

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

VALÉRIA SOARES DE OLIVEIRA

**DEFERÊNCIA JUDICIAL E REGULAÇÃO ECONÔMICA: ANÁLISE DA
AUTORIDADE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E DO PAPEL DO JUDICIÁRIO**

Porto Alegre

2024

VALÉRIA SOARES DE OLIVEIRA

**DEFERÊNCIA JUDICIAL E REGULAÇÃO ECONÔMICA: ANÁLISE DA
AUTORIDADE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E DO PAPEL DO JUDICIÁRIO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Ronald Otto Hillbrecht

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Soares de Oliveira, Valéria
DEFERÊNCIA JUDICIAL E REGULAÇÃO ECONÔMICA: ANÁLISE
DA AUTORIDADE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E DO PAPEL DO
JUDICIÁRIO / Valéria Soares de Oliveira. -- 2024.
89 f.
Orientador: Ronald Otto Hillbrecht.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Deferência judicial. 2. Regulação econômica. 3.
Agências reguladoras. 4. Legitimidade do Estado. 5.
Poder Judiciário. I. Otto Hillbrecht, Ronald, orient.
II. Título.

VALÉRIA SOARES DE OLIVEIRA

**DEFERÊNCIA JUDICIAL E REGULAÇÃO ECONÔMICA: ANÁLISE DA
AUTORIDADE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E DO PAPEL DO JUDICIÁRIO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 20 de dezembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Ronald Otto Hillbrecht – Orientador

UFRGS

Prof. Glaison Augusto Guerrero

UFRGS

Prof. Leonardo Xavier da Silva

UFRGS

RESUMO

Este trabalho analisa a relação entre a legitimidade das agências reguladoras, sua autonomia técnica e o papel do Poder Judiciário na revisão de suas decisões. A pesquisa examina: (i) os fundamentos da legitimidade estatal e as transformações do Estado contemporâneo com a consolidação do modelo de Estado Regulador; (ii) a atuação das agências reguladoras no Brasil, sua autonomia, os desafios enfrentados e os mecanismos de controle que orientam sua atuação; e (iii) a interação entre o Poder Judiciário e as agências reguladoras, com destaque para os limites e possibilidades da deferência judicial. O estudo busca compreender como a supervisão judicial pode garantir a proteção do interesse público sem comprometer a expertise técnica das agências, promovendo transparência, responsabilidade e eficiência administrativa em um cenário de crescente complexidade regulatória.

Palavras-chave: Deferência judicial. Regulação econômica. Agências reguladoras. Legitimidade do Estado. Poder Judiciário.

ABSTRACT

This research examines the relationship between the legitimacy of regulatory agencies, their technical autonomy, and the role of the Judiciary in reviewing their decisions. The study explores: (i) the foundations of state legitimacy and the transformations of the modern State with the establishment of the Regulatory State model; (ii) the functioning of regulatory agencies in Brazil, focusing on their autonomy, the challenges they face, and the control mechanisms that govern their operations; and (iii) the interaction between the judiciary and regulatory agencies, emphasizing the boundaries and potential of judicial deference. The analysis seeks to understand how judicial oversight can safeguard the public interest without undermining the technical expertise of regulatory agencies, while promoting transparency, accountability, and administrative efficiency in an increasingly complex regulatory landscape.

Keywords: Judicial deference. Economic regulation. Regulatory agencies. State legitimacy. Judiciary.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADR	Alternative Dispute Resolution (Resolução Alternativa de Disputas)
ACA	Patient Protection and Affordable Care Act
AIR	Análise de Impacto Regulatório
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
APA	Administrative Procedure Act
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONITEC	Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS
EPA	Environmental Protection Agency
FLSA	Fair Labor Standards Act
IRS	Internal Revenue Service
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PRO-REG	Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 ESTADO REGULADOR.....	12
2.1 INTRODUÇÃO.....	12
2.2 REGULAÇÃO E LEGITIMIDADE DO ESTADO.....	13
2.3 PODER POLÍTICO E REGULAÇÃO.....	18
2.4 EVOLUÇÃO DO ESTADO REGULADOR.....	21
2.5 REGULAÇÃO MODERNA.....	25
3 A ECONOMIA DA REGULAÇÃO.....	29
3.1 INTRODUÇÃO.....	29
3.2 TEORIA ECONÔMICA DA REGULAÇÃO.....	30
3.3 EXPLICANDO A REGULAÇÃO.....	37
3.4 AS AGÊNCIAS REGULATÓRIAS.....	42
3.5 REGULAÇÃO BASEADA EM EVIDÊNCIAS NAS AGÊNCIAS REGULATÓRIAS....	51
4 A DEFERÊNCIA JUDICIAL.....	56
4.1 INTRODUÇÃO.....	56
4.2 FUNDAMENTOS DA DEFERÊNCIA JUDICIAL.....	57
4.3 EFICÁCIA RELATIVA ENTRE LITÍGIO E REGULAÇÃO: UMA ANÁLISE TEÓRICA.....	64
4.4 CRÍTICAS E LIMITES DA DOCTRINA CHEVRON.....	67
4.5 A DEFERÊNCIA JUDICIAL NO BRASIL.....	70
4.6 ESTUDO DE CASO BRASILEIRO.....	75
5 CONCLUSÃO.....	78
REFERÊNCIAS.....	82

1 INTRODUÇÃO

A legitimidade dos Estados modernos reside em sua capacidade de alinhar valores democráticos e conhecimento técnico para lidar com a complexidade das demandas regulatórias, especialmente em setores estratégicos que exigem respostas eficazes e fundamentadas. Essa legitimidade, de caráter tripartite, fundamenta-se em direitos, responsabilidade democrática e competência técnica. No entanto, o exercício dessa legitimidade exige um equilíbrio delicado, especialmente quando se trata da revisão judicial de decisões administrativas. Nesse contexto, os tribunais devem exercer seu papel fiscalizador sem substituir indevidamente o julgamento técnico das agências reguladoras, cuja expertise é crucial para a formulação de políticas em setores estratégicos.

Com o aumento da complexidade regulatória em setores estratégicos, como energia e telecomunicações, a legislação muitas vezes se mostra insuficiente para prever todas as contingências, exigindo maior protagonismo das agências reguladoras em suas decisões discricionárias. Por isso, as agências reguladoras assumem um papel fundamental, atuando com discricionariedade técnica para formular políticas e resolver casos de maneira responsiva às demandas sociais e econômicas. No entanto, a legitimidade dessas decisões exige que elas sejam acompanhadas por mecanismos de transparência, prestação de contas e supervisão judicial, de forma a garantir a proteção do interesse público sem comprometer a eficiência administrativa.

O envolvimento do Judiciário é fundamental para prevenir a captura regulatória, mas precisa ser exercido de forma criteriosa, respeitando a autonomia técnica das agências e promovendo a estabilidade regulatória. Essa supervisão deve equilibrar a necessidade de controle com o reconhecimento das implicações econômicas e políticas das decisões administrativas. Nesse sentido, os tribunais precisam equilibrar o respeito às escolhas técnicas das agências com uma supervisão criteriosa, que assegure a legalidade e a transparência das decisões sem comprometer sua eficácia regulatória.

Neste contexto, a deferência judicial busca equilibrar a necessidade de controle por parte do Judiciário com o respeito às escolhas técnicas e discricionárias das agências reguladoras. Assim, os tribunais devem garantir a conformidade legal das

decisões administrativas, mas sem comprometer sua eficácia regulatória ou sua capacidade de responder às demandas sociais e econômicas. Este equilíbrio é fundamental para promover a previsibilidade, a eficiência e a transparência no sistema regulatório, assegurando que as decisões complexas se mantenham alinhadas aos objetivos de interesse público.

A crescente complexidade das economias contemporâneas, impulsionada pela globalização e pela inovação tecnológica, tem demandado transformações profundas na atuação do Estado. A regulação emerge, nesse contexto, como um mecanismo estratégico para a gestão de setores cruciais da economia, permitindo ao Estado selecionar alternativas racionais e tecnicamente fundamentadas. No Brasil, essa adaptação foi catalisada pela Reforma do Estado e pela consolidação do modelo de Estado Regulador, com a criação de agências reguladoras especializadas para gerenciar setores estratégicos, como telecomunicações e energia. Essas entidades combinam especialização técnica e responsabilidade pública, contribuindo para a estabilidade econômica e para a promoção do interesse coletivo em um cenário globalizado e altamente dinâmico.

Diante dessa realidade, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar a relação entre a legitimidade democrática, a autonomia técnica das agências reguladoras e o papel do Poder Judiciário na revisão de suas decisões, buscando identificar critérios que equilibrem deferência judicial e controle democrático, promovendo segurança jurídica e proteção do interesse público. Para alcançar esse objetivo, serão examinadas as transformações do Estado contemporâneo, o funcionamento das agências reguladoras no Brasil e os critérios que orientam a supervisão judicial de suas decisões.

Este trabalho está estruturado em três capítulos, cada um contribuindo de forma interligada para o entendimento da deferência judicial e da regulação econômica no contexto econômico. O primeiro capítulo aborda os fundamentos da legitimidade estatal, explorando como a transição para o modelo de Estado Regulador reflete uma adaptação às exigências de uma economia globalizada e tecnicamente complexa. Neste capítulo, são analisadas as transformações trazidas pela Reforma Administrativa, que consolidaram as agências reguladoras como atores centrais na gestão de setores

estratégicos. O segundo capítulo se debruça sobre as agências reguladoras no Brasil, com foco em sua autonomia técnica, nos desafios enfrentados, como a captura regulatória e a judicialização, e nos mecanismos de controle que garantem sua atuação dentro dos princípios democráticos. Por fim, o terceiro capítulo explora em profundidade a interação entre o Poder Judiciário e as agências reguladoras, com foco na análise teórica e prática da deferência judicial, além de discutir suas implicações em estudos de caso como o do rol da ANS. Essa análise inclui critérios que orientam a intervenção judicial e estudos de caso que ilustram os desafios práticos dessa interação, como o emblemático conflito envolvendo o rol de procedimentos da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

Assim, este estudo oferece uma análise crítica da deferência judicial como mecanismo para equilibrar autonomia técnica, controle democrático e eficiência regulatória, destacando como essa interação pode fortalecer a legitimidade das agências e proteger os valores fundamentais da sociedade. Ao abordar a interação entre regulação, supervisão judicial e democracia, o estudo busca contribuir para o avanço do debate jurídico-administrativo e para a formulação de políticas regulatórias mais eficazes no Brasil.

