

**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 os 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

UMA ANÁLISE DO PROPÓSITO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS: O PAPEL DA ANVISA COMO AGENTE DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

AN ANALYSIS OF THE PURPOSE OF THE REGULATORY AGENCIES: THE ROLE OF ANVISA AS AN AGENT FOR INTERNATIONAL COOPERATION

Alice Gravelle Vieira

Resumo

O presente trabalho visa analisar o papel da Anvisa como agente de cooperação internacional durante o governo Lula, no qual este mecanismo se tornou importante instrumento da política externa brasileira. Para tal, será observado de forma sucinta o contexto internacional neoliberal dos anos 1990, e a influência deste nas diretrizes do governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002, atentando para as bases da criação das agências reguladoras. Por fim, serão analisados os novos papéis assumidos pelas agências reguladoras nos dias atuais, principalmente as ações da Anvisa para cooperação.

Palavras-chave: Cooperação internacional, Agências reguladoras, Anvisa

Abstract/Resumen/Résumé

This paper aims to examine the role of Anvisa in the Brazilian system as an agent for promoting international cooperation during Lula government, in which this mechanism became an important tool in Brazilian foreign policy. For such, it will be observed briefly the neoliberal international context of the 1990s, and the influence of this on government guidelines of Fernando Henrique Cardoso between 1995 and 2002, stating the bases to the creation of regulatory agencies. Finally, the new roles played by regulatory agencies today, especially Anvisa shares for cooperation will be analyzed.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: International cooperation, Regulatory agencies, Anvisa

INTRODUÇÃO

Nos anos 1990, período após grande crise financeira de escala mundial, buscava-se uma alternativa para amenizar os efeitos da instabilidade econômica. Nesse sentido, através do Consenso de Washington, foram estabelecidas diretrizes para os governos, consideradas ideais para serem adotadas e promoverem o desenvolvimento econômico naquele contexto, o chamado modelo neoliberal.

Assim como os demais países latino-americanos, o Brasil passou a adotar essas medidas como forma de se adaptar ao modelo internacional e buscar o desenvolvimento. Desse modo, o presente trabalho buscará analisar o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), especificamente no que se refere à criação das agências reguladoras, com o objetivo de compreender o papel do Estado na economia e de que forma o modelo neoliberal influenciou na conduta do governo brasileiro nesse período (1995-2002).

Durante este período, com a primazia das ideias que defendiam menor participação do Estado nas questões econômicas, uma série de serviços que antes eram prestados pelo Estado passaram a ser prestados pelo setor privado, o que levou a uma maior necessidade de regulação. A função do Estado como ente regulador está prevista na constituição federal de 1988, mas como este era também o prestador dos serviços a cobrança por regulação era menor.

Com o neoliberalismo, diversas agências reguladoras foram inauguradas a partir de 1995, com o objetivo inicial de garantir uma prestação de serviços de qualidade à população. Entre elas está a Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), que possui como função cuidar das questões relacionadas à saúde da população. No entanto, com o passar dos anos, muitas dessas agências passaram também a assumir outros papéis.

Além de reguladora, no contexto atual, a Anvisa assumiu um papel de agente promotor de cooperação do Brasil com outros países, atuando também em contexto internacional. A cooperação se tornou para o país um importante instrumento de política externa e inserção internacional, e a participação de setores diversos nessas ações, como a Anvisa, colaboram para a difusão desse novo modelo de atuação.

Assim, é possível notar o papel versátil de uma agência reguladora, principalmente no caso analisado da Anvisa. Originadas em um período neoliberal, no qual o Estado transferiu a prestação de diversos serviços para o setor privado, as agências reguladoras surgiram com a

finalidade de suprir a necessidade de regulação dessas atividades, colocando o Estado no papel de regulador.

No entanto, com o passar dos anos, com as mudanças de governo, e conseqüentemente das formas de atuação e das prioridades, essas agências passaram a ganhar novas funções, como no caso da Anvisa desempenhando o papel de agente de cooperação. Ao desempenhar esse papel, a agência, além de auxiliar no alcance dos interesses de política externa do país, também contribui para seu próprio desenvolvimento, mostrando novas funcionalidades para as agências reguladoras e sua capacidade de atuação.

