticas Públicas na Ciência política*, em MARQUES, Eduardo e FARIAS, Carlos Aurélio Pimenta de, *A Política Pública como campo multidisciplinar*, São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, pag. 23

português, a não ser “política”, que para não confundir com *politics*, recebeu a expressão pública, como desígnio distintivo³.

Secchi identifica três questões controversas (ou como ele chama: “nós conceituais”) relativas aos conceitos propostos, para as quais os pesquisadores devem ser chamados a se posicionar.

A primeira é definir se a política pública é protagonizada apenas pelo Estado, ou também por agentes privados. Se em função de redes de políticas públicas, os agentes privados estariam atuando nas políticas públicas, a questão da política pública estaria relacionada ao “problema público”, e não apenas à atuação do Estado. Nesse ponto, pedimos vênua para divergir do autor. A atuação ou influência de qualquer agente da esfera privada só ocorre na política pública com a devida anuência desta esfera, que detém o poder coercitivo, sem o qual se corrói a compreensão do poder político.

A segunda estaria relacionada à possibilidade de uma inação do Estado corresponder a uma política pública. Em que pese a dificuldade de se estabelecer se uma omissão estatal foi voluntária ou incidental ser bastante difícil, a escolha de não fazer nada pode ser a alternativa mais adequada de se enfrentar um determinado problema, num determinado momento. Assim, apesar de concordar com o autor que a negligência ou mera omissão incidental não correspondam a políticas públicas, quando a inação do Estado é voluntária, é uma opção de ação política e assim deveria ser considerada.

A terceira questão seria quanto a restringir o conceito de políticas públicas apenas a macro diretrizes estratégicas e estruturantes, onde os programas e planos de execução corresponderiam apenas a elementos operativos. Nesse caso, concordamos integralmente com o autor, de que ambos os níveis - estratégico e operacional - se inserem no conteúdo das políticas públicas.

Para Celina Souza, a formulação de políticas públicas seria a tradução dos propósitos e das plataformas eleitorais que os governos democráticos fazem pelas ações e programas que operam mudanças ou resultados no mundo real. Nas palavras desta autora:

“Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável

³ Nesse sentido, DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda, *Políticas Públicas – Princípios, Propósitos e Processos*, São Paulo: Atlas, 2012, pp. 1 e 2, SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 1.

independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.⁴

Para esta autora, a conceituação de política pública mais conhecida seria a de Laswell, para quem a definição das decisões e análises de políticas públicas corresponderia a responder: “Quem ganha o que, por que e que diferença isso faz?”⁵

Para Maria Paula Dallari Bucci, as políticas públicas seriam um problema de direito público em sentido amplo. Para essa autora, “políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.⁶ Assim, para essa autora, a questão da discricionariedade, estaria ligada ao campo das políticas públicas, como processo de formação do interesse público⁷.

Em um sentido próximo, temos a definição de que “as políticas públicas representam a coordenação dos meios colocados à disposição do Estado, de forma a harmonizar as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados⁸”.

Também não distante disso temos que “constituem políticas públicas todos os atos legislativos e administrativos necessários à satisfação espontânea dos direitos fundamentais sociais⁹”.

Dye, por sua vez, entende que muitos cientistas políticos teriam alterado o foco do debate de políticas públicas, para a descrição e explicação das causas e consequências das ações governamentais¹⁰. A definição de políticas públicas para esse autor é das mais simples: “Políticas públicas é tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”, desta forma “políticas públicas podem regular comportamento, organizar burocracias, distribuir benefícios, arrecadar tributos – ou todas essas coisas ao mesmo tempo¹¹”.

⁴ SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, Porto Alegre, n 16, dez. 2006, p. 26.

⁵ Idem, *Ibidem*, p. 24.

⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari, *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

⁷ Idem, *ibidem*, p. 265.

⁸ LIBERATI, Wilson Donizeti, *Políticas Públicas no Estado Constitucional*, São Paulo: Atlas, 2013, pp. 89 e 90.

⁹ CANELA JUNIOR, Osvaldo, *Controle Judicial de Políticas Públicas*, São Paulo: Saraiva, 2011, p. 147.

¹⁰ DYE, Thomas. *Understanding public policy*. 14. ed. Boston: Perason, 2013, p. 3.

¹¹ Idem, *Ibidem*, p. 2. Para esse autor, a definição de políticas públicas estaria sendo um jogo de palavras. Ele apresenta e critica uma série de definições, tais como de David Easton, Harold D. Lasswell e Abraham Kaplan, Carl J. Friedrich, Charles O. Jones, entre outros, fazendo críticas a essas definições.

Há quem entenda¹² que a definição de Jenkins para políticas públicas, aperfeiçoaria a definição de Dye, por esclarecer a possibilidade de existirem diversas possibilidades de escolhas possíveis e acrescentar o fator “alcance” ou capacidade de implementação como relevante para a definição. Para este autor, políticas públicas seriam:

“(…) um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores.”

Apesar de sempre haver a possibilidade de uma definição ser tanto criticada quanto aprimorada, aqui ficaremos com a definição de Dye, em razão da abrangência e da simplicidade que nela se apresenta a política pública.