Esse esforço se insere em um cenário de crescente judicialização das decisões administrativas e de ampliação do controle público sobre as ações do Estado. Assim, o presente trabalho almeja oferecer uma reflexão aprofundada e sistemática sobre os desafios e as possibilidades de uma interação equilibrada entre as agências reguladoras e o Poder Judiciário, destacando como a deferência judicial pode ser uma ferramenta valiosa para preservar a autonomia técnica das agências e promover o interesse público em um cenário regulatório cada vez mais complexo.

2 ESTADO REGULADOR

O presente capítulo tem como objetivo apresentar o conceito de Estado regulador, sua evolução histórica e seus desafios contemporâneos. Partindo da transição do modelo intervencionista tradicional para a regulação baseada em expertise técnica e autonomia institucional, este capítulo explora como essa transformação impacta a legitimidade, a eficiência e a responsabilidade democrática do Estado.

2.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo introduz a regulação como um dos pilares do Estado contemporâneo, analisando como as transformações no papel estatal ao longo das últimas décadas moldaram o modelo de Estado regulador. Apresenta-se, também, as bases teóricas, históricas e práticas da regulação, destacando sua relação com a legitimidade do Estado e sua importância na redefinição da atuação governamental diante dos desafios econômicos e sociais contemporâneos.

O Estado regulador, consolidado especialmente a partir do século XX, representa uma mudança de paradigma, substituindo práticas de intervenção direta por mecanismos de supervisão e controle baseados em expertise técnica e autonomia institucional. Nesse contexto, a regulação se torna um instrumento essencial para equilibrar eficiência econômica, justiça social e legitimidade democrática, respondendo às complexidades de mercados globalizados e às demandas crescentes por maior transparência e participação social.

Este capítulo está estruturado em seções que contribuem para entender diferentes aspectos do modelo de Estado regulador. A primeira seção discute a relação entre regulação e legitimidade do Estado, demonstrando como a regulação responde às complexidades dos mercados globalizados e às demandas sociais por transparência e participação. Em seguida, a análise do poder político e regulação examina as dinâmicas de influência de grupos organizados, evidenciando como interesses econômicos e políticos moldam o processo regulatório.

Posteriormente, a seção dedicada à evolução do Estado regulador traça um panorama histórico das mudanças no papel do Estado, com foco na transição para um modelo regulador e nos reflexos dessa transformação na governança pública. Finalmente, a seção sobre regulação moderna investiga a consolidação das agências reguladoras como instrumentos de governança eficiente, discutindo os desafios de equilibrar autonomia institucional com responsabilidade pública.

O capítulo busca oferecer uma análise abrangente e crítica sobre o Estado regulador, conectando suas bases teóricas e práticas às exigências do contexto contemporâneo, contribuindo para os objetivos mais amplos da pesquisa. Esse panorama será essencial para fundamentar as discussões nos capítulos seguintes.

2.2 REGULAÇÃO E LEGITIMIDADE DO ESTADO

A regulação emerge como uma resposta às transformações do papel do Estado na governança contemporânea, especialmente no contexto do Estado regulador. Esse modelo, que se consolida a partir do século XX, reflete uma transição de práticas governamentais centralizadas para mecanismos de supervisão baseados na expertise técnica e na autonomia institucional. Ao explorar os desafios e as justificativas para essa abordagem, este capítulo aborda como a regulação busca equilibrar eficiência, responsabilidade e legitimidade, sendo uma alternativa para lidar com as complexidades econômicas e sociais de um mercado globalizado. A análise percorre as raízes históricas e as perspectivas teóricas que fundamentam a legitimidade do Estado regulador, destacando as implicações políticas e sociais de sua implementação.

De acordo com Jordana e Levi-Faur (2004) o conceito de "Estado Regulador" representa uma transformação significativa na governança das economias capitalistas, enfatizando o papel das regras, normas e padrões em detrimento de abordagens tradicionais como a propriedade pública, subsídios ou prestação direta de serviços. Inicialmente vinculado a debates acadêmicos, o Estado regulador ganhou força nas últimas décadas, sobretudo a partir dos anos 1980, em meio à ascensão do neoliberalismo (Jordana; Levi-Faur, 2004).

O conceito é multifacetado e suscita debates, alguns o veem como uma evolução global associada à integração econômica e à legitimação tecnocrática; outros, como um fenômeno setorial ou nacional, profundamente moldado por tradições institucionais e culturais específicas. Apesar de variações, é amplamente reconhecido que o Estado regulador introduz novos desafios, como a convivência de diferentes formas de controle e a necessidade de adaptação às camadas pré-existentes de governança (Jordana; Levi-Faur, 2004). Além disso, enquanto alguns associam o Estado regulador à hegemonia neoliberal, outros destacam suas origens em movimentos progressistas, como no caso dos Estados Unidos, onde emergiu como resposta a demandas sociais contra interesses empresariais concentrados (Jordana; Levi-Faur, 2004).

A legitimação do Estado regulador contemporâneo se constrói sobre a transição de uma abordagem tradicional de regulação para uma mais complexa e diversificada, como analisado por Majone (2013). Esse processo não emergiu de um rompimento com o passado, mas sim de uma adaptação dos modos de intervenção governamental. O Estado regulador moderno ampliou seu escopo para além da redistribuição de renda e do controle direto de monopólios. Nos Estados Unidos, a evolução das leis antitruste e da regulação social federal reflete uma continuidade que adapta práticas antigas para novas demandas. Na Europa, a tradição de empresas públicas em setores monopolísticos, como eletricidade e ferrovias, consolidou uma forma de regulação que procura balancear interesses econômicos com proteções ao consumidor (Majone, 2013).

A regulação estatal nos Estados Unidos ganhou força a partir de lutas políticas populares no final do século XIX, com o objetivo de enfrentar interesses corporativos consolidados. Esse movimento resultou na criação de instituições reguladoras independentes, marcando um papel central na governança administrativa, especialmente durante o New Deal e o período pós-guerra (Jordana; Levi-Faur, 2004). Embora alguns setores empresariais apoiassem regulamentações específicas, esse suporte era seletivo e não invalida o caráter reformista e voltado à justiça social do modelo regulador, frequentemente percebido como "vermelho" pelos críticos conservadores devido à sua oposição ao poder corporativo consolidado e ao seu foco em proteger interesses públicos. Em contraste, na Europa, onde prevalecia a

nacionalização como resposta às questões sociais, o modelo regulatório norte-americano era percebido como menos radical, refletindo a influência de contextos históricos e políticos distintos (Jordana; Levi-Faur, 2004).

A ascensão do Estado regulador pode ser interpretada sob diversas perspectivas, incluindo as de tecnocracia e credibilidade política. A primeira visão destaca que o Estado regulador surgiu como uma solução para a falta de expertise dos formuladores de políticas, com foco na delegação de funções a especialistas para garantir estabilidade e continuidade nas decisões. A segunda interpretação sugere que a delegação de poder para instituições independentes visa aumentar a credibilidade das políticas governamentais, especialmente em um contexto de competição regulatória crescente e interdependência internacional. No entanto, uma terceira perspectiva, centrada na confiança, propõe que o declínio da confiança nas instituições sociais e políticas favoreceu a ascensão do Estado regulador, já que as sociedades passaram a confiar mais nas agências reguladoras como meio de restaurar a legitimidade das ações governamentais. Esta visão sugere que a confiança desempenha um papel crucial tanto na governança como na dinâmica regulatória, desafiando as explicações anteriores focadas apenas em expertise e credibilidade (Jordana; Levi-Faur, 2004).

Com base nas ideias de Wilson (2005), o conceito de um Estado regulador moderno reflete uma transformação na maneira como o governo lida com as demandas sociais e econômicas contemporâneas. Ao contrário do modelo intervencionista do passado, que visava controlar diretamente a economia, o Estado regulador busca supervisionar e regulamentar setores estratégicos de forma mais indireta e flexível. Esse movimento reflete uma reforma administrativa essencial para a criação de um aparato estatal mais eficiente, no qual as funções são descentralizadas, priorizando a transparência e a responsabilidade, em busca de uma regulação eficaz e alinhada ao interesse público.

A legitimidade do Estado regulador está, assim, profundamente ligada à sua capacidade de se adaptar às transformações do mercado globalizado e à crescente demanda da sociedade por maior participação e transparência nas decisões governamentais. A reforma administrativa torna-se crucial para superar as falhas de governança do passado, como a proliferação de objetivos conflitantes nas empresas

públicas e a falta de fiscalização eficiente. Nesse novo modelo, o Estado deixa de controlar diretamente os meios de produção e passa a regular por meio de agências especializadas, que, apesar de sua autonomia, devem sempre atuar em consonância com os princípios do interesse público e estarem sujeitas a rigorosos processos de avaliação e controle (Wilson, 2005).

Esse processo de adaptação e reforma do Estado, como sugerido por Wilson (2005), reflete a necessidade de um governo que, em um mundo cada vez mais globalizado e interconectado, não se limite a respostas internas, mas também aprenda com as experiências e sistemas externos, ajustando-se às peculiaridades e exigências locais sem perder de vista os princípios universais da boa administração.

O fortalecimento das capacidades regulatórias do Estado está diretamente relacionado à necessidade de uma reforma que estreite os laços entre o governo e a sociedade, criando uma nova legitimidade baseada na eficácia regulatória e na proteção dos direitos dos consumidores. De acordo com Majone (2013), a credibilidade das instituições regulatórias e a confiança pública são fundamentais para que o Estado possa exercer sua função reguladora sem recorrer a intervenções diretas nas operações de mercado. Dessa forma, o sucesso do Estado regulador depende de uma governança que, ao mesmo tempo, seja eficiente e responsável, capaz de influenciar as atitudes e comportamentos de uma sociedade em constante transformação, sem recorrer ao controle coercitivo.