1. O GOVERNO FHC E O MODELO INTERNACIONAL NEOLIBERAL

Muito se discute acerca do papel do Estado e sua interferência na economia. Ao longo dos anos, as visões sobre como este deveria atuar sofreu mudança de perspectivas, de acordo com as necessidades do contexto e correntes de pensamento. No final do século XIX, acreditava-se em um Estado liberal, que teria pouca interferência no funcionamento do país, limitando sua ação à proteção e garantia dos direitos sociais. Já na metade do século XX, o chamado Estado social passou a assumir um papel de gestor, com o intuito de exercer maior controle de aspectos econômicos e atenuar os efeitos do livre mercado. No final do século XX houve uma alteração da perspectiva em relação ao Estado, a partir da descrença em sua capacidade de contribuir para o bem-estar social e amenizar os efeitos nocivos da economia. Esse período passou a ser caracterizado pela ausência do Estado, com grande desregulamentação e privatizações (BARROSO, 2002).

Nos anos 1990, foi instaurado o pensamento neoliberal, a partir do Consenso de Washington, que resultou de encontros entre especialistas de diversas instituições americanas e internacionais na área econômica. As diretrizes consequentes deste visavam direcionar a atuação dos países da América Latina de modo a atenuar os efeitos da crise econômica que havia se instalado em anos anteriores. O Consenso de Washington propunha que se deixassem de lado as ações nacionalistas e a forte participação estatal em setores econômicos, a partir da adoção do modelo neoliberal (BATISTA, 1994).

Durante esse período, passou-se a duvidar da capacidade do Estado como gerenciador, e diversas atividades antes de responsabilidade nacional passaram a contar com a participação de entes privados e organismos internacionais. O presidente FHC chegou ao governo em 1995, em um contexto internacional neoliberal, que buscava a liberalização econômica e menor participação estatal. No entanto, há os que defendem que mesmo em períodos como este, nunca houve uma total ausência do Estado no caso brasileiro. Conforme salienta Barroso,

A sociedade brasileira, historicamente, sempre gravitou em torno do oficialismo. As bênçãos do poder estatal sempre foram - ressalvadas as exceções que confirmam a regra - a razão do êxito ou do fracasso de qualquer projeto político, social ou empresarial que se pretendesse implantar. Este é um traço marcante do caráter nacional, com raízes na colônia, e que atravessou o Império, exacerbou-se na República Velha e ainda foi além (BARROSO, 2002, p.286).

O perfil atuante do Estado brasileiro ficou evidente a partir da década de 1940, com a criação de diversas empresas nacionais, como a Vale do Rio Doce e a Hidrelétrica de São

Francisco. É possível observar nas décadas seguintes a continuidade desse fenômeno, com a criação da Petrobras, do BNDE, entre diversas outras empresas públicas (BARROSO, 2002).

Durante o governo FHC, uma série de medidas foi tomada com o intuito de adaptar o país ao contexto neoliberal internacional, como: maior abertura ao capital estrangeiro, onda de privatizações e maior flexibilidade dos monopólios estatais. No entanto, apesar dessa série de transferência de responsabilidades do setor público para o setor privado, não é possível considerar que houve uma diminuição da presença estatal. “Pelo contrário, apenas deslocou-se a atuação estatal do campo empresarial para o domínio da disciplina jurídica, com a ampliação de seu papel na regulação e fiscalização dos serviços públicos e atividades econômicas” (BARROSO, 2002, p. 290).

Assim, apesar da aplicação do modelo neoliberal no contexto interno, de modo a mostrar que o país estava em convergência com o ambiente internacional e buscando o desenvolvimento econômico, é possível notar que o Estado continuava presente em uma série de ações, como por exemplo, nas atividades reguladoras. Exemplo disso foi a criação das diversas agências reguladoras durante o governo FHC.