2-Teoria da Regulação

Regulação pode ser definida como “a ação do Estado que tem por finalidade a limitação dos graus de liberdade que os agentes econômicos possuem no seu processo de tomada de decisões¹³”. Analisando esse conceito de regulação, face ao conceito de políticas públicas de Dye, já teríamos então que regulação é uma espécie de política pública.

A regulação, entretanto, não pode ser tomada como um conceito unívoco, mas como um conceito equívoco, ambíguo. Possivelmente parte dessa ambigüidade se explica pela origem de termo em inglês, *regulation*, que também possui o significado de “regulamentação¹⁴”.

Não podemos desprezar, entretanto, que o conceito de Regulação que aqui pretendemos abordar tem origem teórica no campo da economia, transbordando, entretanto para os campos das ciências jurídicas e política¹⁵. Nesse “transbordo”

¹² Nesse sentido: HOWLETT, Michael, RAMESH, M. e PERL, Antony, *Políticas Públicas – Seus ciclos e subsistemas – Uma abordagem integral*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

¹³ FIANI, Ronaldo, *Teoria da regulação econômica: estado atual e perspectivas futuras*, disponível em: http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria_da_regulacao_economica.pdf, acesso em 20/10/2014.

¹⁴ Nesse sentido: Boyer, Robert, *Teoria da Regulação – Os fundamentos*, São Paulo: Estação Liberdade, 2009, p. 23 e Martins, Ricardo Marcondes, *Regulação Administrativa à Luz da Constituição Federal*, São Paulo: Malheiros, 2011, pp. 106-107.

¹⁵ Ricardo Marcondes Martins, em sua obra *Regulação Administrativa à Luz da Constituição Federal* atribui o início da teoria da regulação a cibernética, sem levar em consideração o fato de que a regulação do setor de transportes nos Estados Unidos remonta ao final do século XIX, por exemplo. Em: Martins, Ricardo Marcondes, *Regulação Administrativa à Luz da Constituição Federal*, São Paulo: Malheiros, 2011.

conceitual, algumas questões ficam pouco esclarecidas, dando margem a debates e dissensos peculiares em função da abordagem e metodologia própria de cada uma dessas áreas do conhecimento.

O início da teoria da regulação¹⁶ se fundamentaria no fato de que o mercado, com sua “mão invisível”, não conseguiria sozinho manter o sistema econômico em equilíbrio e o Estado precisa intervir na Economia para auxiliar o mercado em sua busca por eficiência e equidade econômica.

Existem, portanto, falhas de mercado e a regulação seria a ferramenta do Estado para atuar na correção destas falhas. Entre as principais falhas de mercado apontadas pela teoria econômica poderíamos destacar: a existência de monopólios naturais; a ocorrência de externalidades positivas e negativas; assimetria de informação; bens públicos e poder de mercado.

O monopólio¹⁷ se caracteriza pela unicidade (um agente dominando a oferta), insubstituíbilidade (condição do produto não ter substitutos próximos), barreira à entrada (fatores que efetivamente impedem o ingresso de novos agentes ofertantes), poder (posição privilegiada em que se encontra o monopolista), extra preço (mecanismos para aumentar o preço) e opacidade (falta de transparência). Há segmentos de mercado (como os de infra-estrutura) que naturalmente tendem a uma condição de monopólio¹⁸. Ou seja, existem condições naturais, em determinados mercados que favorecem o surgimento do monopólio.

Assimetria de informação, resumidamente se funda no fato de que produtores (ou fornecedores) na ponta da oferta e consumidores na ponta da demanda, não possuem todas as informações para a tomada de uma decisão racional, e em decorrência disso pode ocorrer o fenômeno da seleção adversa. O fornecedor não sabe exatamente o preço que o consumidor pretende pagar, e o consumidor não sabe exatamente a condição do produto e todos os componentes de valor que comporiam o seu preço. Dessa forma, o ponto em que o preço seria fixado na negociação poderá ser inferior ao que o fornecedor do melhor produto estaria disposto à venda, expulsando o melhor fornecedor do mercado e fixando o preço do pior produto num valor acima do que o seu fornecedor inicialmente tenderia a

¹⁶ Parto do pressuposto que a teoria da regulação, apesar de una, encontra-se em evolução e pode ser vista por várias abordagens e perspectivas diversas.

¹⁷ROSSETTI, José Paschoal, *Introdução à Economia*, São Paulo: Atlas, 19ª Edição, 2002, p. 403.

¹⁸ É nesse sentido a clássica e famosa doutrina de microeconomia do monopólio natural.

pretender¹⁹. Ocorreria, portanto, a seleção adversa, decorrente da informação assimétrica dos agentes envolvidos no negócio.

Externalidades são efeitos involuntários ou colaterais onde a ação de um agente afeta os demais, sem que esses possam ser quantificados previamente, impondo custos (externalidade negativa) ou trazendo benefícios (externalidades positivas)²⁰. Em função do caráter de imprevisibilidade, esses efeitos externos atrapalham a alocação eficiente dos recursos, por não serem levadas em consideração na fixação de preços.

