

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

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

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 - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

T772

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

Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves; Jose Carlos Buzanello; Jussara Schmitt Sandri – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-559-0

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

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Transformações na ordem social e econômica. 3. Regulação. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação I

Nestes dias de Copa do Mundo (estamos em 22 de junho de 2026) em que o Brasil tem suas esperanças renovadas, nós, pesquisadores em Direito, queremos também transformar o planeta em alegria por meio da Ciência do Direito. Assim, o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI realizou mais uma edição de seu tradicional encontro acadêmico na modalidade virtual, com o tema "Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos", reafirmando seu compromisso com a difusão do conhecimento científico, o fortalecimento da pesquisa jurídica e a ampliação dos espaços de diálogo entre pesquisadores de diferentes instituições e regiões do País.

O IX Encontro Virtual do CONPEDI reuniu docentes, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e graduação em torno de debates atuais e interdisciplinares, promovendo a socialização de pesquisas voltadas à compreensão dos desafios contemporâneos enfrentados pelo Direito diante das transformações sociais, econômicas, tecnológicas, ambientais e institucionais da sociedade contemporânea. Nesse contexto, os Grupos de Trabalho constituíram importantes espaços de reflexão acadêmica, intercâmbio de experiências e construção coletiva do conhecimento, fortalecendo a produção científica nacional e contribuindo para o aprimoramento das discussões jurídicas em suas múltiplas dimensões.

No GT 10 - Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação I apresentamos

sociedade moderna; O BANCO CENTRAL DO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO DO PIX: UMA ABORDAGEM A PARTIR DA ESTRUTURA REGULATÓRIA DESTE MEIO DE PAGAMENTO, apresentado por Pierre Oliveira Batista Saidler, identificando problemas inerentes à estrutura regulatória do PIX; A (IN)EXISTÊNCIA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INOVAÇÃO – ANÁLISE EM COMPARAÇÃO COM A NORMA SETORIAL DE PD&I INSTITUÍDA PELA ANP, apresentado por Sarita de Oliveira Moura da Silva, examinando a política pública de inovação no Brasil a partir da tensão entre o desenho constitucional introduzido pela Emenda Constitucional nº 85/2015 e sua limitada efetivação institucional à luz do referencial teórico do Direito e Políticas Públicas; A EFETIVIDADE DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: ANÁLISE CRÍTICA E PERSPECTIVAS DO NOVO MARCO REGULATÓRIO, escrito por Geilsa Katia Sant'ana, investigando os óbices estruturais e a efetividade das Parcerias Público-Privadas (PPPs) em Municípios de Pequeno Porte (MPP); a INFLAÇÃO LEGISLATIVA E LIBERDADE ECONÔMICA: A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA APLICADA AO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL NO BRASIL, escrito por Fabiano Ferreira Lopes e Ana Maria De Melo e Alvim Aguiar, investigando a relação entre a inflação legislativa brasileira e o comprometimento da liberdade econômica do Microempendedor Individual (MEI), sob o referencial teórico da Teoria da Escolha Pública (Public Choice); INOVAÇÕES DA LEI 14.112/2020: RECUPERAÇÃO JUDICIAL RURAL E REFLEXOS NO MERCADO DE CRÉDITO, escrito por Fabiano Ferreira Lopes e João Marcelo Freitas de Araújo, analisando o instituto da recuperação judicial no Direito Brasileiro, com enfoque nas modificações introduzidas pela Lei nº 14.112/2020 à Lei nº 11.101/2005 e seus reflexos sobre o setor do agronegócio; O LÍDER DO FUTURO NA ERA DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA E INOVADORA SOB A PERSPECTIVA DA GESTÃO ESTRATÉGICA, escrito por Laís Müller Pereira Sanches, analisando criticamente a liderança na era da transformação digital, considerando os impactos das transformações tecnológicas sobre os modelos contemporâneos de gestão, os processos decisórios e as relações organizacionais; O ECA DIGITAL COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO ECONÔMICA: CAPTURA REGULATÓRIA POR

brasileira de 1988 e afetar diretamente a concretização dos direitos humanos sociais; GOVERNANÇA GERENCIAL E REGULAÇÃO DIFUSA: O MODELO SIGMA-PPP NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS, escrito por Geilsa Katia Sant'ana, tratando da transição do modelo de Estado Provedor para o Estado Subsidiário e Regulador, fundamentado na eficiência da Administração Pública Gerencial; MERCADO DE GÁS NATURAL NO BRASIL: ASSIMETRIA REGULATÓRIA, INFRAESTRUTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MODICIDADE TARIFÁRIA, escrito por Jose Carlos Buzanello e Amanda Santos de Oliveira, verificando a assimetria regulatória no mercado brasileiro de gás natural consolidada após o Termo de Compromisso de Cessação (TCC) firmado junto ao CADE em 2019 e a promulgação da Lei nº 14.134/2021; ERROS NA PREVIDÊNCIA PRIVADA FECHADA: HEURÍSTICAS E VIESES NOS FUNDOS DE PENSÃO E REGULAÇÃO DA PREVIC, escrito por Wilk Barbosa Pepler, objetivando analisar as contribuições da Ciência Comportamental para a análise da necessidade de efetiva regulação da previdência privada fechada, atividade econômica exercida pelas Entidades de Previdência Complementar Fechadas (EFPC) sob fiscalização e supervisão da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC); GOVERNANÇA EXTRAJUDICIAL EM TRANSFORMAÇÃO: COMPLIANCE, PROTEÇÃO DE DADOS E ACCOUNTABILITY NAS SERVENTIAS BRASILEIRAS, apresentado por Danilo Rinaldi dos Santos Jr., pesquisando a integração entre compliance, proteção de dados e gestão de riscos no fortalecimento da accountability nas serventias extrajudiciais brasileiras; MICROEMPRESAS, EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E A INTERVENÇÃO ESTATAL SOBRE AS ATIVIDADES ECONÔMICAS PELA ANÁLISE DE FLUXO NORMATIVO, escrito por Leticia Lobato Anicet Lisboa, analisando a intervenção Estatal indireta mediante a regulação e fomento de microempresas e empresas de pequeno porte, por meio da análise das leis editadas entre os anos de 2006 a março de 2025; SUPERANDO A “FUGA PARA FRENTE” NA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: FUNDAMENTOS PARA DECISÕES JUDICIAIS DISTRIBUTIVAMENTE ESTRUTURADAS, apresentado por Yago De Santana Silva, analisando criticamente a judicialização da saúde no Brasil, com ênfase nas demandas por medicamentos, identificando o padrão decisório denominado “fuga

PROFIT SHIFTING (BEPS); apresentado por Clayton Santos Desidério e Cecília Marília Moreira da Costa Viana; analisando os desafios da economia digital ao Sistema Tributário Internacional tradicional, historicamente estruturado na presença física e na produção industrial; PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGULATÓRIAS, escrito por Jose Carlos Buzanello, analisando o planejamento e suas políticas públicas desde sua elaboração até a execução em diferentes instituições regulatórias.