Como o Estado não intervinha na economia diretamente, e passou a delegar essa função a setores privados, a fiscalização e regulação desses serviços tornaram-se necessárias, fazendo com que o Estado atuasse como ente regulador em proteção da sociedade, pois apesar de não estar prestando o serviço deve garantir sua prestação. Assim, as agências reguladoras foram criadas com o intuito de regulamentar o funcionamento técnico de determinado setor e garantir que o serviço prestado à sociedade ocorresse de forma correta (MENEZES, 2001).

No plano internacional, é possível observar, desde o final do século XIX, a presença de agências com perfil regulador na Inglaterra e nos EUA. No caso do Brasil, os primeiros órgãos com função reguladora surgiram a partir do início do século XX, com o intuito de regular as atividades produtivas da época, como o Instituto de Defesa Permanente do Café (IBC), em 1923, e o Instituto do Alcool e do Açúcar (IAA), em 1933 (GROTII, 2004).

Nesse período o Estado acumulava as duas funções, de prestador do serviço e regulador, a atividade regulatória não era vista como de grande utilidade. A função do Estado como regulador está previsto constitucionalmente, e ganhou maior relevância no contexto neoliberal dos anos 1990, quando se estabeleceram as primeiras agências reguladoras no formato que conhecemos atualmente (BARROSO, 2002).

No que se refere ao contexto internacional, FHC alcançou avanços que foram posteriormente desenvolvidos e reformulados pelo presidente seguinte, Lula. Nas últimas duas décadas, a consolidação da ordem democrática e a estabilidade econômica vivida pelo país permitiu que os governos individuais pudessem agir de modo enfático na prossecução do interesse do Brasil em assuntos internacionais. O Presidente Fernando Henrique Cardoso buscou maximizar o espaço atribuído ao Brasil nos principais debates internacionais.

Internacionalmente, o Brasil tem sido afetado por uma série de mudanças que alteraram a composição das suas prioridades temáticas. De acordo com Cason e Power, o fim da Guerra Fria constitui um marco no processo de revisão das oportunidades que o sistema internacional oferecia ao Brasil. Para esses autores, a burocracia diplomática brasileira vai responder positivamente à oportunidade que surgiu, repensar a posição do país dentro da nova ordem que emergiu dessa mudança sistêmica. Neste sentido, os autores vão discutir internamente como criar o espaço necessário para tal avanço (CASON; POWER, 2006).

No ambiente doméstico, deve-se considerar que o governo Cardoso marca a estabilização das duas questões que levaram o Brasil a procurar mais problemas domésticos do que as alternativas oferecidas pelo sistema para ampliar sua inserção internacional. Para Ricúpero (2010), a partir de 1995, o peso de duas décadas de regime autoritário, marcado por um impeachment do primeiro presidente eleito democraticamente em quase 30 anos, está dando lugar ao contínuo fortalecimento das instituições democráticas e seu consequente reconhecimento por parte da população (RICÚPERO, 2010).

Neste sentido, uma outra questão que limitou o espaço do debate político nas questões internacionais foi a crise econômica crônica experimentada pelo país. O Plano Real e algumas medidas de responsabilidade fiscal foram cruciais para o país experimentar uma nova realidade, com a redução drástica das taxas de inflação, a melhoria do poder de compra da população, além da possibilidade de uma inserção diferenciada na economia internacional, através, por exemplo, da atração de investimentos estrangeiros (idem).

Com dois de seus principais problemas razoavelmente resolvidos, tornou-se viável na esfera política brasileira a ideia de uma maior participação do presidente na condução direta e na formulação e implementação de iniciativas de política externa. É essa oportunidade que vai ser usada por Cardoso em sua suposta missão de levar o Brasil ao status de um Estado confiável e capaz de estar diante das grandes potências com mais autonomia. A participação do presidente em fóruns, visitas oficiais e reuniões multilaterais merece e, de fato, marca um ponto de

mudança na condução da política externa. Este modus operandi será usado por seu sucessor, Luiz Inácio Lula da Silva, mas com algumas diferenças (ibidem).