O conceito de bem público para a teoria econômica está ligado às características de ausência de exclusividade e de rivalidade. Ou seja, o bem público pode ser utilizado por um número indeterminado, ou indeterminável de consumidores e o uso por um consumidor não afetaria, em princípio, o uso dos demais. Iluminação pública é um exemplo comum, e o efeito carona seria o corolário indesejado desta situação²¹.

Em função das falhas de mercado, podemos então buscar uma definição daquilo que seria, portanto, a Regulação.

Regulação seria toda atividade econômica onde o Estado ultrapassa a área de atuação de sua titularidade e se insere na esfera da atividade privada, em função do interesse econômico geral e não apenas dos serviços públicos²².

Toda atuação do Estado que tiver por objetivo condicionar o comportamento dos agentes econômicos, estariam incluídas no conceito de regulação, ainda que a atuação do Estado seja direta, como produtor de bens e serviços, ou enquanto fomentador de atividades econômicas privadas²³. Há, entretanto, autores que não incluem as atividades diretas do Estado na economia no âmbito da Regulação, reservando-lhe apenas as formas indiretas de intervenção Estatal²⁴.

¹⁹ O exemplo clássico é o do carro usado. Uma abordagem mais detalhada em: SCHAPIRO, Mario Gomes et. al., *Direito Econômico Regulatório*, São Paulo: Saraiva/FGV, 2009, p. 92.

²⁰ Poluição e educação são clássicos exemplos, negativo e positivo, respectivamente. Uma abordagem mais detalhada em: MARTINS, Ricardo Marcondes, Op. Cit., p. 92 e SCHAPIRO, Mario Gomes et. al, op. cit, p. 96.

²¹ Idem, Ibidem, pp. 96 e 98, respectivamente.

²² SOUTO, Marcos Juruena Villela, Op. Cit., p. 36. Para o autor, o surgimento do Estado-Regulador ocorre em função do princípio da subsidiariedade e da crise do Estado do Bem-estar Social.

²³ ARAGÃO, Alexandre Santos de, *Agências Reguladoras*, Rio de Janeiro: Forense, 3ª Edição, 2013. A posição do autor mudou da segunda para a terceira edição. Até a segunda edição seu entendimento era de que no conceito de Regulação estariam excluídas as atividades diretas do Estado na prestação de bens e serviços e como fomentador das atividades econômicas privadas, que constituiriam espécies do gênero da intervenção do Estado na Economia.

²⁴ Nesse sentido: SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro, *Regulação e Concorrência*, São Paulo: Saraiva, 2013, p. 61.

Poderíamos ainda dizer que toda intervenção do Estado com o objetivo de resolver as falhas de mercado, visando promover a equidade e eficiência econômica, com a finalidade de realizar justiça social e em prol da competitividade, estaria na esfera da regulação²⁵.

Essa definição de regulação em função das falhas de mercado, partindo de um pressuposto interesse público, entretanto, não ficou imune a críticas. Podemos elencar como uma dessas críticas, a teoria da captura, que pode ser considerada como uma das principais.

O Estado, no exercício da regulação, pelos mais diversos motivos, nem sempre consegue cumprir os objetivos aos quais inicialmente se propõe. Aparece então a teoria das falhas de governo, que passa a oferecer substrato teórico para um movimento de desregulação do mercado.

A realização do ponto ótimo de Pareto, para a teoria das falhas de mercado, seria atingida pela transferência, ao Estado, da função de identificar e corrigir as falhas de mercado. Já a teoria das falhas de governo, tentava identificar os motivos e as causas que impediam o Estado de atingir o interesse público²⁶.

Stigler²⁷, em artigo revolucionário²⁸, defendeu a tese de que a regulação era de fato buscada pelos agentes de mercado, tanto para impor barreiras ao mercado, quanto para obter subsídios, não necessariamente diretos. Passam a ser analisados então, os problemas de grupos de pressão e *rentseeking*²⁹. Para este autor, a tarefa central da teoria da regulação seria definir e justificar a forma que tomará a regulação e seus efeitos quanto à alocação de recursos, determinando quem arcará com seus ônus e quem receberá seus benefícios.

Posner³⁰, a seu turno, irá criticar não apenas a teoria do interesse público, mas também a teoria da captura. Para esse autor, além da possibilidade de captura das agências pelos atores do mercado regulado, haveria a possibilidade de captura por outros grupos de interesse (consumidores, por exemplo). Ademais, se os regulados tem força suficiente para capturar as agências, provavelmente também teriam tido para impedir a

²⁵ MARTINS, Ricardo Marcondes, Op. Cit., p. 97.

²⁶ SCHAPIRO, Mario Gomes et al, op. cit, p. 48.

²⁷ STIGLER, George *A teoria da regulação econômica*, in MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.) *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*, São Paulo : Editora 34, 2004, pp. 23-48.

²⁸ O título de “artigo revolucionário” é dado por Posner, em: POSNER, Richard A. *Teorias da regulação econômica*, in MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.), *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*, São Paulo: Editora 34, 2004, p. 59.

²⁹ Competição entre agentes para conseguir transferências artificiais. Ver: FIANI, Ronaldo. Op. Cit.