Para Majone (2013), a chave para um modelo regulador eficaz reside na construção de compromissos confiáveis, que não podem ser alcançados apenas por meio de regulação detalhada e rígida. Em vez disso, é essencial que as agências reguladoras operem com um equilíbrio entre a autonomia e a responsabilidade pelo interesse público. Essa abordagem envolve a adoção de contratos relacionais, onde as partes acordam princípios e procedimentos gerais, estabelecendo mecanismos flexíveis para lidar com contingências imprevistas e garantindo que as decisões sejam alinhadas aos princípios democráticos e à justiça social. Dessa maneira, o Estado regulador contemporâneo busca consolidar sua legitimidade através da confiança mútua e da capacidade de adaptação, essencial para a eficácia de uma governança democrática.

O modelo desenvolvido por Glaeser e Shleifer (2001) oferece uma explicação sobre o surgimento do Estado Regulador, focando na transformação das práticas governamentais durante a era progressiva nos Estados Unidos, o modelo examina as razões pelas quais o Estado começou a adotar práticas regulatórias em vez de depender exclusivamente de sistemas judiciais ou de políticas de mercado para resolver falhas econômicas e sociais. A regulação se tornou uma resposta necessária às distorções do mercado, como monopólios e externalidades negativas, que o sistema judicial tradicional não conseguia corrigir de maneira eficaz. Segundo os autores, a transição para a regulação reflete uma tentativa de superar as limitações do sistema jurídico diante dos desafios impostos por um mercado em rápida transformação e pelas pressões sociais e políticas da época.

Uma das premissas fundamentais do modelo de Glaeser e Shleifer (2001) é que, em contextos de alta subversão da justiça — caracterizados por sistemas judiciais e regulatórios vulneráveis à corrupção ou à influência política — a capacidade do governo de corrigir falhas de mercado se torna seriamente comprometida. A subversão da justiça pode ocorrer de diversas formas, como decisões judiciais influenciadas por interesses privados, pressões políticas que afetam a imparcialidade do sistema e práticas de corrupção que enfraquecem as instituições responsáveis por garantir a justiça. Quando esses problemas são predominantes, o governo enfrenta elevados custos na tentativa de corrigir distorções econômicas, tornando a intervenção regulatória um caminho mais pragmático. Nesse cenário, a alternativa de "não fazer nada" — ou seja, aceitar as falhas de mercado — muitas vezes se apresenta como uma solução menos onerosa do que tentar resolvê-las por meio de processos judiciais ou regulatórios ineficazes.

O modelo também destaca a importância da capacidade administrativa do governo na implementação de reformas regulatórias. Em países ou contextos onde a capacidade do governo é fraca, devido à falta de uma burocracia independente ou a uma regulação vulnerável à captura por interesses privados, as tentativas de corrigir falhas de mercado por meio de regulação podem ser contraproducentes. Em tais contextos, a regulação pode resultar em ineficiências, além de potencialmente beneficiar grupos de interesse em detrimento do bem-estar social. Por outro lado, em

sociedades com uma infraestrutura jurídica e regulatória mais forte, onde a burocracia é mais eficiente e os juízes independentes podem atuar sem pressões externas, a regulação se torna uma ferramenta poderosa para corrigir as falhas de mercado. Nesse sentido, a regulação se apresenta como uma solução eficaz, especialmente em contextos onde os custos da subversão da justiça superam as vantagens de uma abordagem judicial (Glaeser; Shleifer, 2001).

A consolidação do Estado regulador, ao redefinir a relação entre autonomia técnica e responsabilidade pública, evidencia como a regulação se tornou um elemento central na governança contemporânea. No entanto, sua legitimidade não se limita a critérios técnicos ou econômicos; ela está profundamente imbricada em dinâmicas de poder político, que influenciam tanto a formulação quanto a aplicação de políticas regulatórias. Essa interseção entre regulação e poder político será explorada a seguir, analisando como interesses diversos, estruturas institucionais e pressões sociais moldam o exercício do poder no contexto regulatório, destacando as implicações políticas e sociais que permeiam o processo regulador.

2.3 PODER POLÍTICO E REGULAÇÃO

Esta seção aborda a relação entre poder político e regulação, examinando como os interesses de grupos organizados influenciam as decisões regulatórias e como essas decisões refletem não apenas objetivos econômicos, mas também disputas de poder e interesses distributivos. Ao analisar essas dinâmicas, o texto busca entender os mecanismos subjacentes que moldam o Estado regulador e sua interação com os atores políticos e econômicos.

Para Peltzman (1989), os políticos, assim como os indivíduos no mercado, agem para maximizar seus próprios interesses. Nesse contexto, os grupos de interesse desempenham um papel crucial no processo regulatório, uma vez que podem influenciar as decisões dos políticos e reguladores por meio do apoio financeiro ou de outros recursos. Esse comportamento de maximização do interesse próprio implica que a regulação não necessariamente visa o bem-estar público, mas sim o favorecimento

de grupos específicos que buscam capturar os benefícios da regulação para aumentar sua riqueza.

Peltzman (1989) também analisa os impactos da desregulação das décadas de 1970 e 1980, sugerindo que a teoria econômica da regulação é eficaz para explicar tanto o processo de regulação quanto a transição para a desregulação. Ele argumenta que, em muitos casos, a regulação se tornou uma ferramenta de redistribuição de riqueza, onde grupos de interesse bem organizados, como empresas ou sindicatos, conseguem obter vantagens significativas. A desregulação, por sua vez, reflete um movimento para reduzir o controle do governo sobre setores específicos, muitas vezes em resposta à captura regulatória. Peltzman (1989) destaca que, mesmo após a desregulação, os processos de regulação e as dinâmicas políticas continuam a ser impulsionados por interesses particulares, e a teoria econômica da regulação oferece uma lente importante para compreender essas mudanças no cenário econômico e político.

No modelo de Peltzman (1976), a regulamentação é apresentada como um campo de disputa entre diferentes grupos de interesse, onde a principal mercadoria transacionada é a transferência de riqueza entre os participantes. A teoria sugere que, enquanto os consumidores formam grupos amplos e dispersos, os produtores, em sua maioria, constituem grupos menores, mas mais coesos e organizados, o que lhes permite uma maior capacidade de influenciar o processo regulatório em seu favor. A competição entre esses grupos reflete um leilão político, no qual o grupo mais bem organizado tende a prevalecer, principalmente devido aos custos de mobilização e à dificuldade de os consumidores exercerem sua influência política de maneira eficaz.

Posner (1971) desafia as concepções tradicionais sobre os objetivos da regulamentação, argumentando que ela não é apenas um mecanismo para corrigir falhas de mercado ou proteger o público contra os monopólios. Em vez disso, Posner (1971) propõe que a regulação deve ser vista como uma forma de "tributação por regulação", onde o governo utiliza a regulação não apenas para aproximar os resultados do mercado competitivo, mas também para realizar tarefas distributivas. Em muitas indústrias regulamentadas, como transporte e energia, os reguladores exigem que empresas forneçam serviços a preços abaixo dos custos de mercado, financiados

pelos lucros de outras partes do serviço. Isso cria um sistema de subsídios internos, onde certos serviços são oferecidos a taxas mais baixas do que seriam em um mercado livre, e é uma característica distintiva da regulação.

Posner (1971) também discute as limitações das duas visões tradicionais sobre a regulação, que a tratam como uma ferramenta para proteger o público ou como um instrumento de captura pelas indústrias regulamentadas. Ele sugere que essas explicações não capturam adequadamente a complexidade dos fenômenos regulatórios, como a prestação contínua de serviços a preços reduzidos. O conceito de "tributação por regulação" revela como a regulação pode ser uma ferramenta de redistribuição, com implicações econômicas e políticas significativas, e destaca a importância de considerar os objetivos distributivos da regulação ao analisar suas dinâmicas. Dessa forma, Posner propõe uma abordagem mais abrangente para entender a regulamentação, reconhecendo que ela pode simultaneamente aproximar os resultados do mercado competitivo e criar subsídios, dependendo dos grupos de interesse envolvidos.

Peltzman (1976) também aborda como os reguladores, ao gerenciar os processos de regulamentação, buscam controlar a entrada de novos concorrentes, o que pode afetar diretamente a estrutura de preços. Em setores como o bancário, por exemplo, onde a regulação da entrada é o principal instrumento de controle, o regulador utiliza essa ferramenta para criar um equilíbrio que favoreça uma estrutura de preços que atenda a interesses políticos, além de econômicos. O autor sugere que os reguladores, ao fazer isso, buscam garantir uma base de apoio político, manipulando a competição e os preços para evitar um efeito discriminatório de custos entre os consumidores. Dessa forma, a regulação se torna não apenas uma ferramenta de controle econômico, mas também uma estratégia política para manter a estabilidade e o apoio das partes envolvidas no processo.

A análise do poder político e da regulação evidencia como os interesses de grupos organizados e a busca por redistribuição moldam os processos regulatórios, refletindo a complexidade das interações entre economia e política. Essa compreensão é essencial para contextualizar a evolução do Estado regulador, que surge como

resposta às limitações do modelo estatal tradicional, incorporando novas estruturas e dinâmicas para lidar com os desafios contemporâneos de governança e legitimidade.

2.4 EVOLUÇÃO DO ESTADO REGULADOR

Este trecho aborda a evolução do papel do Estado na economia, destacando a transição de uma atuação intervencionista direta para um modelo regulador mais moderno. Analisa as transformações políticas e econômicas que moldaram essa mudança, enfatizando como o Estado passou a atuar como mediador entre interesses públicos e privados, promovendo maior eficiência, transparência e competitividade nos mercados.

De acordo com Moreira (2014), a disciplina jurídica do "direito da regulação" é apresentada como algo recente no Brasil, ganhando relevância a partir da década de 1990. Até então, o papel do Estado na economia era percebido de forma limitada, sendo definido principalmente pelo binômio "poder de polícia" e "serviço público". Essa visão, calcada na ideia de que o Estado deveria ser uma figura externa ou invasiva na economia, tratava a regulação como um aspecto secundário, colocado ao poder de polícia administrativa.

Os autores questionam essa perspectiva tradicional, apontando que ela é baseada em uma concepção liberal do século XIX, na qual Estado e iniciativa privada eram vistos como opostos excludentes. Nessa visão, o Estado era visto como paternalista e controlador, não permitindo participação privada em suas funções e atuando de forma autoritária. Segundo eles, essa abordagem limita o potencial de colaboração entre público e privado, mantendo o Estado como um estranho no domínio econômico.