2. AS AGÊNCIAS REGULADORAS

Em 1995, foi criado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae), pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), que dentre diversos objetivos, visava distribuir o poder da prestação de serviços. “O foco era o da superação da rigidez burocrática, que desde a Constituição de 1988 amarrou a administração indireta aos mesmos controles formais da administração direta” (PACHECO, 2006, p. 526).

A primeira agência reguladora, a ANEEL, foi criada em 1996, após longo debate no legislativo, e acabou por seguir o modelo internacional com “autonomia decisória e financeira, mandatos fixos para seus dirigentes e não coincidentes com os do chefe do Executivo” (PACHECO, 2006, p.529). A partir de então, foram criadas diversas outras agências com diferentes especialidades: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) (PACHECO, 2006).

Nos estados-membros também foram criadas agências reguladoras; e em alguns estados, como no Estado do Rio de Janeiro, foi feita a opção de criar um único órgão regulador para diversas áreas. Ficou então criada a Agência de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP-RJ; assim como nos Estados do ES, MT, MG, PA, RN, SC e SE. SP e BA optaram por criar Agência Especializada nos moldes federais (BARROSO, 2002).

As Agências Reguladoras são Autarquias com personalidade jurídica de direito público, portanto devem obedecer ao art.37 XIX da Constituição. Sua criação e extinção somente se dará por lei específica, porém, são Autarquias Especiais, que têm prerrogativas próprias e autonomia em relação ao Poder Público. Elas possuem autonomia político-administrativa e econômico-financeira, com o intuito de resguardá-las de interferências externas desapropriadas. A nomeação dos diretores é feita pelo Presidente da República com aprovação do Senado; mandato de 3 ou 4 anos; e impossibilidade de demissão dos diretores, salvo falta grave mediante

devido processo legal. Um grande conjunto de tarefas foram atribuídas às agências reguladoras, dentre elas estão o controle das tarifas, a ampliação dos serviços a todas as parcelas da população, competitividade, fiscalização dos contratos, gerenciamento de conflitos (idem).

Muitas vezes se questiona a real efetividade das agências reguladoras brasileiras, por terem tido seu modelo inspirado no modelo francês, enquanto o formato constitucional brasileiro é baseado no norte americano (MENEZES, 2001). No entanto, reconhece-se “a natureza complexa da atividade reguladora, cuja finalidade é buscar equilibrar as perspectivas dos investidores, do governo e dos usuários desses serviços” (PACHECO, 2006, P.531), visando sempre garantir uma prestação de serviço eficaz e de qualidade. Apesar das dificuldades, é possível notar a participação das agências em situações diversas, inclusive em atividades nas quais não era esperada sua presença, como é o caso da cooperação internacional.

3. O GOVERNO LULA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A cooperação internacional, apesar de existir há muitos anos, se tornou importante instrumento de política externa para o Brasil, principalmente a partir da eleição do presidente Lula, em 2003. Para Almeida (2010), é na política externa que Lula vai procurar se diferenciar de seu antecessor, tendo uma linha próxima da defendida por seu partido, ao contrário do que ocorreu em várias questões domésticas, onde a continuidade foi a marca mais flagrante. No entanto, é possível apontar que a política externa marca não uma ruptura total, mas o uso de diferentes alternativas para alcançar o mesmo objetivo. De acordo com Lima, "a principal distinção entre os dois governos é uma perspectiva da ordem internacional diferente em cada caso" (LIMA, 2005, p.13).

De acordo com Lafer (2004), a aposta de Cardoso foi, em primeiro lugar, reverter a filosofia isolacionista do Brasil em termos internacionais, ainda com um pouco de vestígio do regime militar, começando a busca de laços de cooperação com as grandes potências a fim de vender a imagem de um país comprometido e disposto a trabalhar no sentido da estabilidade.

Esta relação mais próxima das grandes potências, especialmente Estados Unidos e Reino Unido, vai se alterar com a chegada de Lula. Não obstante a importância de jogadores globais, Lula vai ampliar o leque de parceiros, enfatizando o discurso baseado nos problemas globais de desigualdade e na necessidade de um grande esforço para incluir aqueles que não

têm voz, e o Brasil é um país disposto a trabalhar maneiras que permitam aos menos poderosos serem ouvidos (LAFER, 2004).