Ao que se percebe, então, são inúmeros trabalhos que se interrelacionam e buscam analisar com a devida expertise a interação entre a Ordem Econômica e a Social segundo a reinvenção do espaço jurídico-econômico-social. Convidamos o atento leitor para compartilhar conosco as impressões que os trabalhos do GT nos remetem. Uma profícua leitura, então.

Junho de 2026.

Everton das Neves Gonçalves

José Carlos Buzanello

Jussara Schmitt Sandri

A CAPTURA REGULATÓRIA E A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA ORDEM CONSTITUCIONAL ECONÔMICA BRASILEIRA

REGULATORY CAPTURE AND HUMAN RIGHTS VIOLATIONS IN THE BRAZILIAN ECONOMIC CONSTITUTIONAL ORDER

Diogo Fortunato Melo ¹
Morgana Comin Zeferino ²
Reginaldo de Souza Vieira ³

Resumo

A presente pesquisa analisa a captura regulatória como fenômeno capaz de comprometer a efetividade da ordem constitucional econômica brasileira e afetar diretamente a concretização dos direitos humanos sociais. Partindo dos fundamentos previstos nos artigos 170 e 174 da Constituição Federal de 1988, o estudo investiga a atuação do Estado Regulador e das agências reguladoras diante da crescente influência exercida por grupos econômicos sobre os entes responsáveis pela fiscalização e regulação de setores estratégicos. A pesquisa demonstra que a captura regulatória ocasiona o desvirtuamento da finalidade institucional das agências, permitindo que interesses privados prevaleçam sobre o interesse público, a justiça social e a dignidade da pessoa humana. Para tanto, são analisadas as contribuições teóricas de Max Weber e George Stigler acerca das relações entre burocracia, poder econômico e captura institucional. O estudo utiliza o método dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica e documental, mediante análise de doutrina, legislação e artigos científicos relacionados ao Direito Constitucional Econômico, à teoria da captura regulatória e aos direitos humanos sociais. Conclui-se que a captura regulatória representa fenômeno estrutural capaz de enfraquecer a autonomia das agências reguladoras, comprometer a efetividade da ordem econômica constitucional e dificultar a concretização dos direitos humanos fundamentais sociais previstos na Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Captura regulatória, Direitos humanos sociais, Estado Regulador, Ordem constitucional econômica, Agências reguladoras

1 Mestre em Direito Constitucional Econômico pela Unialfa. Pós-graduado em direito administrativo pela CERS. Pós-graduado em direito civil e processo civil pela ATAME. Professor Universitário na Univinte/SC. E-mail: diogofortunato.adv@gmail.com

2 Mestra em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense - Unesc. Advogada (SC). E-mail: morgana_comin@hotmail.com.

3 Doutorado pelo PPGD da Universidade Federal de Santa Catarina. Coordenador e Professor Titular do PPGD/UNESC (Mestrado e Doutorado), também do PPGDS/UNESC e Coordenador da REDE-DH da UNESC, Brasil. E-mail: reginaldovieira@unesc.net.

Abstract/Resumen/Résumé

This research analyzes regulatory capture as a phenomenon capable of compromising the effectiveness of the Brazilian constitutional economic order and directly affecting the realization of social human rights. Based on the principles established in Articles 170 and 174 of the Federal Constitution of 1988, the study investigates the role of the Regulatory State and regulatory agencies in the face of the growing influence exerted by economic groups over entities responsible for supervising and regulating strategic sectors. The research demonstrates that regulatory capture leads to the distortion of the institutional purpose of regulatory agencies, allowing private interests to prevail over the public interest, social justice, and human dignity. To this end, the study examines the theoretical contributions of Max Weber and George Stigler regarding the relationship between bureaucracy, economic power, and institutional capture. The research adopts the deductive method, using bibliographical and documentary research techniques through the analysis of doctrine, legislation, and scientific articles related to Constitutional Economic Law, regulatory capture theory, and social human rights. It concludes that regulatory capture constitutes a structural phenomenon capable of weakening the autonomy of regulatory agencies, compromising the effectiveness of the constitutional economic order, and hindering the realization of fundamental social rights guaranteed by the Federal Constitution of 1988.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Regulatory capture, Social human rights, Regulatory state, Economic constitutional order, Regulatory agencies

1. INTRODUÇÃO

Inicialmente, antes de se adentrar propriamente no estudo das agências reguladoras e da teoria da captura regulatória, faz-se necessário compreender os fundamentos da Constituição Econômica brasileira e a forma pela qual o Estado se relaciona com os princípios estruturantes da ordem econômica nacional, especialmente no que se refere à promoção da justiça social, da dignidade humana e da proteção do interesse público.

Pois bem, conforme estipula o artigo 170 da CRFB/1988, a ordem econômica baseia-se em princípios assecuratórios de uma existência digna, que para fins didáticos, à transcrição:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; (Brasil, 1998).

Logo, a Constituição Federal estabelece um eixo fundamental para a ordem econômica brasileira, garantindo a livre iniciativa e a livre concorrência como bases estruturantes, mas também vinculando a atividade econômica à promoção da justiça social, da redução das desigualdades e da proteção da dignidade da pessoa humana. Tais princípios não apenas orientam a atuação estatal, mas também desempenham um papel essencial na regulação da atividade econômica ao longo das transformações históricas do país.

Tais mudanças refletem-se tanto na adaptação do mercado às novas dinâmicas quanto na implementação de regulações e políticas públicas. Assim sendo, a ação do Estado pode ocorrer por meio da normatização de setores estratégicos ou da criação de mecanismos que incentivem um ambiente econômico mais equilibrado e competitivo.

Dessa forma, dentro dessas bases constitucionais, o Estado Regulador emerge como um agente essencial para assegurar que as atividades econômicas, as quais terão como norteador os princípios elencados, garantindo equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a justiça social.

Nesse contexto, as agências reguladoras assumem relevante papel institucional, atuando na fiscalização, regulamentação e controle de setores estratégicos da economia, buscando garantir equilíbrio entre os interesses privados e a proteção do interesse público. Contudo, diante das transformações econômicas contemporâneas e da crescente

concentração de mercado, observa-se a possibilidade de desvirtuamento da finalidade regulatória estatal, especialmente por meio da influência exercida por grupos econômicos sobre os entes reguladores.

É justamente nesse cenário que surge o problema central da presente pesquisa: em que medida a captura regulatória compromete a efetividade da ordem constitucional econômica brasileira e contribui para a violação indireta dos direitos humanos sociais?

Parte-se da hipótese de que a captura regulatória representa fenômeno estrutural capaz de enfraquecer a legitimidade institucional do Estado Regulador, permitindo que interesses econômicos privados prevaleçam sobre os objetivos constitucionais voltados à justiça social, à dignidade da pessoa humana e à proteção coletiva.

Para tanto, a presente pesquisa será desenvolvida por meio do método dedutivo, utilizando-se da técnica de pesquisa bibliográfica e documental, com análise da literatura especializada, legislação, artigos científicos e produções acadêmicas relacionadas ao Direito Constitucional Econômico, às agências reguladoras, à teoria da captura regulatória e aos direitos humanos sociais.

Assim, o artigo encontra-se estruturado em três seções. Na primeira será abordada a relação entre a ordem econômica constitucional e o Estado Regulador, analisando os fundamentos constitucionais previstos nos artigos 170 e 174 da Constituição Federal, bem como o papel das agências reguladoras na preservação da ordem econômica.