Com as transformações políticas e econômicas no Brasil a partir dos anos 1990, essa visão se tornou inadequada para entender o papel moderno do Estado na economia. O "direito da regulação" passou a ser uma função estruturante do Estado, caracterizada por uma lógica mais democrática e inclusiva, onde o Estado e a iniciativa privada atuam juntos. Passaram a existir mecanismos de cooperação, como audiências públicas e parcerias público-privadas, que refletem um Estado mais aberto a ouvir e

colaborar com os interesses privados para construir uma economia equilibrada e participativa (Moreira, 2014).

O modelo de Estado intervencionista, caracterizado pela atuação direta na economia, teve seu auge no período pós-guerra e enfrentou uma crise nas décadas seguintes, especialmente nos anos 1970. Cavalcante e Junior (2009) destacam que a expansão do papel do Estado, buscando equilibrar as tensões entre capital e trabalho, levou a um aumento da burocracia e à dificuldade de gerenciar as rápidas transformações sociais. A resposta a essa crise foi a adoção de um modelo de Estado regulador, onde o foco não seria mais a intervenção direta, mas sim a criação de agências reguladoras para supervisionar e estabelecer normas para setores estratégicos, promovendo maior flexibilidade e eficiência.

De acordo com Bresser-Pereira (2002) a reforma gerencial no Brasil, iniciada em 1995 com o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, representou uma resposta à necessidade de modernizar a administração pública frente à complexidade dos desafios contemporâneos. Sob a liderança do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a proposta buscava substituir o modelo burocrático tradicional por uma administração pública mais eficiente e orientada por resultados. Essa transformação incluiu medidas como maior flexibilidade nas contratações, eliminação do regime jurídico único, valorização do planejamento estratégico e novas formas de prestação de contas, incluindo controle por resultados, competição controlada e controle social. Além disso, a criação de instituições como agências reguladoras, agências executivas e organizações sociais reforçou a modernização institucional, permitindo maior autonomia e eficiência no uso dos recursos públicos, sem a necessidade de alterações constitucionais em muitos casos (Bresser-Pereira, 2002).

Com base nas reflexões de Majone (2013), a nacionalização de indústrias-chave no passado teve diversas justificativas, incluindo a eliminação do poder monopolista privado e a proteção dos consumidores contra abusos de grandes corporações, principalmente em setores que apresentavam características de monopólios naturais, como gás, eletricidade e telecomunicações. A intervenção estatal foi considerada

necessária para regular a economia de forma mais eficiente do que os controles externos, por meio da imposição de normas legais.

No entanto, como Majone (2013) aponta, a experiência com a propriedade pública na Europa revelou que o controle direto do Estado sobre empresas nacionalizadas não era tão simples quanto se pensava. A multiplicidade de objetivos associados à nacionalização – como a promoção da "democracia industrial" e a segurança nacional – diluiu a clareza nas metas e dificultou a avaliação do desempenho dessas empresas. A ideia inicial de que a propriedade pública permitiria um controle mais flexível e eficiente das empresas logo se mostrou equivocada. Embora se acreditasse que a administração pública, por ser mais flexível, seria capaz de regular os preços e a qualidade dos serviços de forma mais eficaz, a realidade foi outra. O controle do governo sobre as empresas tornou-se disperso e as metas ficaram pouco definidas, dificultando a supervisão efetiva.

Além disso, o modelo de gestão flexível proposto pelas empresas nacionalizadas, que visava uma maior adaptação às necessidades do mercado, enfrentou grandes desafios. A constante intervenção política nas decisões diárias das empresas, especialmente nas relacionadas a preços e pessoal, tornou-se um processo informal e, muitas vezes, secreto. Isso resultou em falta de transparência e dificultou a responsabilização dos gestores, pois as decisões do governo não eram feitas por meio de processos formais e claros, mas por intervenções políticas muitas vezes pouco visíveis.

Majone (2013) conclui que a nacionalização não conseguiu atingir plenamente seus objetivos, nem no campo da regulação econômica, nem no que diz respeito à proteção do consumidor. O modelo de gestão pública, longe de ser eficiente, resultou em uma estrutura pouco clara, com objetivos dispersos e sujeitos à constante pressão política, comprometendo a capacidade de regular de forma eficaz. A experiência mostrou que o controle estatal por meio da propriedade pública não gerou a regulação econômica esperada, nem a proteção aos consumidores, evidenciando os limites desse modelo de intervenção estatal.

Neto (2009) analisa as mudanças recentes na intervenção do Estado, que tem evoluído de uma intervenção direta na economia para uma atuação reguladora mais

indireta, especialmente no Brasil e em alguns países europeus. Ele argumenta que, em vez de substituir a presença estatal, a regulação moderna busca estruturar mecanismos regulatórios que possam coexistir com operadores privados. Isso é visível em setores como telecomunicações, onde o Estado deixou de atuar diretamente, e em setores como energia elétrica e petróleo, onde ainda há operadores estatais atuando ao lado de empresas privadas.

Uma característica central da nova abordagem regulatória é a distinção entre o papel do operador estatal e o do regulador, assim como a promoção da competição entre operadores públicos e privados. Esse modelo de "regulação para a competição" visa criar um ambiente no qual o Estado se concentre em regular o mercado para garantir sua equidade e eficiência, permitindo a coexistência e a competitividade entre empresas públicas e privadas. Esse contexto demanda uma reformulação do papel regulatório do Estado, que passa a ser mais focado em garantir equilíbrio, transparência e boas práticas no mercado, ao invés de exercer uma atuação direta como produtor ou controlador dos bens e serviços. De acordo com Abrucio e Loureiro (2018), esse processo reflete a crescente imbricação entre as funções políticas e burocráticas, com os burocratas ganhando protagonismo na tomada de decisões, especialmente em questões técnicas e complexas, nas quais o conhecimento especializado é essencial para o alcance dos objetivos públicos.

Neto (2009) destaca que a regulação contemporânea difere da intervenção estatal direta em três aspectos fundamentais: pressupostos, objetivos e instrumentos. Enquanto a intervenção direta era pautada pela imposição da vontade do Estado, a regulação moderna baseia-se na mediação de interesses. Em vez de impor unilateralmente decisões, o Estado agora precisa dialogar e interagir com os agentes econômicos e sociais envolvidos. Essa abordagem visa legitimar e qualificar a atividade regulatória, tornando-a mais adequada às necessidades e expectativas da sociedade.

A evolução do papel do Estado, marcada pela transição do intervencionismo direto para um modelo regulador, estabelece as bases para compreender a regulação moderna. Essa transformação reflete a necessidade de adaptar-se às complexidades dos mercados contemporâneos, promovendo equilíbrio entre a eficiência econômica e a legitimidade democrática. A partir desse contexto, a regulação moderna emerge como

um instrumento essencial para mediar interesses diversos, utilizando mecanismos mais sofisticados e transparentes, que serão explorados a seguir.

2.5 REGULAÇÃO MODERNA

A regulação moderna representa uma resposta às limitações dos modelos intervencionistas e ao crescente dinamismo das economias contemporâneas. Este trecho explora como o Estado, ao adotar estruturas especializadas como agências reguladoras, busca equilibrar autonomia e transparência no processo regulatório, promovendo eficiência e neutralidade. Além disso, examina os desafios dessa transição, especialmente no contexto brasileiro, onde a regulação moderna emerge como ferramenta fundamental para a governança pública em setores estratégicos, garantindo a adaptação do Estado às demandas sociais e econômicas atuais.

Como aponta Cruz (2009) a regulação moderna reflete uma transformação profunda na maneira como o Estado se relaciona com os agentes econômicos. Essa mudança é impulsionada pela necessidade de adotar novos instrumentos que possibilitem uma gestão mais eficiente e imparcial dos setores econômicos, especialmente à medida que os interesses privados buscam influenciar o processo regulatório. Nesse contexto, a regulação não deve ser apenas um meio de implementar políticas governamentais, mas um processo dinâmico que preserve a independência do regulador, garantindo que as decisões se mantenham alinhadas com o interesse público. A criação de agências reguladoras independentes tem sido um dos principais modelos adotados, buscando evitar a captura regulatória e assegurando uma regulação que se baseie na eficiência e na neutralidade.

Essas novas formas de regulação surgem em resposta às falhas dos modelos anteriores, especialmente após o esgotamento da eficácia do controle direto do Estado sobre certos setores, como no caso das empresas estatais que dominavam áreas como energia e telecomunicações. O modelo de "Estado Regulador", que se consolidou especialmente a partir dos anos 1990, substituiu a gestão direta por uma governança que busca delegar as funções regulatórias para instituições especializadas. Este modelo foi inspirado na experiência americana e, gradualmente, se espalhou para

outros países, incluindo o Brasil, onde a adoção de agências reguladoras passou a ser vista como essencial para modernizar e tornar mais eficiente a regulação de setores estratégicos. Assim, a regulação moderna busca não apenas melhorar a gestão econômica, mas também criar uma governança mais democrática e eficiente, adaptada aos desafios de um mundo em constante mudança (Cruz, 2009).

Assim, a transição para o modelo de Estado regulador reflete uma profunda mudança na maneira como o governo se posiciona frente à economia e à sociedade. A criação de agências reguladoras, que marca a adoção de uma regulação indireta e técnica, é parte de um movimento mais amplo de reforma administrativa que busca garantir maior eficiência, transparência e autonomia no processo regulatório. Esse novo modelo não elimina o papel do Estado, mas redefine suas funções, transferindo a responsabilidade de regulamentar e fiscalizar para instituições especializadas, com o objetivo de equilibrar os interesses econômicos, sociais e políticos de forma mais eficaz. A legitimação do Estado regulador depende, assim, da sua capacidade de adaptação às transformações globais e da construção de uma governança que seja ao mesmo tempo eficiente e democrática, promovendo a confiança pública e respeitando os direitos dos cidadãos (Cruz, 2009).

A transição de um modelo intervencionista para um modelo regulador reflete a crescente necessidade de adaptar o aparato estatal às novas realidades econômicas e sociais, promovendo a colaboração entre o setor público e o privado. No entanto, a eficácia dessa transformação depende da capacidade das agências reguladoras em equilibrar autonomia e responsabilidade, operando sempre com foco no interesse público e na transparência das suas decisões. Assim, a criação e o fortalecimento das agências reguladoras no Brasil representam um passo importante para consolidar a governança pública moderna e fortalecer a confiança nas instituições regulatórias. (Cruz, 2009).