A característica comum de ambas as abordagens é o desejo de ampliar as oportunidades de inclusão do Brasil em processos de tomada de decisão internacionais. Este é legitimado por líderes globais e sancionada pelo apoio de uma maioria significativa. Em termos de poder, Cardoso e Lula pensaram na autonomia como um elemento crucial, mas a ser realizada por diferentes meios, integrante o primeiro e o segundo por essa característica. Este modelo assertivo adotado pelo país é aquele em que Lula traz a figura do carisma como um elemento importante (idem).

Se o governo Cardoso foi capaz de dar uma atenção significativa para a política externa em razão dos avanços em nível doméstico e uma condição mais favorável no cenário internacional, a chegada de Lula é marcada por uma pequena turbulência econômica interna, que foi rapidamente superada, e oportunidades ainda mais favoráveis disponíveis internacionalmente. Para além destes elementos positivos, a figura do novo presidente brasileiro chama a atenção para uma nova realidade. Sua origem humilde, sua carreira política e sua abordagem direta peculiar, juntamente com uma agenda baseada inicialmente em questões de grande sensibilidade social, como a luta contra a pobreza e a erradicação da fome, ressoou de forma a dar ao presidente uma popularidade no exterior que ainda conseguiu abalar as crises internas (ibidem).

O aspecto personalista da política externa brasileira é discutido por Carson e Power (2006), que indicam que a gestão pessoal do presidente não impede que os aspectos mais técnicos sejam tomados como responsabilidade de especialistas que estejam necessariamente ou diretamente ligados ao governo. Isso é o que Carson e Power caracterizam como fenômeno da pluralização da política externa, o que reflete um aumento da participação brasileira nas discussões que até agora estiveram restritas aos níveis das potências com maior poder (CARSON; POWER, 2006).

O presidente Lula adaptou estes princípios ao contexto internacional e às suas prioridades em matéria de política externa. Quanto ao relacionamento com outros Estados, o governo Lula tentou diversificar os parceiros, estabelecendo acordos e parcerias com diferentes países ao redor do globo. No entanto, ele teve algumas prioridades, dando mais atenção para países com semelhante grau de desenvolvimento, como China e Índia; para os países da mesma

região, principalmente através do Mercosul; e para os países africanos, além de todos os países de língua portuguesa (LAFER, 2004).

A fim de se aproximar e desenvolver maior número de atividades com esses países, bem como outros, a direção política adotada por Lula se destaca pela grande ativismo e dinamismo diplomático, refletido no grande número de postos diplomáticos abertos durante o seu mandato, em visitas presidenciais, viagens e reuniões com representantes de outros países. Durante os 8 anos presidente Lula permaneceu no poder, ele abriu 88 novos postos diplomáticos, incluindo embaixadas, consulados e comissões.

Além disso, a política externa desse governo visava estreitar as relações com os países do mesmo grau de desenvolvimento, como é possível notar a partir do estabelecimento de diversos fóruns multilaterais para discutir possíveis áreas de cooperação, como o IBAS e o BRICS. Ademais, buscava-se uma aproximação com os países da região, através da busca por maior articulação no âmbito do Mercosul e da Unasul. O governo Lula tinha como prioridade dar maior visibilidade ao Brasil no plano internacional, além de maior legitimidade e influência, e a cooperação foi um dos instrumentos mais importantes utilizados para alcançar tais objetivos (CEPIK; SOUZA, 2011).

Existem diversas formas de realização da cooperação: a realizada entre países em desenvolvimento, a denominada cooperação Sul-Sul; a promovida entre um país desenvolvido e um em desenvolvimento, chamada de cooperação Norte-Sul; e a cooperação Triangular, que consiste na cooperação entre dois ou mais países em desenvolvimento que é apoiada financeiramente por doadores do Norte ou organismos internacionais (AYLLON, 2007).