Já na segunda seção, será analisada a teoria da captura regulatória, especialmente a influência exercida por grupos econômicos sobre os entes reguladores e os reflexos desse fenômeno sobre a efetividade da ordem econômica constitucional e dos direitos humanos sociais, com destaque para as contribuições de Max Weber e George Stigler acerca das relações entre burocracia, poder econômico e vulnerabilidade institucional. Por fim, na última, tratar-se-á a captura regulatória como fenômeno capaz de comprometer a efetividade dos direitos humanos sociais, especialmente no que se refere à dignidade econômica, à justiça social e à preservação do interesse público dentro da ordem constitucional econômica brasileira.

2. ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL E ESTADO REGULADOR

A Constituição Federal estabelece as bases para o Estado Regulador, buscando equilibrar a atividade de fomento e a regulação da economia. A partir dela, definem-se os

conceitos fundamentais sobre o alcance da Constituição Econômica e seu impacto, que, de forma reflexa, influencia toda a estrutura organizacional das agências reguladoras e a função reguladora do Estado.

Conforme analisado no artigo 170 da Constituição Federal, destaca-se que a “constituição econômica”, não apenas englobaria as normas dentro do texto constitucional que afetariam a economia e mercado do país, eis que se deve ser interpretado o termo em um sentido amplo, de forma a abranger também as normas que explicitam os direitos sociais, a democracia econômica e as normas que estabelecem estruturas que possam promover o desenvolvimento no país.

2.1 Constituição Econômica e fundamentos do Estado Regulador

A respeito da ordem econômica constitucional, em concordância com o exposto inicialmente, explica André Ramos Tavares (2022, p. 11) que a denominada Constituição Econômica não se restringe apenas às normas voltadas diretamente à atividade econômica estatal ou empresarial, mas compreende todo o conjunto normativo responsável por estruturar, orientar e limitar a ordem econômica dentro do Estado Constitucional. Nesse sentido, o autor leciona que:

A expressão Constituição Econômica abrange todas as normas relacionadas à vida econômica, em um sentido que se deve considerar amplo. Assim, além das normas que disciplinam a atuação do Estado e dos agentes privados na economia propriamente dita, é imprescindível incluir as normas que explicitam os direitos sociais, a democracia econômica e, sobretudo, as normas que estabelecem uma estrutura deliberadamente direcionada para promover um desenvolvimento do país atento às especificidades (Tavares, 2022, p. 11).

Dessa forma, percebe-se que a ordem constitucional econômica brasileira não se limita à organização da atividade econômica, mas estabelece parâmetros jurídicos voltados à harmonização entre desenvolvimento econômico, proteção social e concretização dos direitos fundamentais.

Pois bem, é nesse momento que se inicia a introdução do tema das agências reguladoras. O surgimento das agências reguladoras se deu no Brasil principalmente durante a década de 1990 no contexto das reformas do Estado diante da postura de um Estado Regulador, no qual se tornou necessário a postura e criação de um ente para regular as situações econômicas e sociais.

Tendo em mente esse contexto, observa a correlação entre o tema das Agências Reguladoras e a Constituição Econômica Brasileira, onde as agências atuam na defesa dos princípios e estabelecem assim a base para a Ordem Econômica, direcionando as atividades do Estado.

Em demonstração à importância das regulamentações feitas pelas agências reguladoras e seus efeitos em todos os sistemas que são afetados pelo sistema econômico (como o sistema político, o sistema econômico, o sistema de saúde etc.), ensinava Luís Roberto Barroso, já desde 2005, que:

As agências são autarquias especiais, que desempenham funções executivas-administrativas, normativas e decisórias, dentro de um espaço de competência deferido em lei (...) no Exercício de suas atribuições, cabem às agências encargos de grande relevância, como zelar pelo cumprimento dos contratos de concessão, fomentar a competitividade, induzir à universalização dos serviços, definir políticas tarifárias e arbitrar conflitos entre o poder concedente, os concessionários e os usuários (Barroso, 2005, p. 11).

Resta por último definir um outro importante referencial teórico inicial, que conduzira as bases reflexivas para este estudo da captura das agências reguladoras. Entretanto, mais voltado para as bases reflexivas da própria discussão sociológica econômica, e discussões sobre a burocracia e o poder.

Além das disposições do artigo 170 da Constituição Federal, que estabelecem a ordem econômica brasileira, podemos observar o artigo 174 da CRFB/88, no qual a definição do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica. De acordo com esse dispositivo constitucional, temos que: “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (Brasil, 1988).

Assim, o Estado Regulador atua principalmente como um agente de fiscalização e normatização garantindo que as regras do mercado sejam respeitadas, como foi demonstrado pelo artigo 170 da CF, e sua explanação nas linhas anteriores. Mas, enquanto fomentador, o Estado irá promover o desenvolvimento por meio de incentivos econômicos e políticas públicas direcionadas. Assim, isso ocorreu na fase de transição na década de 1990 com a criação das agências reguladoras.

2.2 Agências reguladoras, burocracia e poder econômico

Antes de se adentrar no estudo propriamente dito das agências reguladoras, para a exposição do problema da captura dessas agências, e busca de possíveis soluções para

este problema estrutura, inicialmente se faz necessário definir, dentro do tema do Estado Econômico e a discussão do Poder e a relação com a economia, os conceitos e bases fundamentais da economia sociológica.

Dentro deste tudo, destaca os ensinamentos de Max Weber (1999 p. 198), que há mais de um século, em sua obra “Economia e Sociedade”, publicada em 1921, já antecipava os problemas decorrentes da relação de poder entre a burocracia e o setor privado, que resultariam no problema estrutural que se tem hoje em dia, refletido na captura das agências reguladoras: “A burocracia é o meio mais racional para se exercer o poder, mas ao mesmo tempo pode levar a uma dominação impessoal e a uma forma de controle onde os interesses privados se sobrepõem ao interesse público” (Weber, 1999, p. 198).

Conforme corroborado por Weber (1999, p. 196), apesar da eficiência da técnica da burocracia como forma de legitimidade do Poder Estatal, e como meio a um fim de regência do Estado e da Economia, ela poderia se tornar suscetível à captura por interesses particulares.

Para Weber (1999, p. 209), a burocracia seria uma forma de dominação legítima a ser baseada em um sistema racional-legal, onde buscar-se a eficiência e a imparcialidade. Nesse sentido, o autor explica que “o poder burocrático é sustentado por um sistema de regras racionais-legal, onde a obediência não é dirigida à pessoa, mas a uma ordem legal e impessoal” (Weber, 1999, p. 210).

Assim, conforme as previsões de Max Weber (1999) realmente houve o desequilíbrio e desvirtuamento de muitas instituições criadas para garantir o equilíbrio da democracia e equilíbrio econômico, e assim, autores posteriormente como George Stigler (1971) desenvolveram a teoria da captura regulatória, onde o próprio mecanismo de proteção à ordem econômica estaria sujeito a apropriação por interesses particulares.