³⁰ POSNER, Richard A. Op. Cit., pp. 49-80.

criação das Agências. A regulação seria uma espécie de bem, sujeito à lei da oferta e da procura, para o qual competiriam diversos grupos de interesse.

Sua análise também perpassa pelas teorias de cartéis, partindo do axioma de que a ação das pessoas é racional e individualista, como resposta ao meio ambiente, e que esse pressuposto econômico teria ampla aplicação no processo político.

Posner também levanta a questão de que a regulação poderia não ser operada apenas por agências reguladoras independentes, que exerceriam uma função delegada pelo Poder Legislativo, mas que também podem ser levadas a cabo pelo Poder Judiciário³¹, no exercício da função jurisdicional³². As razões para essas escolhas penderem para a delegação para agências independentes não seriam por critério de eficiência, mas de cunho retórico³³.

3-Agências Reguladoras

Inobstante a atividade da Regulação não se limitar a essas Agências³⁴, é inegável que a abordagem da Teoria da Regulação foi amplamente alavancada em função da criação destas.

Apesar de ainda existirem algumas questões com bom grau de controvérsias, alguns debates se encontram razoavelmente superados. Que as agências reguladoras possuem natureza jurídica de autarquia especial, por exemplo, é uma dessas questões já pacificadas, apesar de ainda existirem alguns debates quanto ao conteúdo desta “especialidade”.

³¹ POSNER, Richard A. Op. Cit., p. 68.

³² Sobre a atuação do poder judiciário em políticas públicas, ver: NÚÑES, Claudio Felipe Alexandre Magioli, *Legitimidade, Poder Judiciário e Políticas Públicas*, disponível em:<http://www2.unirio.br/unirio/ccjp/ppgdpp/defesas-de-dissertacao/defesas-2014/separacao-de-poderes-e-a-intervencao-do-judiciario-na-politica-control-e-jurisdicional-e-o-orcamento-publico/view>, acesso em 20/10/2014; e HOLLANDA, Alessandra Almada de, *Separação de poderes e a intervenção do judiciário na política: no controle jurisdicional e orçamento público*, disponível em:<http://www2.unirio.br/unirio/ccjp/ppgdpp/defesas-de-dissertacao/defesas-2014/separacao-de-poderes-e-a-intervencao-do-judiciario-na-politica-control-e-jurisdicional-e-o-orcamento-publico/view>, acesso em 20/10/2014.

³³ O autor menciona em nota, a existência de estudo realizado pelo próprio de que as evidências apontariam para uma maior eficiência quando a regulação é operada pelo Judiciário.

³⁴ Di Pietro aponta diversas entidades com função reguladora, existentes desde o início do século passado. A autora ainda divide as Agências entre aquelas que exercem, com base na lei, típico poder de polícia e as que regulam e controlam atividades que constituem objeto de concessão, permissão ou autorização de serviços públicos, reservando a estas, o papel de “novidade maior” no direito brasileiro. Em: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, São Paulo: Atlas, 27ª Edição, 2014, pp. 540 e 541.

Em sua obra introdutória³⁵, por exemplo, Sergio Guerra estabelece que a organização colegiada com mandatos de prazo certo e não coincidentes, e respectiva vedação de exoneração *ad nutum*, independência decisória com funções normativas e judicantes ampliadas pela competência regulatória e autonomia financeira e orçamentária, seriam alguns dos privilégios específicos que constituem o regime especial.

A impossibilidade de exoneração dos diretores, fora das hipóteses previstas em Lei, se estende, ainda que os mandatos em andamento dos dirigentes das agências alcancem um novo chefe eleito para o mandato executivo, posto que sua outorga possui o requisito da aprovação do Poder Legislativo³⁶.

Esses pressupostos também são assinalados por Juruena³⁷, que menciona a atuação com poderes típicos de Estado ao conteúdo da regulação exercida por autoridades independentes, destacando ainda a condição da indicação dos dirigentes para a aprovação do Poder Legislativo, em razão de qualificação profissional e reputação ilibada.

Corroborando, Aragão³⁸ destaca que, por essas características, revestir-se na forma de autarquia é uma condição necessária. Sublinha ainda que a condição de autonomia deva ser revestida de caráter material (não meramente formal), recordando o problema da atrofia administrativa decorrente da “desautarquização das autarquias” e relembrando a origem da utilização do termo “especial” no regime autárquico em relação às universidades públicas.

Há quem entenda que as Agências Reguladoras devem exercer simultaneamente as funções normativa, administrativa e judicante³⁹, para que possa efetuar tecnicamente a regulação⁴⁰. A multidisciplinaridade de conhecimentos envolvidos (sociologia, administração, economia, direito, além de conhecimentos específicos de cada ramo de atividade regulada, tais como telecomunicações, transportes, produção de combustíveis e energia, etc.) na atividade regulatória do Estado é outra característica relevante, fundada na necessidade (tanto de regulador, quanto de regulado) de operar a legislação aplicável, de realizar análises econômicas e de observar as características materiais dos setores

³⁵ GUERRA, Sérgio, *Introdução ao Direito das Agências Reguladoras*, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004. 14 e 15.

³⁶ MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa, *Agências Reguladoras e o Direito Brasileiro*, São Paulo: Atlas, 2002, p. 87.