Não há um consenso sobre a definição de cooperação. Para Axelrod e Keohane (1985), por exemplo, a cooperação consiste em um procedimento de organização de políticas pelo qual os diversos atores envolvidos buscam adaptar seu comportamento às preferências dos outros envolvidos. Já de acordo com relatório desenvolvido pelo para o governo,

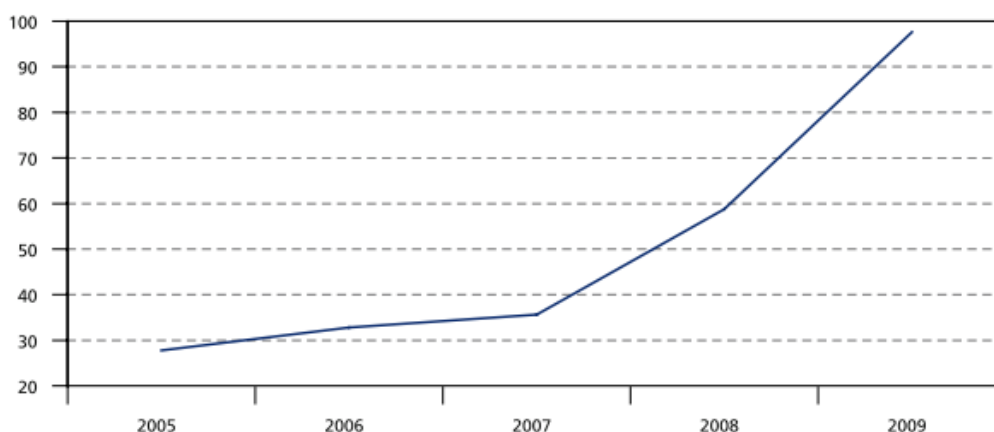
a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional é ‘a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (ABC, 2010, p.11).

Apesar de haver diferentes visões acerca dos reais benefícios da cooperação, acredita-se que ela pode sim ser consideravelmente vantajosa, principalmente quando se trata de

questões político-econômicas. Um importante tipo de cooperação promovida nos dias atuais é a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), que visa contribuir para o desenvolvimento dos países a partir da cooperação entre eles em setores diversos. A CID tem dois objetivos centrais: resolver os efeitos do desenvolvimento desigual e superar as causas que geram esta situação. Entre os principais atores promotores desse tipo de cooperação estão: organismos administrativos estatais, unidades subestatais, ONGs, empresas, entre diversos outros (AYLLON, 2007).

A cooperação técnica internacional concentrou grande parte dos investimentos do governo nos últimos anos. A tabela abaixo mostra o aumento desses investimentos entre os anos de 2005 e 2009, em todos os setores.

Gráfico 1: Evolução dos recursos anuais aplicados em Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica – 2005-2009 (Em R\$ milhões)



Fonte: Relatório do IPEA. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009.

Além dos diferentes meios de promover a cooperação, cada vez mais há diferentes atores envolvidos no processo. Um papel que anteriormente era assumido principalmente pelo Estado, passou a ser desempenhado por outras instituições, como é o caso da Anvisa.

Um tipo de cooperação específico seria a cooperação na área de saúde, principalmente na área de cooperação técnica internacional. No caso brasileiro, conforme estabelecido pelo Art. 196 da Constituição, “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Assim, a atuação dos diversos organismos desse setor estava em convergência com os interesses do governo no que se refere à política externa. Nesse período, além da Anvisa, diversos outros setores da área de saúde desenvolviam projetos de cooperação, como o Instituto Nacional do Câncer (INCA) e a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ).