As empresas que deveriam ser fiscalizadas passariam a influenciar diretamente na formulação de regras e regulamentos e as vezes até nas políticas públicas, transformando as agências reguladoras em favorecedoras das empresas e os interesses privados dos diligentes dessas empresas. Dessa forma isso revela que “os interesses econômicos e os meios adequados para sua busca são definidos socialmente, isto é, pelas instituições (Raud-Mattedi, 2007, p.5)

Max Weber explica que:

A dominação burocrática é o tipo de dominação mais racional e impessoal, mas, justamente por essa impessoalidade, pode levar à alienação da sociedade

e ser instrumentalizada por interesses que buscam moldar as decisões administrativas conforme suas próprias conveniências" (Weber, 1999, p. 212).

Assim, já em sua análise desenvolvida há mais de um século, Max Weber (1999) advertia que a burocracia estatal, embora concebida como mecanismo racional de organização e legitimidade do poder, poderia gradativamente afastar-se das demandas sociais e tornar-se suscetível à influência de grupos econômicos organizados. Nessa perspectiva, a própria impessoalidade burocrática, inicialmente concebida como instrumento de equilíbrio institucional e proteção do interesse público, passaria a ser utilizada como meio de consolidação de interesses privados dentro da estrutura estatal.

Sob essa ótica, a captura regulatória pode ser compreendida como problema estrutural decorrente da relação entre burocracia, poder econômico e fragilidade institucional, especialmente quando os entes reguladores deixam de atuar prioritariamente em benefício da coletividade e passam a sofrer interferências políticas ou econômicas externas.

Portanto, o poder burocrático exige constante legitimidade, a qual deve ser reafirmada através do efetivo cumprimento de suas funções em benefício do interesse público, sem submissão a interesses particulares (Weber, 1999, p. 223).

Ainda menciona o autor que:

A burocracia, com sua estrutura de autoridade formal, tem uma tendência natural à dominação através do conhecimento técnico especializado. Isso, no entanto, pode resultar em uma dominação que se torna cada vez mais afastada das necessidades reais da população, operando segundo seus próprios interesses ou os de grupos privilegiados que conseguem influenciar suas decisões (Weber, 1999, p. 235).

Assim, trazendo essa perspectiva para a problemática das agências reguladoras, percebe-se que a captura institucional compromete não apenas a autonomia técnica dos entes reguladores, mas também a própria efetividade da ordem econômica constitucional, especialmente diante da necessidade de preservação do interesse público e dos direitos fundamentais sociais.

De forma que a legitimidade contínua não é preservada, as agências que deveriam atuar como protetoras, acabam se tornando os instrumentos de legitimação dos grupos econômicos que passam a exercer sobre elas poder, e assim, comprometendo não só a ordem econômica brasileira, mas também todos os princípios estabelecidos pela Constituição Federal Econômica.

3. CAPTURA REGULATÓRIA E VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS SOCIAIS

torna-se necessário compreender que os direitos humanos não se limitam apenas às garantias individuais clássicas, mas representam verdadeiro fundamento estruturante do Estado Democrático de Direito, especialmente diante das relações entre economia, dignidade humana e justiça social. Nesse sentido, explica Lima (2019, p. 334-335) que:

O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos consolida-se com o Direito Internacional dos Direitos Humanos e tem como fundamento maior o respeito incondicional à dignidade da pessoa humana. O respeito incondicional à dignidade da pessoa humana também passa a ser a base dos Estados Democráticos de Direito. Nesse novo contexto, o simples fato de ser pessoa, ou seja, de ter o atributo da humanidade, já concede a cada indivíduo a titularidade de direitos humanos, independentemente de qualquer outra circunstância (Lima, 2019, p. 334-335).

A partir dessa perspectiva, observa-se que a proteção da dignidade humana passa a orientar não apenas os direitos individuais, mas também toda a estrutura econômica e institucional do Estado. Dessa forma, as relações entre poder econômico, influência política e efetividade constitucional passam igualmente a integrar o debate acerca da concretização dos direitos humanos sociais dentro da ordem econômica brasileira.

A teoria da captura regulatória foi desenvolvida principalmente por George Stigler (1971), ao demonstrar que as agências reguladoras, originalmente concebidas para supervisionar setores econômicos estratégicos, poderiam gradativamente passar a atuar em benefício dos próprios agentes regulados.

Conforme suas palavras “a captura regulatória ocorre quando as agências, criadas para controlar os mercados, acabam se tornando instrumentos de controle das empresas reguladas, minando a eficácia da regulação” (Stigler, 1971, p. 5).

Para Stigler, ao longo do tempo, as empresas mais impactadas pelas regulações estatais tendem a desenvolver forte interesse em influenciar os próprios mecanismos responsáveis pela formulação e aplicação dessas normas. Isso ocorre porque determinados grupos econômicos buscam direcionar políticas públicas, legislações e decisões institucionais de maneira mais favorável aos seus interesses econômicos, especialmente em setores altamente concentrados ou estratégicos. Nesse sentido, o autor demonstra que os agentes econômicos mais afetados pela atuação estatal possuem maior incentivo para aproximar-se dos espaços de decisão política, buscando exercer influência sobre a elaboração normativa e sobre os processos regulatórios.

3.1 Origem da teoria da captura e influência dos lobbys

Para Stigler (1971 p. 5), essa influência ocorreria por meio de mecanismos institucionais e econômicos capazes de direcionar a atuação regulatória em benefício dos próprios setores regulados, onde essa se daria exatamente por meio de *lobbys*, contribuições políticas e outros mecanismos que minariam a neutralidade das agências diante das dificuldades, como visto nas explicações de Max Weber (1999).

Assim, alguns autores explicam que as discussões relacionadas à influência dos grupos econômicos sobre estruturas políticas e institucionais ganharam grande destaque inicialmente nos Estados Unidos, especialmente diante da crescente aproximação entre agentes econômicos, poder político e setores estratégicos da economia. Nesse contexto, tais influências passaram também a ser relacionadas ao acesso privilegiado a informações e à capacidade de determinados grupos interferirem nos processos decisórios estatais, como será analisado mais adiante. Nesse sentido, tem-se que essa influência:

Está relacionada à submissão das agências reguladoras aos interesses mais imediatos de empresas de setores regulados. Segundo essa teoria, as empresas, ao deterem informações privilegiadas, exercem pressão sobre as agências e acabam determinando o conteúdo da regulação que sofrerão, em detrimento dos interesses coletivos (Dias; Ferrer; Félix, 2020, p. 53).

Do mesmo sentido Laurence Tai (2016), leciona que:

O modelo mostra como a capacidade de capturar o agente pode incentivar o grupo de interesse a produzir mais informações. Assim, alinhar as preferências de um agente com as de um principal político e imunizá-lo da captura não é geralmente o ideal; em vez disso, o principal prefere um agente que seja suscetível à captura associada a melhorias de qualidade, mas também inicialmente mais oposto ao grupo do que o principal (Tai, 2016, p. 7).