³⁷ SOUTO, Marcos Juruena Villela, Op. Cit. pp. 244 e 245.

³⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de, Op. Cit. pp. 278 e 279.

³⁹ A título de exemplo, veremos mais à frente que quatro das dez agências reguladoras federais possuem entre suas competências, a arbitragem, de forma expressa em suas Leis de criação, a saber: ANATEL, ANP, ANTT e ANTAQ.

⁴⁰ Nesse sentido: MOTTA, Paulo Roberto Ferreira, *Agências Reguladoras*, São Paulo: Manole, 2003, p. 100 e SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro, Op. Cit. p. 62.

regulados⁴¹. Em que pese alguns debates sobre a distinção entre autonomia e independência e os efetivos alcances desta autonomia⁴², assim como o alcance efetivo do poder normativo das Agências, temos assim um núcleo conceitual fundamental para o prosseguimento do estudo proposto.

Há que se partir de um pressuposto inicial de que a regulação, ou melhor, a atividade regulatória é interdisciplinar, de onde sempre se podem presumir, ao menos três dimensões⁴³ de esferas de conhecimento: a regulação sobre o ponto de vista jurídico, com as respectivas análises e reflexões quanto aos marcos regulatórios, ao poder regulador, entre outras; a regulação sobre o ponto de vista econômico com as respectivas análises e reflexões quanto às falhas de mercado, análises de concorrência, captura, entre outras; e a regulação sobre a análise técnica em relação a atividade que se pretende regular, com as respectivas análises e reflexões quanto a questões específicas de cada atividade regulada, tais como tecnologia de telecomunicações, infraestrutura de transporte, produção, transmissão e distribuição de energia (elétrica ou de combustível), entre outras.

Outro pressuposto que deve ser estabelecido *a priori* é de que há um elemento de discricionariedade na produção normativa da atividade de regulação. Não se pretende aqui investigar qual é o espectro desta discricionariedade, nem os aspectos que fundamentariam as defesas de um maior ou menor grau de discricionariedade. O pressuposto é aqui estabelecido, ainda que a atividade de regulação pudesse ser confundida com a atividade de regulamentação, já que desde Hely Lopes Meirelles⁴⁴, em

⁴¹ BUZANELLO, José Carlos, *Sobre o Estatuto da Regulação no Brasil*, em: SILVA, Maria Teresina Pereira e, ZANOTELLI, Maurício, *Direito e Administração Pública – Por uma Hermenêutica Compatível com os Desafios Contemporâneos*, Paraná: Juruá, 2011, p. 182.

⁴² O Parecer N. AGU/MS 04/2006, por exemplo, entendeu ser cabível, em princípio, recurso hierárquico impróprio em face das decisões das agências reguladoras referentes às suas atividades administrativas que ultrapassem os limites de suas competências materiais definidas em lei ou regulamento, ou, ainda, violem as políticas públicas definidas para o setor regulado pela Administração direta. No mérito do caso que o fundamentou, entretanto, entendeu que a decisão adotada pela ANTAQ deveria ser mantida, porque afeta a sua área de competência finalística, sendo incabível, no presente caso, o provimento de recurso hierárquico impróprio para a revisão da decisão da Agência pelo Ministério dos Transportes. O parecer não faz distinção entre regulação e regulamentação e, ao meu ver, apresenta uma solução mais política que jurídica. Em: PUBLICAÇÕES ELETRÔNICAS DA ESCOLA DA AGU, *Coletânea de Manifestações da Consultoria-Geral da União - v. 1*. Organização de Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy; Otavio Luiz Rodrigues Junior - Brasília: 2012. Disponível em: http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=171677&ordenacao=16&id_site=7530, acesso em 15/11/2014, pp. 256 a 307.

⁴³ Não estamos aqui dizendo que apenas estas três dimensões de conhecimento se inserem no estudo da Regulação, que pode possuir inúmeras variáveis de conhecimento, mas que essas, podem ser consideradas constantes, em princípio, a título de regra geral.

⁴⁴ MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros Editores, 26ª Edição, 2001, p. 172

qualquer manual de direito administrativo⁴⁵, não é novidade constatar que a regulamentação não se limita apenas a mera repetição do texto legal, e para esclarecê-lo, necessariamente irá, em alguma medida inová-lo. Reitero que a questão aqui não se trata de estabelecer quais os limites, ou quão estreitos seriam os limites desta inovação, mas que com a constatação da existência de um espectro de margem para inovação, irá se encontrar necessariamente algum grau verificável de discricionariedade.

Esses dois pressupostos se comunicam, na medida em que, a condição de interdisciplinaridade da regulação relaciona-se e influencia no espectro da discricionariedade da atuação do regulador, por vezes reduzindo em função de um aumento de fatores limitadores da ação regulatória, mas por vezes aumentando o lastro de discricionariedade em face da multiplicidade de soluções alternativas que podem decorrer da observação do mesmo fenômeno a partir de diferentes áreas do conhecimento.