Neto (2009) argumenta que o surgimento das agências reguladoras no Brasil não é um simples modismo ou alteração superficial, mas uma consequência de mudanças profundas na relação entre o Estado e a sociedade, especialmente em relação à ordem econômica. O Estado brasileiro sempre teve papel interventor, inicialmente por meio de leis que regulavam genericamente a atuação dos agentes

privados e, eventualmente, realizando atividades de relevância social, elevadas à condição de serviços públicos. Com o tempo, essa intervenção estatal se ampliou, incluindo a exploração direta de atividades econômicas por meio de empresas estatais e sociedades de economia mista.

Esse tipo de intervenção estatal, segundo Neto (2009), envolvia a retirada de setores específicos da economia da regra de liberdade de iniciativa, reservando essas atividades para a ação estatal. Em áreas estratégicas ou de interesse nacional, o Estado adotava regimes de privilégio ou monopólio, assegurando que apenas entes públicos ou seus delegatários pudessem explorar essas atividades. Mesmo nos casos onde coexistiam operadores públicos e privados, como no setor bancário, as empresas estatais gozavam de certas prerrogativas e uma “imunidade ao controle público”, que lhes conferia vantagens no mercado.

Neto (2009) destaca que a justificativa para essa intervenção era o interesse público, muitas vezes interpretado como os interesses do Estado-nação em desenvolvimento nacional, segurança e relevância estratégica. A perseguição desse interesse público validava a exclusividade estatal em determinados setores, limitando a atuação privada e reduzindo a necessidade de controle sobre as atividades econômicas do setor público. Partia-se do pressuposto de que a atuação estatal direta, controlada internamente pelo próprio Estado, era suficiente para garantir o interesse público, eliminando a necessidade de outras formas de supervisão.

Essa visão de intervenção estatal implicava uma menor preocupação com a proteção do consumidor ou usuário dos serviços públicos. Na concepção tradicional, não fazia sentido invocar direitos do consumidor em setores explorados pelo Estado, uma vez que os entes estatais eram considerados instrumentos diretos para atingir o interesse público. Assim, enquanto monopolistas de determinados serviços ou produtos, as empresas estatais não precisavam responder a proteções típicas do mercado, pois sua função era entendida como uma extensão do poder público, com o objetivo primordial de cumprir funções de interesse nacional (Neto, 2009).

A agencificação, ou criação de agências reguladoras, tornou-se um dos principais instrumentos para implementar essa agenda. As agências reguladoras foram criadas no contexto da privatização e da delegação de serviços públicos, com o objetivo

de preencher o espaço entre o mercado e o Estado, regulando atividades econômicas essenciais de forma técnica e imparcial. A principal função dessas agências seria estabelecer normas e fiscalizar as operações do mercado, mas sem a intervenção direta do Estado nas operações diárias. Assim, as agências se tornaram fundamentais para a execução do novo modelo econômico, em que o governo passa a ter um papel mais regulador e menos interventor (Cunha; Goellner, 2020).

Contudo, a efetiva implementação do modelo regulatório proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) exigiu um fortalecimento institucional dessas agências, com a criação de estruturas organizacionais especializadas. O sucesso desta transição dependia da capacidade das agências em garantir que as regulamentações fossem aplicadas de forma eficaz e que sua atuação fosse legítima e isenta de pressões políticas. Essa mudança representou uma transformação significativa na relação entre o Estado, o mercado e a sociedade, uma vez que o governo delegou a responsabilidade da regulação a órgãos especializados, deixando para trás o modelo tradicional de gestão pública centralizada. Assim, a criação das agências reguladoras foi um passo importante para a implementação de uma nova forma de governança no Brasil, alinhada com as tendências globais de eficiência, especialização técnica e autonomia administrativa (Cunha; Goellner, 2020).

A discussão sobre a regulação moderna evidenciou como a transição de um modelo intervencionista para um modelo regulador reflete a necessidade de um Estado mais adaptado às demandas contemporâneas. A criação e fortalecimento das agências reguladoras foram apontados como instrumentos fundamentais para promover eficiência, autonomia técnica e transparência, permitindo ao Estado interagir de forma mais dinâmica e eficaz com o mercado e a sociedade.

Essa análise estabelece uma base sólida para o próximo capítulo, que abordará a economia da regulação, explorando como os interesses privados e públicos influenciam a formulação e aplicação das políticas regulatórias.

3 A ECONOMIA DA REGULAÇÃO

A economia da regulação oferece uma perspectiva crítica sobre como o Estado interage com o mercado para estabelecer normas que buscam equilibrar eficiência econômica, justiça e interesses políticos. Este capítulo investiga as teorias que fundamentam a regulação, os desafios associados à sua implementação e o impacto das instituições regulatórias no ambiente socioeconômico.

3.1 INTRODUÇÃO

A análise da economia da regulação evidencia a interação entre interesses econômicos e poder estatal, destacando que as políticas regulatórias são moldadas por objetivos de eficiência, bem como por conflitos políticos e sociais. A abordagem inicial explora a Teoria Econômica da Regulação, fundamentada em autores como Stigler (1971), Coase (1960) e Arrow (1969), que examinam o papel das regulações como instrumentos de intervenção frequentemente capturados por interesses privados. Esse enfoque desafia a visão tradicional de que o Estado atua exclusivamente para corrigir falhas de mercado, mostrando que regulações podem ser direcionadas para limitar a concorrência e atender a interesses específicos.

A análise avança ao destacar como os fundamentos teóricos da regulação econômica são moldados pela interação entre grupos organizados e o poder estatal, frequentemente resultando em políticas que favorecem interesses particulares em detrimento do bem-estar coletivo. Essa perspectiva ressalta a importância de compreender não apenas os objetivos declarados das regulações, como a correção de falhas de mercado e a promoção de eficiência, mas também os efeitos colaterais de sua implementação, incluindo distorções econômicas e sociais.

Ao longo do capítulo, são examinados os desafios práticos enfrentados pela regulação moderna, como a captura regulatória, o rent-seeking e as dificuldades de equilibrar eficiência técnica com responsabilidade democrática. No contexto brasileiro, o papel das agências reguladoras é destacado como um mecanismo central para mediar a relação entre o Estado e o mercado, promovendo estabilidade, previsibilidade e

autonomia técnica. Contudo, sua atuação também enfrenta críticas, como a judicialização excessiva e as tensões entre autonomia e controle político.

Complementa-se a análise com a discussão sobre o papel da Análise de Impacto Regulatório (AIR), um instrumento voltado para alinhar decisões regulatórias a práticas internacionais baseadas em evidências robustas. Essa abordagem reforça a necessidade de transparência, participação social e fundamentação técnica nas políticas regulatórias, contribuindo para um sistema mais eficiente e legítimo.

Conectando os aspectos teóricos e práticos, o capítulo oferece uma visão abrangente sobre a economia da regulação, destacando sua relevância para entender as dinâmicas entre poder estatal, interesses econômicos e demandas sociais.

3.2 TEORIA ECONÔMICA DA REGULAÇÃO

Este capítulo apresenta a Teoria Econômica da Regulação, que analisa como grupos econômicos utilizam o poder estatal para moldar políticas regulatórias em seu favor, muitas vezes à custa do bem-estar coletivo. Desenvolvida por Stigler (1971), a teoria destaca que a regulação surge mais pela interação de interesses privados do que pela necessidade de corrigir falhas de mercado. Além disso, aborda contribuições de autores como Coase (1960) e Arrow (1969), que discutem custos de transação e externalidades, e o modelo “Bootleggers and Baptists” de Yandle (1983), evidenciando como interesses diversos influenciam decisões regulatórias.

A teoria econômica da regulação, conforme elaborada por Stigler (1971), destaca o papel do Estado como uma ferramenta poderosa, capaz de beneficiar ou prejudicar setores específicos da economia por meio de suas políticas regulatórias. O Estado, com seu poder de legislar, tributar e alocar recursos, torna-se um recurso estratégico que pode ser disputado pelas indústrias para maximizar seus interesses. Segundo Stigler, a regulação é geralmente adquirida pelas indústrias, sendo projetada e operada para promover seus benefícios. Embora existam regulações que possam ser onerosas para os setores regulados, como a tributação pesada sobre determinados produtos, essas exceções podem ser explicadas pelos mesmos mecanismos que justificam regulações

favoráveis, reforçando a ideia de que o processo regulatório frequentemente serve a interesses particulares e não ao bem-estar coletivo (Stigler, 1971).

A Teoria Econômica da Regulação marca um ponto de inflexão nos estudos sobre regulação, ao introduzir uma perspectiva positiva, focada em entender por que e como a regulação ocorre, em vez de discutir apenas quando ela deveria ocorrer. Esse modelo se afasta de uma abordagem normativa baseada no interesse público, como o exemplo clássico da teoria do "interesse público" descrito anteriormente, que defende a regulação como uma ferramenta para corrigir falhas de mercado (Dudley; Brito, 2012).

De acordo com Stigler (1971) a regulação não ocorre necessariamente para corrigir ineficiências de mercado ou atender ao interesse público, mas sim como resultado da interação entre grupos econômicos que buscam maximizar seus próprios benefícios. Essa perspectiva desafia a visão idealizada de que os governos e reguladores agem unicamente para mitigar externalidades, corrigir assimetrias de informação, evitar monopólios ou prover bens públicos. Em vez disso, Stigler sugere que os grupos mais organizados, especialmente grandes empresas, frequentemente utilizam o processo regulatório para obter vantagens competitivas ou restringir a entrada de novos competidores no mercado (Dudley; Brito, 2012).

As indústrias preferem buscar regulação em vez de subsídios diretos porque a regulação proporciona benefícios mais controlados e exclusivos. Políticas regulatórias, como cotas de importação, permitem que as indústrias existentes restrinjam a entrada de novos concorrentes no mercado, protegendo seus lucros de forma mais eficaz do que a redistribuição direta de recursos. Essa abordagem reflete a racionalidade do sistema político, onde as decisões regulatórias são moldadas pelos interesses de grupos organizados e suas capacidades de influenciar o Estado. Assim, a teoria de Stigler explica não apenas como a regulação surge, mas também os mecanismos pelos quais ela é utilizada pelas indústrias para moldar o mercado em seu favor, frequentemente à custa de consumidores e da eficiência econômica (Stigler, 1971).