Em síntese, no que se refere às origens da teoria da captura, Bagatin apresenta uma análise esclarecedora ao concluir que:

Sob o ângulo da teoria econômica, tem-se um regulador que, em termos genéricos, tende à captura. A regulação é fruto de diversas coalizões de interesses, que vão desde o legislador (que tutela os seus próprios interesses na busca de votos e dinheiro), passam pelos membros diretivos das agências reguladoras (que, por um lado, não pretendem se indispor com o legislador para manter intacto o seu espaço de atuação e que, por outro, não pretendem se contrapor à indústria reguladora, por ver nela uma oportunidade para futura colocação profissional) (Bagatin, 2013, P. 75).

Realmente, essa visão que a captura do agente regulador, poderia se dar de diversas formas, inclusive de maneira a pôr captação de informações, amplia-se e em

muito as inúmeras possibilidades sob as quais poderia ocorrer a captura de uma Agência Reguladora, inclusive considerando hoje em dia a velocidade que a informação é transmitida.

3.2 Captura regulatória, dignidade econômica e desvirtuação do interesse público

A atuação das agências reguladoras encontra fundamento direto na própria Constituição Econômica brasileira, especialmente nos princípios estabelecidos pelo artigo 170 da Constituição Federal de 1988, que consagra a livre iniciativa, a livre concorrência, a valorização do trabalho humano e a justiça social como pilares estruturantes da ordem econômica nacional. Entretanto, como também se demonstrou anteriormente por meio das contribuições de Max Weber (1999), George Stigler (1971) e demais autores analisados, os mecanismos regulatórios podem sofrer processos de desvirtuamento institucional decorrentes da influência de grupos econômicos organizados, ocasionando a denominada captura regulatória.

Nesse contexto, observa-se que a problemática da captura das agências reguladoras ultrapassa a mera discussão econômica ou administrativa, alcançando diretamente a esfera dos direitos humanos sociais e da efetividade da dignidade da pessoa humana dentro da ordem constitucional econômica brasileira. Isso porque a própria estrutura normativa da Constituição Federal estabelece que a atividade econômica deve estar vinculada à proteção dos direitos fundamentais, à promoção do desenvolvimento humano e à concretização da justiça social.

Nesse sentido, explica Pintarelli (2014, p. 339) que: “Não sendo possível, portanto, que haja disciplina jurídica da economia sem que necessariamente haja observância aos direitos da pessoa humana”.

Assim, percebe-se que a ordem econômica constitucional brasileira não possui finalidade exclusivamente mercadológica ou produtiva, mas sim uma finalidade social e humana, voltada à concretização de direitos fundamentais e à promoção de uma existência digna. A regulação econômica, portanto, não se limita ao controle técnico de setores estratégicos, mas representa instrumento de preservação do equilíbrio social e econômico.

Corroborando tal entendimento, Pessoa e Santos (2016, p. 216) afirmam que: “Nesta medida, o desenvolvimento está diretamente relacionado à expansão das capacidades/liberdades das pessoas, possibilitando-lhes participar da vida política, social e econômica e demais aspectos, de forma ativa e consciente”.

Destaca-se as considerações de Pintarelli (2014, p. 369), que afirma:

Nessa ótica, o caminhar jurídico da humanidade, passando pelo reconhecimento de uma terceira geração de direitos fundamentais, calcada no valor fraternidade, e chegando ao reconhecimento do direito ao desenvolvimento como direito inalienável do ser humano, demonstra o quanto a ordem econômica, para ser hígida, deve ser estabelecida e aplicada em consonância com os direitos humanos, sob pena de o contrário significar um modelo econômico que não preze pelo desenvolvimento humano, afastando-se, assim, de toda a construção lógica da evolução da ordem econômica, ligada umbilicalmente ao reconhecimento das diversas gerações dos direitos humanos.

Pela análise exposta, percebe-se que os direitos humanos sociais se encontram diretamente vinculados à própria finalidade constitucional da ordem econômica. Isso significa que a atuação estatal no domínio econômico não pode ocorrer de forma desvinculada da proteção coletiva e da preservação da justiça social, sob pena de comprometimento da própria legitimidade constitucional do Estado Regulador.

Nessa seara, as agências reguladoras exercem função essencial dentro da estrutura econômica brasileira, justamente porque atuam como mecanismos institucionais voltados à preservação do equilíbrio entre os interesses privados do mercado e os interesses públicos da coletividade. Sobre o tema, Torres (2019, 2019, p. 5) esclarece que:

A atividade regulatória tem por objetivo precípua ser um ponto de equilíbrio entre direitos fundamentais: de um lado, o direito à livre concorrência [...] e, de outro, a proteção aos direitos fundamentais dos destinatários dos serviços (os consumidores), haja vista ser o indivíduo alicerce e fundamento do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Dessa forma, a função regulatória não pode ser compreendida apenas sob a ótica burocrática ou econômica, mas também como mecanismo de concretização constitucional dos direitos fundamentais sociais. As agências reguladoras, ao fiscalizarem determinados setores econômicos, exercem relevante papel na preservação do interesse público, especialmente em setores diretamente relacionados à coletividade, como saúde suplementar, energia, telecomunicações, transporte e infraestrutura.

Todavia, conforme analisado anteriormente no estudo da teoria da captura regulatória, a aproximação excessiva entre agentes econômicos e entes reguladores pode ocasionar o desvirtuamento da finalidade constitucional dessas instituições, comprometendo sua independência funcional e sua capacidade de atuação imparcial.

Nesse sentido, Torres (2019, p. 5) afirma que: “Quando ocorre a captura, há flagrante comprometimento da independência da pessoa controladora.”

Tal situação demonstra que a captura regulatória não representa apenas um problema administrativo ou político, mas sim uma ruptura da própria finalidade constitucional atribuída às agências reguladoras. Isso porque, uma vez comprometida a independência institucional do ente regulador, a atividade regulatória deixa de atender prioritariamente aos interesses públicos e passa gradativamente a favorecer interesses econômicos específicos.

Além disso, os impactos dessa desvirtuação institucional atingem diretamente os direitos humanos sociais, especialmente diante do fato de que muitos dos setores regulados envolvem serviços essenciais relacionados à própria dignidade da pessoa humana, como saúde, transporte, energia elétrica e comunicação. Nessas hipóteses, o enfraquecimento da regulação implica não apenas prejuízos econômicos, mas também limitações materiais ao acesso da população a direitos fundamentais básicos.

Tal problemática pode ser observada, inclusive, nas reflexões desenvolvidas por Baird (2017), ao analisar a atuação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Conforme observado por Baird, as alterações institucionais ocorridas na estrutura diretiva da ANS não foram suficientes para alterar substancialmente a orientação regulatória da agência, permanecendo presentes mecanismos regulatórios mais favoráveis ao setor empresarial em detrimento dos consumidores.

Por essa perspectiva, percebe-se que a captura regulatória pode privilegiar setores econômicos específicos em prejuízo da coletividade e dos consumidores. A partir dessa lógica, torna-se possível compreender que a captura regulatória não afeta apenas a estrutura administrativa das agências reguladoras, mas compromete diretamente a concretização dos objetivos constitucionais da ordem econômica brasileira.

Cumprir destacar que a própria Constituição Federal estabelece que a ordem econômica deve assegurar a todos existências dignas, conforme os ditames da justiça social. Assim, quando a atividade regulatória passa a ser influenciada predominantemente por interesses privados, ocorre verdadeiro afastamento dos fundamentos constitucionais previstos no artigo 170 da Constituição de 1988.