Desta forma, é bastante razoável que, diante de um quadro em que haja discricionariedade para a escolha de opções possíveis, que os cenários das opções sejam analisados, de forma que a escolha, além de restar fundamentada, sopesse as alternativas, tomando uma decisão fundamentada em critérios e razões auferíveis, visando sempre à melhor opção para a solução dos problemas identificados. É exatamente neste contexto que se insere a Análise de Impacto Regulatório - AIR.

4- Análise de Impacto Regulatório - AIR

Uma vez estabelecido o contexto em que se insere, a pergunta que naturalmente se segue, seria: O que é uma Análise de Impacto Regulatório? Em poucas palavras, pela definição da OCDE, poderíamos dizer que: “Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) é, ao mesmo tempo, uma ferramenta e um processo decisório para instruir a autoridade política sobre “se” e “como” regular para atingir as metas de políticas públicas⁴⁶.” Por isso, AIR é recomendada pela OCDE, como um instrumento de boas práticas regulatórias

⁴⁵ Nesse sentido: MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros Editores, 31ª Edição, 2014, pp. 355 e 356; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, São Paulo: Atlas, 27ª Edição, 2014, pp. 92 e 93; e MEDAUAR, Odete, *Direito Administrativo Moderno*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 14ª Edição, 2010, pp. 134 e 135.

⁴⁶ Tradução livre de trecho de: *RECOMMENDATION OF THE COUNCIL OF THE OECD ON REGULATORY POLICY AND GOVERNANCE*, 2012, pg. 25; disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>; acesso em: 17/10/2013; realizada pelo autor.

e um mecanismo de aumento da eficiência e da eficácia da intervenção do Estado nas atividades reguladas.

Para Patricia Pessoa Valente, AIR seria “um procedimento ordenado de tomada de decisão no âmbito da atividade regulatória estatal, baseado no uso sistemático de análises sobre possíveis efeitos de uma dada decisão.”⁴⁷

Alketa Peci adverte que AIR é derivada do referencial teórico de *policy analysis*, e que “consiste na análise e avaliação dos possíveis benefícios, custos e impactos de regulamentações novas ou já existentes.”⁴⁸

Pode-se entender AIR como um processo, ou procedimento que deve possuir etapas determinadas e que ao final deve ser concluído com a produção de um relatório, que por sua vez, deve possuir uma estrutura com elementos determinados⁴⁹.

Apesar de não existir propriamente uma única definição de AIR⁵⁰, os elementos centrais acima descritos dão uma idéia geral do instrumento e são amparados em conceitos apresentados por alguns autores internacionais, tais como Claudio Radaelli⁵¹, Colin Kirkpatrick⁵², Colin Jacobs⁵³, Delia Rodrigo⁵⁴ e Julia Black⁵⁵. O conceito, entretanto, pode possuir algum grau de variação, em função do enfoque adotado na análise ou do país que adota ou aplica a ferramenta.

⁴⁷ VALENTE, Patricia Pessoa, *Análise de Impacto Regulatório – Uma ferramenta à disposição do Estado*, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 35.

⁴⁸ PECCI, Alketa, *Desenho de uma estratégia de implantação e institucionalização da AIR*, em: PROENÇA, Jadir Dias (org.), *Contribuições para melhoria da qualidade da regulação no Brasil - Vol. 1*, Brasília: Casa Civil da Presidência da República - PRO-REG - Semear Editora gráfica, 2010

⁴⁹ Nesse sentido: Sampaio, Patricia Regina Pinheiro, *Questões Relevantes ao Desenho do Marco Normativo Adequado à Implantação da Análise de Impacto Regulatório em Âmbito Federal*, 2010, disponível em: <http://www.regulacao.gov.br/acompanhe-o-pro-reg/trabalhos-de-consultoria/proposta-de-atos-normativos-para-implantacao-da-analise-de-impacto-regulatorio>, acesso em: 01/07/2015.

⁵⁰ Nesse sentido: COELHO, Carina Cavalcante, *Desafios da reforma regulatória no contexto brasileiro*, disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/7980>, acesso em: 01/07/2015.

⁵¹ RADAELLI, Claudio and DE FRANCESCO, Fabrizio (2008), *Regulatory Impact Assessment*. Literature Review, University of Exeter, Chapter 15 in: *The Oxford Handbook of Regulation*.

⁵² KIRKPATRICK, Colin (2001), *Regulatory Impact Assessment in Developing Countries: Research Issues*, Center for Regulation and Competition, Working Paper 5
[http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/brg_ria17/\\$file/17.RegulatoryImpact.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/brg_ria17/$file/17.RegulatoryImpact.pdf), acesso em 17/10/2013.

⁵³ JACOBS, Colin, *Improving the Quality of Regulatory Impact Assessments in the UK*, Working Paper 102;
[http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/BRG_RIA6/\\$FILE/6.CurrentTrends.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/BRG_RIA6/$FILE/6.CurrentTrends.pdf), acesso em: 17/10/2013.

⁵⁴ RODRIGO, Delia (2005), *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. Challenges for Developing Countries*, OECD, Paris. www.oecd.org/dataoecd/21/52/35258511.pdf; acesso em: 17/10/2013.

⁵⁵ Black, J. and S. Jacobzone (2009), “Tools for Regulatory Quality and Financial Sector Regulation: A Cross-Country Perspective”, OECD Working Papers on Public Governance, No. 16, OECD Publishing. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/218772641848>, acesso em: 01/07/2015.