De acordo com Arrow (1969) o conceito de bens públicos tem sido aprimorado ao longo do tempo, mas ainda não existe uma definição clara e amplamente aceita na literatura. A análise das externalidades, que se refere aos efeitos indiretos das atividades econômicas sobre terceiros, também é envolta em ambiguidades,

especialmente no que diz respeito à sua relação com conceitos como "apropriação" e "exclusão". A teoria econômica das externalidades foca principalmente em determinar condições mínimas que garantam a existência de um equilíbrio competitivo eficiente. Quando essas condições não são atendidas, é considerado necessário recorrer a formas de alocação de recursos não mercantis, como impostos, subsídios ou despesas governamentais (Arrow, 1969).

A premissa central é que a regulação é um "bem" que pode ser adquirido, onde os grupos econômicos exercem influência sobre os legisladores e reguladores para moldar as políticas de forma favorável aos seus interesses. Esse processo resulta em uma captura regulatória, na qual as instituições que deveriam atuar em prol do bem-estar coletivo acabam servindo aos interesses de grupos específicos, frequentemente em detrimento do consumidor ou da eficiência econômica (Dudley; Brito, 2012).

Além disso, as falhas de mercado, como as externalidades, estão frequentemente associadas à ineficiência de um equilíbrio competitivo, e são vistas como fenômenos que podem ser corrigidos por intervenções, embora nem sempre com soluções ideais. A identificação e análise dos custos de transação, como os custos de informação e comunicação, também são fundamentais para entender as limitações e desafios das alocações de recursos, tanto no mercado quanto fora dele, implicando a necessidade de ações coletivas ou de mudanças nas normas sociais para corrigir as falhas observadas no sistema econômico (Arrow, 1969).

A teoria de Stigler reconhece que a regulação pode surgir em resposta às falhas de mercado descritas na teoria do interesse público — como externalidades, bens públicos, monopólios ou assimetria de informação —, mas destaca que a aplicação prática das políticas regulatórias frequentemente não reflete esses objetivos ideais. Em vez disso, as regulamentações podem ser criadas ou moldadas para proteger empresas já estabelecidas, dificultar a concorrência e manter a rentabilidade de determinados setores (Dudley; Brito, 2012).

A teoria de Coase (1960) sugere que, ao tratar de externalidades, como os danos causados por animais ou outras atividades prejudiciais, a responsabilidade não deve ser automaticamente atribuída a uma das partes, mas sim analisada com base

nos custos de transação e na possibilidade de negociação entre as partes envolvidas. A teoria propõe que, na ausência de custos de transação, as partes envolvidas em uma externalidade poderiam negociar diretamente entre si para resolver o problema, chegando a uma alocação eficiente de recursos que maximize o bem-estar de todos os envolvidos. No entanto, devido à presença de custos de transação, que dificultam a negociação, a solução mais eficaz pode envolver a revisão das regras legais, de forma a permitir uma flexibilidade que favoreça a comparação entre os benefícios e os custos sociais das ações, ajustando as políticas para alcançar resultados que sejam economicamente mais satisfatórios.

De acordo com Dudley e Brito (2012) o conceito de falha de mercado surge a partir do paradigma econômico de mercados perfeitamente competitivos, onde decisões individuais não afetam o bem-estar de terceiros, os bens são privados, os participantes do mercado são tomadores de preço e há informações perfeitas sobre preços e qualidade. Quando essas condições ideais não são alcançadas, surgem ineficiências que podem justificar a necessidade de intervenções governamentais, conforme destacado por economistas do bem-estar, como A. C. Pigou (1932), que enfatiza a importância de corrigir tais distorções para promover uma alocação mais eficiente de recursos. As falhas de mercado podem ser classificadas em quatro categorias principais: externalidades, como a poluição, que geram custos ou benefícios não compensados para terceiros; bens públicos, como a defesa nacional, que não podem ser excluídos e apresentam custos marginais baixos; monopólios, que permitem a fixação de preços acima do nível competitivo; e assimetrias de informação, onde desequilíbrios no acesso a informações prejudicam a alocação eficiente de recursos. Esses cenários destacam a necessidade de intervenções pontuais para corrigir distorções que os mercados, por si só, não conseguem resolver adequadamente (Dudley; Brito, 2012).

Quando falhas de mercado ocorrem, como externalidades, monopólios naturais ou assimetrias de informação, a abordagem normativa sugere que políticos comprometidos com o interesse público devem intervir para corrigir essas ineficiências por meio de medidas como internalização de externalidades, regulamentação de monopólios ou fornecimento de informações adequadas. No entanto, a Teoria do

Interesse Público enfrenta críticas significativas como teoria positiva, pois presume que a regulação ocorrerá quando necessária, mas não explica os mecanismos que garantiriam a produção de resultados desejáveis por parte de agentes governamentais, empresários e consumidores. Além disso, essa teoria não consegue prever com precisão quando e por que certas regulações surgem, uma vez que muitas regulamentações não estão relacionadas a falhas de mercado identificáveis (Dudley; Brito, 2012).

A Teoria da Captura surge como uma alternativa à Teoria do Interesse Público ao observar que muitas regulamentações não estão necessariamente associadas a falhas de mercado e frequentemente atendem a interesses privados específicos, geralmente os das indústrias reguladas. Segundo essa teoria, políticos e reguladores são influenciados ou "capturados" por grupos de interesse, que moldam leis e regulamentações para beneficiar suas próprias agendas, em detrimento do bem-estar público. Apesar de oferecer uma explicação mais consistente sobre a origem da regulação, a Teoria da Captura apresenta limitações, pois não consegue esclarecer completamente por que os reguladores são capturados e quais grupos específicos exercem essa influência (Dudley; Brito, 2012).

A Teoria da Escolha Pública é uma abordagem econômica que busca analisar o comportamento dos agentes governamentais, como políticos, reguladores e eleitores, a partir do pressuposto de que eles agem movidos por interesses próprios, assim como qualquer outro indivíduo no mercado. Ela desafia a ideia de que as decisões políticas e regulatórias são, por padrão, orientadas ao interesse público, sugerindo, ao contrário, que esses agentes buscam maximizar seus benefícios pessoais ou políticos. Nesse contexto, surge o conceito de rent-seeking, que ocorre quando grupos ou indivíduos empregam recursos para influenciar políticas públicas ou regulações com o objetivo de obter vantagens econômicas exclusivas, em vez de investir em melhorias produtivas. Essas práticas, embora vantajosas para os beneficiados, geram desperdícios para a sociedade, pois desviam recursos de atividades potencialmente mais produtivas (Dudley; Brito, 2012).

A teoria da escolha pública, conforme discutido Mueller (1976), aplica conceitos econômicos à análise do comportamento político, sugerindo que as decisões

governamentais são influenciadas pelos interesses próprios de políticos, burocratas e eleitores, e não necessariamente pelo bem-estar coletivo. Em vez de agir em favor do interesse público, os agentes políticos buscam maximizar seus próprios benefícios, como votos ou poder. Além disso, a teoria explica como as agências reguladoras podem ser capturadas por grupos de interesse, promovendo políticas que favorecem esses grupos em detrimento do interesse social. Essa abordagem crítica à teoria tradicional da economia de bem-estar social revela as falhas tanto nos mercados quanto nas intervenções governamentais.

A racionalidade individual em contextos de escolha social e coletiva é uma base central para entender como decisões políticas e econômicas são tomadas. Quando aplicada a ações privadas, a racionalidade é atribuída ao indivíduo como unidade de decisão, que direciona suas escolhas para alcançar objetivos específicos. No entanto, a transição para o campo das decisões coletivas traz desafios significativos. Devemos questionar se o comportamento racional pode ser transferido para o grupo como um todo ou se ele só pode ser analisado a partir das escolhas dos indivíduos que compõem o grupo. Uma abordagem individualista, que considera o grupo como o resultado de regras de agregação das preferências individuais, parece mais consistente com a realidade, uma vez que os indivíduos perseguem objetivos próprios que nem sempre convergem para um "bem coletivo" pré-definido (Tullock; Buchanan, 1999). A relação entre a teoria da escolha pública e a racionalidade individual em contextos coletivos está justamente na ideia de que as decisões políticas e econômicas são moldadas pelos interesses individuais, refletindo como a busca por benefícios pessoais pode distorcer o comportamento coletivo, impedindo a realização de um "bem coletivo" eficiente.

No contexto da escolha coletiva, a aplicação da racionalidade individual é estendida para incluir preferências por bens públicos. De acordo com essa perspectiva, os indivíduos podem classificar e ordenar alternativas de bens públicos da mesma forma que fazem com bens privados, permitindo que escolhas coletivas sejam analisadas com base em modelos econômicos tradicionais, generalizar essas escolhas individuais para o coletivo sem reconhecer conflitos entre preferências pode gerar interpretações equivocadas. A racionalidade coletiva, nesse caso, não é uma simples

soma das preferências individuais, mas um processo complexo que exige conciliar divergências e prioridades diversas (Tullock; Buchanan, 1999).

A Teoria da Escolha Pública, ao aplicar conceitos econômicos à análise política, mostra como a racionalidade individual, movida por interesses próprios, pode moldar decisões governamentais e regulatórias, revelando como práticas como o rent-seeking e o fenômeno "Bootleggers and Baptists" podem distorcer políticas públicas em favor de grupos de interesse, em vez de promover o bem-estar coletivo.

O conceito de "Bootleggers and Baptists" de Yandle (1983) oferece uma perspectiva sobre como grupos com interesses distintos, mas complementares, podem se aliar para moldar regulações que os beneficiem. Nesse modelo, os "bootleggers" representam interesses econômicos que lucram diretamente com a regulação, enquanto os "baptists" fornecem a justificativa moral ou social que legitima politicamente a medida. Um exemplo clássico é a proibição da venda de álcool aos domingos nos Estados Unidos: enquanto grupos religiosos (os "baptists") defendiam a lei por motivos morais, contrabandistas (os "bootleggers") se beneficiavam economicamente com a redução da concorrência legal.

Yandle (1983) também destaca que regulações frequentemente emergem de trocas políticas custosas, refletindo o equilíbrio entre interesses econômicos e sociais, mas mascarando benefícios privados sob o discurso do bem comum. Essa dinâmica é evidente em casos contemporâneos, como regulações ambientais rigorosas apoiadas por grandes corporações que buscam dificultar a entrada de concorrentes. O modelo ilustra como as regulações não são apenas respostas técnicas a problemas sociais, mas produtos de alianças estratégicas que, muitas vezes, tornam reformas desafiadoras em função do equilíbrio político-institucional estabelecido.