Dessa forma, a efetividade da ordem econômica constitucional depende diretamente da preservação de mecanismos regulatórios capazes de limitar abusos econômicos, impedir práticas abusivas e assegurar equilíbrio entre liberdade econômica e proteção dos direitos sociais.

Nessa linha, a Ferrazzo e Fiamoncini (2019, p. 130) afirmam que:

Os direitos fundamentais, concebidos sob a racionalidade liberal moderna europeia, foram historicamente estruturados a partir de uma lógica monocultural, individualista e universalizante, invisibilizando outras formas de organização social, política e cultural, especialmente aquelas oriundas dos povos do Sul Global.

A reflexão proposta pela autora permite compreender que a efetividade dos direitos fundamentais não pode ser analisada exclusivamente sob uma perspectiva formal ou abstrata, mas deve considerar também as estruturas concretas de poder econômico e institucional que condicionam o acesso material da população aos direitos sociais.

Afirma ainda a Ferrazzo e Fiamoncini (2019, p. 141) a respeito da transformação estrutural nas relações estruturais que “a interculturalidade crítica não se limita ao reconhecimento formal da diversidade, mas propõe uma transformação estrutural das relações de poder que historicamente marginalizaram os saberes e modos de vida não ocidentais”.

Sob essa perspectiva, observa-se que a captura regulatória também pode ser compreendida como mecanismo estrutural de concentração de poder econômico e institucional, capaz de reforçar desigualdades históricas e dificultar a concretização material dos direitos fundamentais sociais.

Destaca-se também que a própria disciplina constitucional da ordem econômica brasileira encontra fundamento na proteção da dignidade humana e na promoção do desenvolvimento social, razão pela qual o enfraquecimento da atuação regulatória estatal implica comprometimento da própria efetividade constitucional.

Nesse sentido, Pintarelli (2014, p. 370) afirma que: “a disciplina constitucional da ordem econômica na atualidade representa verdadeiro instrumento de proteção e desenvolvimento dos direitos humanos”.

Conforme leciona Canotilho (1999, p. 14), o Estado de Direito democrático não pode submeter-se à lógica de dominação econômica, pois sua legitimidade constitucional depende justamente da preservação da subordinação do poder econômico ao poder político. Nesse sentido, a captura regulatória representa uma ruptura estrutural da própria ordem constitucional democrática, na medida em que interesses econômicos privados passam a influenciar ou direcionar decisões estatais originalmente destinadas à proteção do interesse público e da efetividade dos direitos fundamentais.

O Estado de direito só será social se não deixar de ter como objetivo a realização de uma democracia económica, social e cultural e só será democrático se mantiver firme o princípio da subordinação do poder económico ao poder político. As tentativas de expurgação do social com o intuito de destilar um Estado de direito quimicamente puro, isto é, um Estado

sem o compromisso da socialidade, mais não são do que coberturas ideológicas para políticas econômicas e sociais onde não cabem deveres de solidariedade e de inclusão do outro (Canotilho, 1999, p. 14).

Assim, a captura regulatória representa fenômeno capaz de desvirtuar a finalidade constitucional das agências reguladoras, enfraquecer a proteção do interesse público e comprometer a efetividade dos direitos humanos sociais dentro da ordem econômica brasileira, especialmente diante da crescente influência exercida por grupos econômicos sobre estruturas estatais de regulação e fiscalização.

3.3 Efetividade constitucional, ordem econômica e direitos humanos sociais

Conforme demonstrado no tópico anterior, a captura regulatória produz efeitos que ultrapassam a esfera meramente econômica ou administrativa, alcançando diretamente a efetividade dos direitos humanos sociais e a própria concretização da ordem constitucional econômica brasileira. Isso porque a Constituição Federal de 1988 não estabelece apenas uma organização econômica voltada à livre iniciativa, mas sim um modelo constitucional direcionado à promoção da dignidade humana, da justiça social e da redução das desigualdades.

Nesse sentido, Pintarelli (2014) afirma que: “a análise da ordem econômica, especialmente da ordem econômica brasileira, demanda necessariamente incursão no estudo dos direitos humanos em sua variedade intergeracional.” (Pintarelli, 2014, p. 375)

Dessa forma, a interpretação da ordem econômica constitucional não pode ser dissociada da proteção aos direitos fundamentais, especialmente diante do fato de que os princípios econômicos previstos no artigo 170 da Constituição Federal possuem finalidade social expressa, voltada à concretização de uma existência digna.

Corroborando esse entendimento, Pintarelli (2014 p. 375) esclarece que “a ordem econômica a que alude o artigo 170, caput, do texto constitucional deverá ser dinamizada tendo em vista a promoção da existência digna que todos devem fruir

Assim, observa-se que a própria atuação do Estado Regulador encontra fundamento na necessidade de preservação da ordem econômica constitucional, especialmente através da manutenção de mecanismos regulatórios capazes de limitar abusos econômicos, preservar a concorrência e assegurar equilíbrio entre desenvolvimento econômico e proteção social.

Nessa perspectiva, importante destacar que o modelo regulatório brasileiro não surgiu como mero instrumento de intervenção estatal arbitrária, mas sim como mecanismo necessário à preservação do próprio equilíbrio econômico e social diante das

transformações do capitalismo contemporâneo. Sobre o tema, Pintarelli (2014) afirma que:

Dessa forma, com a finalidade de proteger a própria noção de mercado que havia sido concebida e possibilitar o avanço da sociedade econômica, fazia-se necessária uma nova postura do Estado na vida privada, uma postura que não equivalhesse à ingerência existente à época do absolutismo, mas que norteara a atividade econômica de modo a reconhecer a necessidade de ser imposto, pelo ordenamento jurídico, um conjunto de regras para conservar e orientar a sociedade econômica e os agentes econômicos. (Pintarelli, 2014, p. 360)

Percebe-se, portanto, que a atuação regulatória do Estado possui íntima relação com a preservação da própria legitimidade da ordem econômica constitucional, funcionando como instrumento de limitação do poder econômico e de proteção do interesse coletivo.

Todavia, conforme analisado ao longo do presente estudo, a captura regulatória compromete justamente essa finalidade constitucional das agências reguladoras, enfraquecendo sua autonomia institucional e reduzindo sua capacidade de atuação imparcial.

Nesse sentido, Torres (2019) esclarece que:

A independência constitui requisito fundamental para a atuação de uma agência reguladora [...] Caso haja influência dominante de algum interesse, restará caracterizada a captura, consistente na deturpação da finalidade precípua do papel de uma agência reguladora, que consiste em equilibrar os direitos fundamentais dos entes envolvidos (Torres, 2019, p. 14-15).

Dessa forma, a captura regulatória representa verdadeiro comprometimento da efetividade constitucional, uma vez que impede que as agências reguladoras exerçam adequadamente suas funções de fiscalização, equilíbrio econômico e proteção coletiva.

Além disso, conforme aponta Torres (2019, p. 14): “a captura pode ser praticada pelo próprio ente estatal, a partir de atos que interfiram na gestão das agências, em sua corporação e até mesmo em sua autonomia orçamentária e financeira”.