5- AIR e Políticas Públicas

A primeira relação que se pode verificar entre políticas públicas e AIR é a questão das etapas. Um dos modelos conceituais mais disseminados em estudos de políticas públicas é o modelo de processos,⁵⁶ que foca nas etapas ou ciclos das políticas públicas.

Dye divide o processo político-administrativo em um esquema de seis fases, a saber: identificação do problema, montagem da agenda, formulação de propostas, legitimação das políticas, implementação e avaliação das políticas. O autor alerta para que a análise do processo político como uma série de atividades não permitiria o estudo da substância da política pública, restringindo-se o campo dessas pesquisas, sob o ponto de vista da ciência política, à verificação de como são (ou deveriam ser) tomadas as decisões.

Em relação à quantidade de etapas (ou ciclos), seu conteúdo ou denominação, encontra-se na doutrina enorme variedade. Em termos de quantidade, a maior variação fica entre quatro (etapas básicas) e sete etapas, e pode-se dizer que na maioria das vezes esse número é estabelecido em cinco⁵⁷.

SECCHI,⁵⁸ por exemplo, adota a divisão do ciclo em sete fases, a saber: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Como foi visto no conceito, a AIR é um processo ou procedimento que possui um caráter instrumental. E as fases ou etapas desse processo estão ligadas intimamente à produção de um relatório. A elaboração ou alteração de eventual regulação, espera-se (é claro) que reflita a opção de escolha sugerida no referido relatório de AIR.

Assim como nos ciclos de políticas públicas, não encontraremos consenso na quantidade ou descrição das etapas. Dividindo a AIR em sete etapas, teríamos: identificação do Problema, identificação dos grupos afetados, objetivos pretendidos, formulação de alternativas, análise de cenários, participação social e conclusão. Verifica-se, desta forma que várias etapas são coincidentes em ambos os objetos de estudo.

⁵⁶ Dye, Thomas R. Dye, *Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas*, in HEIDEMANN Francisco G. e SALM José Francisco, *Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases Epistemológicas e modelos de análises*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, pp. 103 a 106.

⁵⁷ Para uma descrição mais detalhada de autores e respectivas etapas, ver: DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda, Op. Cit. pp. 64 a 66. Esse autores optam por uma divisão em 5 etapas, a saber: identificação do problema, formulação de soluções, tomada de decisões, implementação e avaliação.

⁵⁸ Mesma opção de SECCHI, Op. Cit. p. 43.

A segunda relação que podemos verificar é que AIR seria, ao mesmo tempo, uma ferramenta e um processo para instruir a autoridade política sobre “se” e “como” regular para atingir as metas de políticas públicas.

Assim, melhorar a base de evidências para a regulação através de um processo *ex ante* (prospectivo) de avaliação do impacto da nova regulamentação bem como melhorar o desenho dos regulamentos, ajudando as autoridades políticas a identificar e considerar as abordagens regulatórias mais eficientes e eficazes⁵⁹, incluindo as alternativas não regulamentares antes de tomar uma decisão seriam alguns dos objetivos da AIR.

A avaliação de uma política pública seria o processo para a verificação de sua validade. Esse processo pode ser realizado antes de sua implementação (na fase de formulação de alternativas), durante a fase de implementação (como uma etapa de monitoramento) ou após a fase de implementação⁶⁰.

A literatura tem produzido esforços para distinguir a análise de políticas públicas da avaliação de políticas públicas. A análise de políticas públicas estaria ligada a uma ideia mais ampla, identificando os contextos relevantes (políticos, econômicos, sociais, etc.) para criar conhecimento crítico de forma que o analista possa apontar, não apenas as melhores alternativas políticas, mas também as melhores estratégias para sua realização. Já a avaliação de políticas públicas estaria ligada a um conceito mais restrito, referindo-se a programas e políticas já determinadas. Tomando-se esta distinção, nesse sentido, a análise de políticas seria prospectiva (e, por isso, realizável *ex ante*), enquanto a avaliação de políticas seria retrospectiva (e, portanto, observável apenas *ex post*)⁶¹.

Tanto a análise quanto a avaliação precisam de critérios e indicadores que determinem os parâmetros balizadores de sua realização. Economicidade, produtividade, eficiência econômica e administrativa, efetividade, eficácia e equidade são exemplos de critérios que podem fundamentar entendimentos valorativos para políticas públicas.

Desta forma, a AIR, além de suas etapas possuírem correlações e coincidências com os ciclos ou processos das políticas públicas, esta ferramenta pode também ser tomada por um instrumento de avaliação (e análise) das políticas públicas, no contexto da atividade regulatória.

⁵⁹ O uso dos termos eficientes e eficazes aqui se opera no vernáculo, ou seja: eficiência é a capacidade de produzir efeito e eficácia é a capacidade de produzir determinado efeito. O uso dos termos é feito para fugir ao termo “melhoria da qualidade regulatória”, que demandaria um debate conceitual preliminar e ampliaria a margem de juízos de valor.

⁶⁰ SECCHI, Op. Cit. p. 62.