A teoria da escolha pública, ao ilustrar como agentes políticos buscam maximizar seus próprios interesses, se conecta diretamente com o estudo de Krueger (1974), em seu estudo sobre a economia política do rent-seeking, explora como a busca competitiva por rendas econômicas, geradas por intervenções governamentais, pode gerar custos sociais elevados. Restrições quantitativas ao comércio, como licenças de importação, criam incentivos para que indivíduos e empresas empreguem recursos em

atividades improdutivas, como influenciar ou competir por essas rendas, ao invés de investir em inovação ou eficiência produtiva (Krueger, 1974).

Krueger (1974) argumenta que os custos do rent-seeking vão além das perdas associadas às intervenções iniciais, como tarifas, ampliando os impactos negativos sobre a eficiência econômica e a alocação de recursos. Ela destaca que essas práticas afetam também a percepção pública da legitimidade do sistema econômico, especialmente em países em desenvolvimento, criando desconfiança nas instituições de mercado. Além disso, Krueger expande o fenômeno do rent-seeking para várias intervenções, como controles de preços, leis de salário mínimo e restrições de crédito, todas gerando distorções adicionais. A autora aponta o dilema enfrentado pelos governos ao regular a competição nesses mercados: limitar a competição favorece alguns grupos, enquanto permitir mais competição aumenta os custos econômicos (Krueger, 1974).

O capítulo sobre a Teoria Econômica da Regulação apresentou como diferentes perspectivas explicam a origem e os efeitos das políticas regulatórias, muitas vezes influenciadas por interesses privados ou estruturadas para atender a objetivos específicos de grupos organizados. Esses conceitos desafiam a visão idealizada de neutralidade estatal, destacando que a regulação pode tanto corrigir falhas de mercado quanto criar distorções econômicas e sociais.

Essa análise conduz naturalmente à próxima seção, que se propõe a explorar os fundamentos históricos, econômicos e jurídicos que moldaram a regulação moderna. A partir dessa base teórica, o próximo capítulo examinará como a prática regulatória evoluiu para atender às demandas de mercados complexos, considerando seus impactos no equilíbrio entre interesses públicos e privados.

3.3 EXPLICANDO A REGULAÇÃO

A regulação econômica desempenha um papel central no equilíbrio entre eficiência de mercado e bem-estar social, sendo constantemente desafiada por críticas à sua eficácia e impacto nas dinâmicas econômicas e sociais. Neste contexto, exploram-se os fundamentos teóricos e práticos da regulação, destacando como

diferentes abordagens buscam solucionar falhas de mercado e alocar recursos de forma eficiente, sempre considerando os custos e benefícios associados às intervenções governamentais e privadas.

Cavalcante e Junior (2009) exploram a polissêmica natureza do termo "regulação" no contexto econômico, a palavra "regular" pode, de um lado, referir-se a algo previsível, comum e aceito, nesse sentido, "regular" é o que segue padrões já conhecidos. No entanto, na economia, a ideia de regularidade e irregularidade assume um sentido mais teórico, pois comportamentos econômicos podem ser considerados "regulares" ou "irregulares" conforme o sistema econômico vigente, como o capitalismo ou o socialismo.

Como afirma Wilson (2005) a regulação econômica, que começou com o Interstate Commerce Act de 1887, foi inicialmente projetada para controlar preços, entrada e saída em indústrias onde se acreditava que a concorrência não era viável devido a economias de escala que poderiam levar à monopolização. No entanto, a partir da década de 1970, os Estados Unidos começaram a desregular setores como transporte, comunicações e energia, ao perceber que a regulação muitas vezes restringia a competição em vez de promovê-la.

Embora a regulação federal de preços hoje esteja mais limitada, subsídios agrícolas e restrições ao comércio internacional ainda representam formas de intervenção. Tais políticas, especialmente em agricultura, geram transferências de renda de consumidores para produtores, causando perdas significativas de bem-estar social. Além disso, tarifas e cotas no comércio internacional frequentemente resultam em ganhos para indústrias estabelecidas, mas com custos muito superiores para os consumidores (Winston, 2006).

A regulação econômica refere-se ao uso do poder governamental para limitar as decisões de agentes econômicos, geralmente em setores específicos, essa regulação pode controlar preços, limitar a entrada e saída de empresas, restringir quantidades produzidas ou estabelecer padrões de qualidade de serviços (Dudley; Brito, 2012). Seu objetivo é frequentemente justificar-se pela existência de monopólios naturais, buscando replicar condições de concorrência que resultem em preços competitivos e maior bem-estar para os consumidores.

A análise econômica do direito coloca em evidência os custos e benefícios associados às leis e regulações, reconhecendo que recursos limitados implicam escolhas que devem ser avaliadas com base na eficiência econômica. Diferentemente de abordagens jurídicas que frequentemente ignoram os custos sociais das decisões legais, a economia considera fatores como os custos de oportunidade e os incentivos criados pelas normas. O conceito de eficiência econômica, central na análise, pode ser entendido por meio de duas abordagens: eficiência de Pareto, que busca maximizar ganhos conjuntos sem prejudicar nenhuma das partes, e eficiência de Kaldor-Hicks, que avalia se os benefícios econômicos superam os custos (Veljanovsk, 2006). Além disso, o uso de métricas como a disposição a pagar permite quantificar o valor econômico de preferências individuais, enquanto a ideia de custo econômico vai além dos valores financeiros, considerando o impacto da alocação de recursos nas escolhas e nos resultados gerais (Veljanovsk, 2006).

Contudo, a regulação enfrenta críticas significativas, como a criação de preços abaixo do nível competitivo, que geram escassez, ou a imposição de preços acima do custo, reduzindo o consumo. Além disso, práticas regulatórias podem inflar custos, desestimular inovação e restringir a eficiência empreendedora, especialmente quando reguladores limitam lucros ou interferem em mecanismos de mercado que poderiam estimular melhorias (Dudley; Brito, 2012).

De acordo com Black (2002) a relação entre regulação e direito é complexa e depende das definições adotadas para ambos os conceitos, os quais variam amplamente entre diferentes abordagens teóricas. Em uma análise descentralizada, tanto a regulação quanto o direito podem ser vistos como formas de ordenamento social que não necessariamente emanam do Estado, desafiando visões tradicionais que associam ambos exclusivamente à autoridade estatal. Apesar disso, muitos juristas, especialmente aqueles alinhados à tradição positivista, consideram a regulação como uma subcategoria do direito, caracterizada por sua natureza técnica e instrumental, frequentemente expressa em normas secundárias e específicas, como regulamentos de saúde e segurança (Black, 2002).

Holmes (1897) defende que o direito deve ser estudado como um reflexo das instâncias mais amplas de poder e ideias humanas, conectando-se à filosofia, à história

e à economia. Essa visão destaca a importância de considerar o direito não apenas como um instrumento técnico, mas como uma parte integral do tecido social e intelectual que molda a civilização.

Por outro lado, há argumentos de que o direito pode ser apenas uma ferramenta dentro do arcabouço mais amplo da regulação, o que questiona a hierarquia tradicional entre os dois conceitos. No entanto, ao tentar distinguir regulação de direito, surgem dificuldades para delimitar fronteiras claras, seja pelo tipo de norma, orientação ou função. Isso reflete a interação dinâmica entre o direito formal e as demandas regulatórias, onde conceitos tradicionais de direito privado e público frequentemente se fundem, gerando novos estilos de discurso jurídico e desafiando categorizações rígidas (Black, 2002).

De acordo com Wilson (2005) a regulação social enfrenta o desafio de lidar com problemas de informação imperfeita e externalidades para promover maior eficiência e bem-estar coletivo. No caso da informação imperfeita, consumidores e trabalhadores podem tomar decisões prejudiciais devido à falta ou má qualidade das informações disponíveis. Para mitigar esses efeitos, o governo impõe padrões de segurança e transparência, como a exigência de informações nutricionais em rótulos ou o controle sobre propaganda enganosa. Já as externalidades, sejam positivas ou negativas, ocorrem quando as ações de uma pessoa ou empresa afetam terceiros. Políticas como limites de emissões de poluentes ou subsídios para pesquisa e desenvolvimento buscam internalizar esses custos ou benefícios (Wilson, 2005).

Assim como Veljanovsk (2006) discorre, a análise econômica do direito diferencia-se da visão jurídica tradicional ao focar nos incentivos que as leis criam antes mesmo de surgirem disputas, enquanto os juristas frequentemente se concentram em como resolver conflitos já estabelecidos. Para os economistas, o direito é um sistema de incentivos que influencia o comportamento e a alocação eficiente de recursos, com foco nos efeitos ex ante das normas sobre as ações de potenciais litigantes e indivíduos. Já os juristas tendem a abordar o direito como um conjunto de regras e procedimentos ex post, priorizando a aplicação de princípios legais para resolver disputas e alocar responsabilidades, sem necessariamente considerar os impactos futuros dessas decisões (Veljanovsk, 2006)

Coase (1960) argumenta que os custos associados às transações de mercado podem ser um obstáculo significativo à eficiência econômica, especialmente quando estas envolvem múltiplas partes ou situações complexas. Nesse contexto, ele sugere alternativas organizacionais para lidar com externalidades, como a criação de firmas ou a intervenção governamental. As firmas, ao substituírem negociações de mercado por decisões administrativas internas, podem reduzir custos e realocar recursos de forma eficiente, mas também enfrentam limitações administrativas e custos próprios. De maneira similar, o governo, descrito como uma "super-firma", possui autoridade para regulamentar diretamente, impondo restrições ou zonas específicas de operação. No entanto, a regulação estatal também acarreta custos administrativos, ineficiências e a possibilidade de decisões inadequadas devido a pressões políticas ou generalizações excessivas. Assim, Coase (1960) destaca a necessidade de avaliar, em cada caso, qual arranjo — mercado, firma, regulação governamental ou a inação — maximiza a eficiência econômica, considerando os custos e benefícios envolvidos.