Observa-se, assim, que a captura não se limita exclusivamente à influência direta de grupos econômicos privados, podendo também ocorrer através de interferências institucionais e políticas capazes de comprometer a autonomia técnica das agências reguladoras. Tal situação agrava ainda mais a fragilidade da estrutura regulatória brasileira, especialmente em setores essenciais relacionados aos direitos humanos sociais.

Nessa linha, Lima e Fonseca (2021) observam que: “as decisões da ANS acabam muitas vezes favorecendo as operadoras de planos de saúde, em detrimento do interesse público” (Lima; Fonseca, 2021).

Esse cenário demonstra que o enfraquecimento da atuação regulatória estatal ultrapassa a esfera meramente econômica, produzindo impactos concretos sobre a efetividade dos direitos humanos sociais e sobre a própria legitimidade da ordem constitucional econômica brasileira, especialmente quando setores essenciais passam a ser regulados de maneira mais favorável aos interesses econômicos privados do que à proteção dos consumidores e da sociedade.

Corroborando essa análise, Dias, Ferrer e Félix (2020) afirmam que:

Quando ocorre a captura, a regulação deixa de combater o abuso do poder econômico e, na verdade, passa a promovê-lo. As agências reguladoras, ao serem capturadas, não mais servem ao interesse público, mas sim aos interesses privados dos agentes econômicos, resultando em aumento da desigualdade social e prejuízo aos direitos dos consumidores. (Dias; Ferrer; Félix, 2020, p. 54)

Assim, a captura regulatória compromete diretamente a efetividade dos direitos fundamentais sociais, especialmente ao enfraquecer mecanismos institucionais criados justamente para assegurar equilíbrio econômico, justiça social e proteção coletiva.

Além disso, conforme apontado por Baird (2017), os efeitos da captura regulatória acabam repercutindo diretamente sobre o desenvolvimento social e econômico do país, agravando desigualdades e enfraquecendo os objetivos constitucionais da ordem econômica brasileira.

Nesse contexto, Pessoa e Santos (2016) afirmam que:

Em oposição, uma análise do art. 170 da Constituição Federal de 1988, permite afirmar que o regime econômico deve observar, no Brasil, as determinações ali insitas, acerca de uma ordem econômica, alicerçada na valorização do trabalho e na livre-iniciativa, assegurando, a todos, existência digna conforme os ditames da justiça social, com o objetivo de concretizar os direitos sociais a toda a população (Pessoa; Santos, 2016, p. 211).

Desse modo, a Constituição Econômica brasileira não admite um modelo de desenvolvimento dissociado da dignidade humana e da efetividade dos direitos fundamentais sociais. Pelo contrário, estabelece verdadeira vinculação entre desenvolvimento econômico, justiça social e proteção coletiva.

Nessa perspectiva, Pessoa e Santos (2016) sustentam que:

Assim, tendo em vista que o direito ao desenvolvimento enfrenta o desafio quanto a sua concretude e força jurídica vinculante [...], a adoção do capitalismo humanista [...] figuraria num modo de garantir meios para atingir o desenvolvimento, uma vez que esta vertente do regime capitalista já é, por si só, um elemento para o desenvolvimento, como também porque se apresenta como uma forma de garantir a dignidade da pessoa humana, o equilíbrio do meio ambiente, além de uma perspectiva mais ampla de direitos humanos (Pessoa; Santos, 2016, p. 219).

Do mesmo modo, os autores concluem que “capitalismo humanista se mostra, então, como um modo de viabilizar o direito ao desenvolvimento, de forma cogente e efetiva. Figurando, inclusive, como um instrumento para guiar a atuação do Estado rumo ao desenvolvimento” (Pessoa; Santos, 2016, p. 219).

Por fim, percebe-se que a efetividade da ordem constitucional econômica brasileira depende diretamente da preservação da autonomia institucional das agências reguladoras, da limitação do abuso do poder econômico e da manutenção de mecanismos regulatórios comprometidos com a proteção do interesse público. Assim, a captura regulatória, ao comprometer a independência dos entes reguladores e favorecer interesses econômicos específicos, representa não apenas um problema administrativo ou político, mas também verdadeira ameaça à concretização dos direitos humanos sociais e da própria dignidade econômica assegurada pela Constituição Federal de 1988.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa demonstrou que a captura regulatória representa fenômeno estrutural capaz de comprometer diretamente a efetividade da ordem constitucional econômica brasileira e, conseqüentemente, dificultar a concretização dos direitos humanos sociais previstos na Constituição Federal de 1988. Conforme analisado ao longo do estudo, as agências reguladoras surgiram dentro da lógica do Estado Regulador como instrumentos voltados à preservação do equilíbrio econômico, da livre concorrência, da proteção coletiva e da promoção da justiça social. Entretanto, diante da crescente influência exercida por grupos econômicos organizados, tais instituições tornam-se suscetíveis ao desvirtuamento de suas finalidades constitucionais.

Nesse sentido, as contribuições teóricas de Max Weber permitiram compreender que a burocracia estatal, embora concebida como mecanismo racional de legitimidade e organização administrativa, pode gradativamente afastar-se das demandas sociais e tornar-se vulnerável à instrumentalização por interesses privados. Do mesmo modo, George Stigler demonstrou que os próprios setores econômicos regulados possuem incentivos permanentes para influenciar os entes reguladores, comprometendo a neutralidade institucional das agências.

Além disso, como se demonstrou a captura regulatória não produz apenas consequências administrativas ou econômicas, mas também impactos sociais concretos,

especialmente em setores essenciais relacionados à saúde, energia, transporte, infraestrutura e comunicação. Dessa forma, conforme as reflexões de Pintarelli, Pessoa e Santos, Torres, e, Ferrazzo e Fiamoncini, percebe-se que a ordem econômica constitucional brasileira se encontra diretamente vinculada à proteção da dignidade humana, à redução das desigualdades sociais e à efetivação dos direitos fundamentais sociais.

Assim, conclui-se que a preservação da autonomia institucional das agências reguladoras e o fortalecimento dos mecanismos de controle e transparência estatal representam medidas essenciais para a manutenção da legitimidade da ordem econômica constitucional brasileira, especialmente diante da necessidade de proteção do interesse público e da concretização dos direitos humanos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988

REFERÊNCIAS

BAGATIN, Andreia Cristina. **Captura das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

BARROSO, Roberto. Constituição, Ordem Econômica e Agências reguladoras. **Direito do Estado. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. 2005. Disponível em: <https://direitoepoliticaeconomica.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/03/redae-1-fevereiro-2005-roberto-barroso.pdf>. Acesso em: mai. 2026.

BARROSO, Luís Roberto. Agências Reguladoras. Constituição, Transformações do Estado e Legitimidade Democrática. **Revista de Direito Público**, 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46445/45191> Acesso em: 5 maio 2026.

BAIRD, marcello fragano. **Redes de influência, burocracia, política e negócios na agência nacional de saúde suplementar (ANS)**. 2017, tese (doutorado) – universidade de São Paulo. biblioteca digitais de teses e dissertações da USP. disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/record/usp_4ac265960013f44317107df011fd09bc. acesso em: 14 março. 2026.