4. A ANVISA E SEU PAPEL COMO AGENTE DE COOPERAÇÃO

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária, a Anvisa, foi criada em 1999, pela lei Lei nº 9.782, como consequência do mesmo projeto do governo de FHC que deu origem a diversas outras agências reguladoras em diferentes áreas. De acordo com registros da Anvisa,

A Agência tem como campo de atuação não um setor específico da economia, mas todos os setores relacionados a produtos e serviços que possam afetar a saúde da população brasileira. Sua competência abrange tanto a regulação sanitária quanto a regulação econômica do mercado. Além da atribuição regulatória, também é responsável pela coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), de forma integrada com outros órgãos públicos relacionados direta ou indiretamente ao setor saúde. Na estrutura da administração pública federal, a Anvisa encontra-se vinculada ao Ministério da Saúde e integra o Sistema Único de Saúde (SUS), absorvendo seus princípios e diretrizes ¹

Apesar do caráter nacional e da função principal de regulação, a Anvisa atua em várias frentes no âmbito internacional. Além da cooperação técnica especificamente, as relações internacionais são variadas e a agência atua em parceria com diversos organismos internacionais. Dentre as atividades desenvolvidas pela agência em âmbito internacional estão: participação em fóruns de discussão, cooperação técnica, fortalecimento das relações com outras agências reguladoras da região, assinatura de instrumentos de trabalho, entre outras (CEPIK; SOUZA, 2011).

Quando o Brasil iniciou a busca por maior cooperação, em 2003, a Anvisa se apresentava como um obstáculo, pois não havia diretrizes formais de como conduzir os temas de saúde tratados em âmbito internacional. No entanto, a agência auxiliou na superação dessas

¹ Site da Anvisa, 2012. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/wps/portal/anvisa/anvisa/agencia!/ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hnd0cPE3MfAwMDMydnA093Uz8z00B_A3cPQ6B8JE55A38jYnQb4ACOBgR0e-IHZSbl6pUn5-oZ6JmaGhoYWlgaGpoYm5pamumHg7yC32kgeTyW-3nk56bqF-SGRIQGB6QDAESGAa!/?1dmy&urile=wcm%3apath%3a/anvisa+portal/anvisa/agencia/publicacao+agencia/a+a+gencia. Acesso em: 02 de fevereiro de 2016.

dificuldades, sugerindo novos caminhos para tratar do assunto, que foram implementadas nos anos seguintes (idem).

Atualmente, a agência conta com um setor especializado em relações internacionais, especializado em promover a atuação da Anvisa em esfera global. Tal iniciativa é incentivada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que considera de extrema importância a existência de um órgão especializado que faça o papel de mediador entre as ações nacionais e as internacionais, com maior conhecimento do tema e capacidade de articulação. Essa seção “é a responsável por realizar a prospecção de parceiros internacionais estratégicos, negociar e elaborar projetos de cooperação técnica internacional, bem como apoiar as áreas técnicas em sua implementação, monitoramento e avaliação”.²

Destaca-se a atuação da Anvisa nos temas de propriedade intelectual, na regulação da produção e distribuição de medicamentos, em parceria com o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI) e com a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI); nas negociações relativas ao tema saúde no âmbito do Mercosul; e a intermediação entre comércio e saúde em discussões multilaterais, como por exemplo na Organização Mundial do Comércio (OMC).³

No que se trata especificamente do tema cooperação, a Anvisa é responsável pelo desenvolvimento de diversos projetos, inclusive em parceria com Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Além de instrumento de inserção internacional e maior relação com outros países, a cooperação é um meio de promover o desenvolvimento, a partir da transferência de conhecimento e experiências. Além disso, proporciona à Anvisa reconhecimento nacional e internacional na área cooperação de saúde, pois ela atua em fóruns multilaterais, como negociações do IBAS, e desenvolve também projetos bilaterais, com países como Chile, Espanha, Austrália e Peru.⁴

² Site da Anvisa. Disponível em:

<http://portal.anvisa.gov.br/wps/content/Anvisa+Portal/Anvisa/Agencia/Assunto+de+Interesse/Relacoes+Internacionais/Cooperacao+Internacional>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2016.

³ Site da Anvisa. Disponível em:

<http://portal.anvisa.gov.br/wps/content/Anvisa+Portal/Anvisa/Agencia/Assunto+de+Interesse/Relacoes+Internacionais>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2016.

⁴ Site da Anvisa. Disponível em:

<http://portal.anvisa.gov.br/wps/content/Anvisa+Portal/Anvisa/Agencia/Assunto+de+Interesse/Relacoes+Internacionais/Cooperacao+Internacional>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2016.