⁶¹ BATISTA, Cristiane. *Policy analysis by academic institutions in Rio de Janeiro State*. In: VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José Mendes; LOBATO, Lenaura. *Policy Analysis in Brazil*. International, 2013.

Conclusão

Pode-se, adotando o conceito de Dye, definir políticas públicas como tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer. Nesse sentido, os estudos acerca dos ciclos e dos modelos de políticas públicas colaboram para a análise e uma melhor compreensão destas ações governamentais.

Temos ainda que regulação pode ser definida como “a ação do Estado que tem por finalidade a limitação dos graus de liberdade que os agentes econômicos possuem no seu processo de tomada de decisões⁶²”. Nesse mesmo sentido, regulação seria toda atividade econômica onde o Estado ultrapassa a área de atuação de sua titularidade e se insere na esfera da atividade privada, em função do interesse econômico geral e não apenas dos serviços públicos⁶³, com o objetivo de condicionar o comportamento dos agentes econômicos.

Cada uma das agências reguladoras possui um expressivo rol de competências regulatórias em seus respectivos segmentos de mercado regulado. Desta forma, cada uma dessas autarquias especiais possui um espectro razoável de atuação e concretização das políticas públicas setoriais.

As Análises de Impacto Regulatório podem ser um instrumento para a análise e avaliação das políticas públicas no âmbito da regulação, de forma a auxiliar na fundamentação e na racionalidade das opções tomadas pelos reguladores, como um instrumento de melhoria da qualidade regulatória. Essa é então, uma das formas de se inserir AIR no campo de estudos das Políticas Públicas.

⁶²FIANI, Ronaldo, *Op. Cit.*

⁶³ SOUTO, Marcos Juruena Villela, *Op. Cit.*, p. 36.

Referências Bibliográficas:

- ARAGÃO, Alexandre Santos de, *Agências Reguladoras*, Rio de Janeiro: Forense, 3ª Edição, 2013.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, *Reforma do Estado para a Cidadania*, Brasília: Editora 34, 2ª Edição 2011
- BUCCI, Maria Paula Dallari, *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, São Paulo: Saraiva, 2002
- BUZANELLO, José Carlos, *Sobre o Estatuto da Regulação no Brasil*, em: SILVA, Maria Teresina Pereira e, ZANOTELLI, Maurício, ***Direito e Administração Pública – Por uma Hermenêutica Compatível com os Desafios Contemporâneos***, Paraná: Juruá, 2011
- CANELA JUNIOR, Osvaldo, *Controle Judicial de Políticas Públicas*, São Paulo: Saraiva, 2011
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, São Paulo: Atlas, 27ª Edição, 2014
- DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda, *Políticas Públicas – Princípios, Propósitos e Processos*, São Paulo: Atlas, 2012
- DYE, Thomas. Dye, *Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas*, in Heidemann Francisco G. e SALM José Francisco, *Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases Epistemológicas e modelos de análises*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.
- _____, *Understanding public policy*. 14. ed. Boston: Perason, 2013
- FIANI, Ronaldo, *Teoria da regulação econômica: estado atual e perspectivas futuras*, disponível em: http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria_da_regulacao_economica.pdf, acesso em 20/10/2014.
- GUERRA, Sérgio, *Introdução ao Direito das Agências Reguladoras*, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004
- HOWLETT, Michael, RAMESH, M. e PERL, Antony, *Políticas Públicas – Seus ciclos e subsistemas – Uma abordagem integral*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2013
- LIBERATI, Wilson Donizeti, *Políticas Públicas no Estado Constitucional*, São Paulo: Atlas, 2013
- MARQUES, Eduardo, *As Políticas Públicas na Ciência política*, em MARQUES, Eduardo e FARIAS, Carlos Aurélio Pimenta de, ***A Política Pública como campo multidisciplinar***, São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013

- Martins, Ricardo Marcondes, *Regulação Administrativa à Luz da Constituição Federal*, São Paulo: Malheiros, 2011
- MEDAUAR, Odete, *Direito Administrativo Moderno*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 14ª Edição, 2010
- MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros Editores, 26ª Edição, 2001
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros Editores, 31ª Edição, 2014
- MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa, *Agências Reguladoras e o Direito Brasileiro*, São Paulo: Atlas, 2002
- MOTTA, Paulo Roberto Ferreira, *Agências Reguladoras*, São Paulo: Manole, 2003
- POSNER, Richard A. *Teorias da regulação econômica*, in MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.), *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*, São Paulo: Editora 34, 2004
- ROSSETTI, José Paschoal, *Introdução à Economia*, São Paulo: Atlas, 19ª Edição, 2002
- SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro, *Regulação e Concorrência*, São Paulo: Saraiva, 2013
- SCHAPIRO, Mario Gomes et. al., *Direito Econômico Regulatório*, São Paulo: Saraiva/FGV, 2009
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012
- SOUTO, Marcos Juruena Villela, *Direito Administrativo Regulatório*, Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2ª Edição, 2005
- SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, Porto Alegre, n 16, dez. 2006
- STIGLER, George A *teoria da regulação econômica*, in MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.) *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*, São Paulo: Editora 34, 2004