BECKER, Gary. **Uma teoria da competição entre grupos de pressão por influência política**. The Quarterly Journal of Economics , v. 3, pág. 371-400, 1983. Disponível em: <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/98/3/371/1852264> . Acesso em: 02 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013** . Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12813.htm . Acesso em: 31 jan. 2026.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 26 de setembro de 2024.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Estado de direito**. Coimbra: [1999.], [s.d.]. Estado de Direito - academia.edu. 1999 -. Disponível em: https://www.academia.edu/6590676/ESTADO_DE_DIREITO. Acesso em: 02 abr. 2026.

DIAS, Jefferson Aparecido; FERRER, Walkiria Martinez Heinrich; FÉLIX, Bruno Galoppini. **Intervenção Regulatória no Domínio Econômico e no Te***Revista de Direito e Desenvolvimento* , Universidade de Marília Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/101745796/480746048-libre.pdf?1683041068=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DIntervencao_Regulatoria_No_Dominio_Econo.pdf&Expires=1778948834&Signature=gY3XbEzZwbjN~SQmYLaWouyXENZ6AuvRMZYTgPyjPrKswtivYRAfJ9G1o4gOYZ3x5Vnl~9KXITEIRAj1NnislGyzz3gbGXzHuizQtGq2xxqNHLp9zE~y~5SriJequXhOrAhVaJtRwQGha5ClJYG81BpNkbHMGbBPp~p0EIP1yjJLJXq5RkOHkPppweRwf6nE8AiPtGBXtk5v~nPrKqPyogvMLnFcPFpqrRhC6UyuJnlSkas7vDdhlcZeflYDaDeGT7rAzXf-Sf83nRNBbVPzERt-3USw65rNprTQdhvGRuix3TX-gWqTcfTgHBvd1qOL9bBERfjeCaMgaiMcPA0q44Vg__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. 2020. Acesso em 4 de março de 2026.

FERRAZZO, Débora; FIAMONCINI, Daniel Raizer. **Direitos fundamentais: da origem monocultural à releitura crítica em contextos interculturais**. *Captura Crítica: direito, política, atualidade*, Florianópolis, v. 8, n. 1, p. 126-148, 2019.

FERRAZZO, Débora. **Pluralismo jurídico e descolonização constitucional na América Latina**. 2015. 462 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras: Da Organização Administrativa Piramidal à Governança em Rede**. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2ª Edição. 2021.

LIRA, Marília Gabriela de A. M. P. de. **Teoria da Captura no Brasil**. Revista Eletrônica Estácio Brasil. Faculdade Estácio Recife, 2016. Disponível em: <https://reer.emnuvens.com.br/reer/article/view/14/11>. Acesso em: 05 out. 2024.

LIMA, Iana Alves de; FONSECA, Elize Massard da. *Captura Regulatória: Conceitos e Medidas*. CEPESP FGV, 18 jan. 2021. Disponível em: <https://cepesp.fgv.br/blog/captura-regulatoria-conceitos-e-medidas>. Acesso em: 06 out. 2024.

LIMA, Carolina Alves de Souza. **Cidadania, direitos humanos e educação**. 2019. p. 334-335.

LIMA, Iana Alves de; FONSECA, Elize Massard da. **Captura ou não captura? Perspectivas analíticas no estudo de políticas regulatórias**. *Revista de Administração Pública*, v. 3, maio/jun. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/J64hd6s5ngFwdb9vJhyk69S/>. Acesso em: 08 out. 2024.

LEMOS, Roberto Jenkins. *Lobby: direito democrático*. Porto Alegre: Sagra, 1986.

MATSUSHITA, Thiago Lopes. **Análise reflexiva da norma matriz da ordem econômica**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2023. Dissertação (Mestrado em Direito). Disponível em: https://www4.pucsp.br/capitalismohumanista/downloads/analise_reflexiva_da_norma_matriz_da_ordem_economica.pdf. Acesso em: 1mai. 2026.

NUNES, Edso; RIBEIRO, Leandro Molhano; PEIXOTO, Vitor. **das Agências no Brasil**. Documento de Trabalho n. 65. Observatório Universitário, 2021. Disponível em: https://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_65.pdf. Acesso em: 29 de agosto de 2025.

PINTARELLI, Camila Kühl. **Os direitos humanos e a ordem econômica brasileira**. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 64, p. 335-378, jan./jun. 2014. DOI: 10.12818/P.0304-2340.2014v64p335. Disponível em: https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/pt_BR/article/view/P.0304-2340.2014v64p335/1545 Acesso em: 11 maio 2026.

PESSOA, Flávia Moreira Guimarães; SANTOS, Mariana Farias. **O capitalismo humanista como um elemento para o desenvolvimento: um regime econômico em consonância com os direitos humanos**. *Revista de Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas*, v. 2, n. 2, p. 249-268, 2016. DOI: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0057/2016.v2i2.1411>. Disponível em: Index Law Journals. Acesso em: 09 maio 2026.

REBOUÇAS, Marina de Siqueira Campos. **As agências reguladoras e o risco de captura: os desafios para uma maior autonomia do sistema regulatório brasileiro**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco,

Recife, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/40561> . Acesso em: 10 out. 2024.

RAUD-MATTEDI, Cécile. **A emergência de agências reguladoras e a redefinição da política.** Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]. 2002, vol.17, n.49. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/ywLXNRHwynqrzdP9qNL66kn/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 de março de 2026.

REBOUÇAS, Marina. **As agências Reguladoras e o Risco da Captura. Os desafios para uma maior autonomia do sistema regulatório Brasileiro.** São Paulo. Editora Dialética. 2021.

SUAREZ-VILLA, L. **O espírito empresarial e a difusão internacional de inovações na indústria: uma abordagem geral.** Revista Brasileira de Economia ,https://scholar.google.com/s?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=Suare-Villa++controle+dos+conglomerados+econômicos&btnG=#:~:O%20esp%C3%AAdrito%20empresarial%20e%20a%20difus%C3%A3o%20internacional%20de%20inova%C3%A7%C3%B5es%20na%20ind%C3%BAstria%3A%20uma%20abordagem%20geral. Acesso em: 3 março. 2026.

STIGLER, George J. **The Theory of Economic Regulation.** Bell Journal of Economics and Management Science, 1971. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3003160>. Acesso em: 28 agosto de 2024.

TAI, Laurence. **Regulatory capture and quality.** Journal of Public Policy, Cambridge University Press, 2016. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/abs/regulatory-capture-and-quality/9C410766B91B2048E2BE5FAEA80CFB98>. Acesso em: 02 fevereiro. 2026.

TAVARES, André Ramos. LACERDA, Marina Faraco. **O STF e a Constituição Econômica: casos e funções.** Curitiba. Editora Inter Saber. 2022.

TORRES, Isabella Macedo. **Teoria da captura: deturpação de direitos fundamentais e desafios à função independente das agências reguladoras.** Revista Eletrônica da OAB/RJ, Rio de Janeiro, n. 31, 2019. Disponível em: <https://revistaeletronicaobrj.emnuvens.com.br/revista/article/view/71/59> Acesso em: 08 maio 2026.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade:** Fundamentos da Sociologia Compreensiva. São Paulo: Editora UnB, 1999.