Além das ações realizadas até aqui, a Anvisa possui um planejamento estratégico para os próximos anos, com o objetivo de dar continuidade aos projetos já existentes e iniciar novas ações. Esses projetos demonstram que as ações da Anvisa ganham cada vez mais estrutura e importância, representando importante função da agência no atual contexto de globalização e integração.

CONCLUSÃO

Nota-se, com o passar dos anos, uma evolução no papel exercido pelas agências reguladoras. Estas surgiram em um contexto de privatizações, durante o governo de FHC, com a função principal de regulamentar e fiscalizar as empresas privadas prestadoras de serviço à sociedade. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária, a Anvisa, foi estabelecida em 1999, com especialidade em serviços e produtos relacionados à saúde.

Com a eleição do presidente Lula, em 2002, em um novo contexto mundial, a política externa brasileira ganhou novas diretrizes, e a cooperação internacional se consagrou como um dos principais mecanismos para a inserção internacional do país. Além dos atores tradicionais, diversos outros setores políticos e econômicos ganharam espaço no desenvolvimento de projetos de cooperação, como empresas, ONGs, universidades, centros de pesquisa, e também as agências reguladoras.

A Anvisa, além de seu papel habitual de regulador, passou a se comportar também como promotor de cooperação, se inserindo em atividades internacionais e projetos para o desenvolvimento e promoção do Brasil. Vê-se, cada vez mais, a diversificação de tipos de atores e de atividades que ocorrem em parceria entre o Brasil e outros países. Essas iniciativas auxiliam no aprimoramento das atividades internas e também no progresso das outras nações, além de estreitar as relações e ampliar a colaboração entre os Estados.

Referências Bibliográficas:

ABC. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional:2005-2009 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. - Brasília: Ipea, 2010.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula.** Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1260PEExtLula.pdf>>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2016.

AYLLON, Bruno. “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”. **Carta Internacional.** Outubro de 2007 - Vol. 2, No 2, p.32-41.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions. *World politics*, v. 38, n. 01, p. 226-254, 1985.

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

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington. **A visão neoliberal dos problemas latinoamericanos**, 1994. Disponível em: http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf. Acesso em: 01 de fevereiro de 2016.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy J. “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Making from Cardoso to Lula”. In *regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East*, December, 2006.

CEPIK, Marco Aurelio Chaves; SOUSA, Romulo Paes de. A política externa brasileira e a cooperação internacional em saúde no começo do governo Lula. **Século XXI: revista de relações internacionais.** Porto Alegre. Vol. 2, n. 1 (jan./jul. 2011), p. 109-134, 2011.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro.** 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LIMA, Maria Regina Soares de. “A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul”. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília, vol. 48, n.1, p. 24-59, jan./jun. 2005. p.13.

MENEZES, Roberta Fragoso de Medeiros. As agências reguladoras no direito brasileiro. **Revista de Direito PGE-GO**, v. 21, 2013. Disponível em: <http://www.pge.go.gov.br/revista/index.php/revistapge/article/view/157>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2016.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. As agências reguladoras. **REVISTA DO INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTUDOS**, v. 39, p. 181, 2004. Disponível em: https://www.ite.edu.br/ripe_arquivos/ripe39.pdf#page=181. Acesso em: 02 de fevereiro de 2016.

PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, p. 523-543, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rap/v40n4/31594.pdf>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2016

RICÚPERO, Rubens. “À Sombra de Charles de Gaulle: Uma Diplomacia Carismática e Intransferível”. *Novos Estudos*, nº 87, julho de 2010.

Relatório de atividades da Anvisa. 2011. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/57ab57804b2f36cdb40fbfa337abae9d/Relat%C3%B3rio+de+Atividades+2011.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2016.

Relatório do IPEA. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília, 2010. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1233/1/Livro_Cooperacao_brasileira_para_o_deenvolvimento_internacional_2005-2009.pdf. Acesso em: 03 de fevereiro de 2016.