Essa perspectiva conecta-se à análise de Posner (1973), ao abordar como o equilíbrio entre custos diretos e custos de erro, seja no âmbito judicial ou na organização econômica, é central para determinar o arranjo mais eficiente diante de desafios institucionais e alocações de recursos, onde Posner (1973) afirma que relação entre custos de erro e custos diretos no sistema judicial ilustra os desafios de equilibrar eficiência e justiça. Custos de erro decorrem de decisões equivocadas, influenciadas pela probabilidade de erro, litigação ou liquidação de casos. Aumentar gastos públicos em litígios pode reduzir esses erros ao permitir mais julgamentos, mas também eleva os custos totais e alternativas, como limitar litígios ou implementar mudanças no direito material, podem impactar tanto os custos diretos quanto os de erro.

Para Becker (1983), no equilíbrio político, cada grupo maximiza seu bem-estar ao gastar uma quantidade otimizada em atividades políticas, considerando o comportamento de outros grupos, como os impostos arrecadados financiam os subsídios concedidos, qualquer mudança na influência de um grupo afeta as condições tributárias e os subsídios de outros, criando um sistema dinâmico de competição onde ganhos e perdas não são absolutos.

A análise da regulação econômica evidencia sua complexidade como instrumento de intervenção estatal, com o objetivo de corrigir falhas de mercado, mitigar externalidades e promover o bem-estar social. No entanto, as limitações e os custos associados a diferentes formas de regulação exigem uma avaliação criteriosa sobre seus impactos na eficiência econômica e na justiça social. Nesse cenário, as agências regulatórias emergem como instituições centrais para implementar e fiscalizar as normas regulatórias, garantindo maior autonomia técnica e transparência.

3.4 AS AGÊNCIAS REGULATÓRIAS

As agências reguladoras surgem como instrumentos fundamentais para mediar a relação entre o Estado e o mercado, assegurando eficiência, estabilidade e previsibilidade em setores estratégicos. Sua estrutura e atuação refletem um esforço para equilibrar interesses privados e coletivos, por meio de decisões técnicas que demandam autonomia e legitimidade. No entanto, desafios como a superposição de controles, a judicialização de suas decisões e o equilíbrio entre autonomia e responsabilidade levantam debates sobre sua eficácia e impacto no ambiente regulatório. A análise dessas questões permite compreender melhor o papel dessas entidades na promoção de um sistema regulatório sólido e confiável.

Posner (2010) explora as diferenças entre os mecanismos de regulamentação por agências e a resolução de conflitos por meio de litígios judiciais. Posner (2010) destaca que, enquanto a regulação é caracterizada por meios de controle ex ante (preventivos), onde as agências estabelecem regras e normas que devem ser seguidas, o litígio tende a ser ex post (dissuasivo), focando na resolução de disputas que já ocorreram. Ele também observa que a regulamentação envolve especialistas que desenham e implementam as regras, enquanto no litígio, a aplicação do direito é geralmente feita por juízes, advogados e júris, que são generalistas. Além disso, a regulação é executada por órgãos públicos com a capacidade de impor regras, enquanto o litígio muitas vezes envolve mecanismos de aplicação privada, como ações civis privadas (Posner, 2010).

Em relação às agências reguladoras, Posner (2010) destaca que elas são especializadas e capazes de aplicar tanto regulamentos ex ante quanto ex post, com grande flexibilidade. No entanto, as agências estão sujeitas a pressões políticas e à captura regulatória, uma vez que suas decisões podem ser influenciadas por grupos de interesse. Além disso, a falta de concorrência no setor regulado e os problemas típicos de burocracia em grandes agências podem reduzir a eficácia da regulação. As agências também podem sofrer de "porta giratória", onde os reguladores se movem entre cargos no governo e no setor privado, o que pode gerar conflitos de interesse.

Para Becker (1983) a influência política de grupos de pressão é determinada, principalmente, por sua eficiência relativa em comparação a outros grupos, e não por sua habilidade absoluta em evitar a dispersão de esforços. A competição entre grupos ocorre dentro de regras que transformam gastos em pressão política em acesso a recursos e influência política. Nesse cenário, mesmo que um grupo seja altamente subsidiado e enfrente desafios em coordenar seus membros, ele pode ser politicamente eficaz se for relativamente mais eficiente que seus concorrentes.

Por outro lado, Posner (2010) argumenta que os tribunais, embora menos especializados, possuem uma vantagem no fato de serem relativamente imunes às pressões de grupos de interesse, especialmente os tribunais federais, cujos juízes têm mandato vitalício. Os juízes também trazem uma perspectiva externa e equilibrada, uma vez que são generalistas e não estão comprometidos com uma agenda política específica. No entanto, os tribunais enfrentam desafios como a falta de especialização em questões técnicas e o atraso na resolução de problemas, já que só atuam quando um caso é formalmente apresentado. Isso pode tornar os tribunais menos eficazes em questões que exigem respostas rápidas e tecnicamente informadas, como a regulação de setores especializados.

A análise positiva e normativa frequentemente se entrelaçam, especialmente quando questões científicas afetam decisões políticas ou éticas, enquanto a análise positiva se dedica a entender relações causais de maneira objetiva, a normativa aborda os grandes dilemas sociais e éticos, gerando debates apaixonados sobre o papel do governo e das instituições (Croley, 2007). A Teoria da Escolha Pública exemplifica essa sobreposição, investigando o comportamento político e regulatório sob uma ótica

econômica, mas com implicações normativas evidentes. Essa teoria é alvo de críticas, como aponta Croley (2007), por reduzir as agências regulatórias a instrumentos controlados por legisladores e direcionados por interesses particulares. O autor argumenta que, em certas condições, essas agências podem atuar em prol do bem-estar social, protegendo interesses públicos amplos contra pressões de grupos organizados, desafiando, assim, a visão simplista e reducionista da Teoria da Escolha Pública.

Essa intersecção entre análise positiva e normativa revela como as regras institucionais moldam tanto o comportamento político quanto os resultados regulatórios, destacando a importância de compreender não apenas os interesses envolvidos, mas também os impactos das estruturas organizacionais sobre as decisões coletivas e o bem-estar social, dessa forma, é essencial reconhecer que as escolhas constitucionais não são sobre o "tamanho ideal" do setor público ou uma alocação específica de recursos, mas sobre as regras que definirão como essas decisões serão tomadas ao longo do tempo. Modificações nas regras organizacionais, como a introdução de mecanismos de negociação de votos ou pagamentos laterais, também podem expandir ou restringir a gama de atividades que se mostram viáveis para a organização coletiva. Assim, a análise racional das decisões políticas deve focar nos impactos das regras organizacionais sobre os custos esperados e as alternativas possíveis, ao invés de buscar ideais inatingíveis de alocação de recursos (Tullock; Buchanan, 1999).

A relação entre políticos, burocratas e grupos de pressão pode ser vista como um problema de principal-agente, em que os primeiros são contratados para atender aos interesses dos grupos, mas frequentemente ganham poder próprio devido à dificuldade de controle direto. Esse equilíbrio político é influenciado por variáveis como custos de ineficiência, o tamanho dos grupos e a capacidade de mobilização para influenciar decisões públicas, gerando tanto distorções quanto ganhos potenciais em eficiência (Becker, 1983).

A função das agências reguladoras vai além da mera fiscalização, pois elas também desempenham papéis normativos e mediadores de conflitos. Segundo Cavalcante e Junior (2009), a função das agências reguladoras é complexa, pois envolve tanto a aplicação de normas quanto a resolução de questões técnicas

específicas de cada setor. No entanto, a capacidade dessas entidades de estabelecer normas levanta questões sobre sua legitimidade democrática, já que o poder normativo do Estado tradicionalmente é exercido pelo Legislativo, como expressão direta da soberania popular. As decisões técnicas das agências, mesmo que baseadas em conhecimento especializado, podem ser vistas como uma forma de esvaziamento da competência legislativa (Cavalcante; Junior, 2009).

As agências reguladoras têm suas raízes históricas nos Estados Unidos, surgindo em 1887 como uma resposta à necessidade de enfrentar os monopólios e a concorrência desleal, especialmente no setor ferroviário. A criação de Independent Regulatory Commissions, que se expandiu durante o governo Roosevelt em 1933, marcou o início de um modelo de regulação focado no controle monopolista e na promoção da concorrência em diversos setores econômicos (Mesquita, 2005).

O conceito de agências reguladoras surge em um contexto de reformas institucionais de caráter liberalizante, especialmente no final do século XX, como resposta a um movimento global pró-mercado. Esse processo, que inclui as reformas de segunda geração, tem como objetivo transformar a estrutura estatal para se adaptar ao novo estágio do capitalismo, caracterizado por um foco em políticas econômicas mais indiretas e de menor intervenção direta. Cunha (2018) aponta que essas reformas se basearam principalmente em abordagens neoinstitucionalistas e neoclássicas, que influenciaram a criação das agências reguladoras como instrumentos de regulação econômica.

As agências reguladoras, conforme Cunha (2018), desempenham um papel essencial na articulação entre o Estado e o mercado, regulando setores econômicos e sociais estratégicos. Essas organizações têm como objetivo alinhar os interesses privados com metas de interesse público, por meio de uma ação contínua e criteriosa, que se fundamenta em princípios econômicos, sociais e outros aspectos relevantes. De forma simplificada, a regulação pode ser vista como a ação estatal de gerenciar o funcionamento de setores da economia, com o intuito de garantir o equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos.

A ascensão das agências reguladoras e a formação de um novo tipo de profissional, o “regulocrata”, são fenômenos que marcaram as reformas institucionais

dos anos 1990, especialmente no contexto de transição para um capitalismo regulatório. Como aponta Levi-Faur (2010), as agências reguladoras desempenham um papel crucial na gestão econômica, servindo como uma plataforma institucional para esses novos agentes do Estado. O regulocrata é visto como um especialista técnico, cujas funções são essencialmente focadas na regulação e fiscalização, alinhadas às metas de um mercado eficiente e competitivo. Essa especialização surgiu como uma resposta ao movimento de reformas neoliberais, que enfatizavam a eficiência técnica em detrimento da intervenção direta do Estado.

Essa especialização técnica é uma das características centrais das agências reguladoras, o que reflete na exigência de um perfil de profissionais altamente qualificados, com expertise em áreas como economia, engenharia e direito. A regulação, nesse contexto, passa a ser entendida como uma função burocrática e técnica, afastada das dinâmicas políticas partidárias. A separação entre política e técnica, conforme defendido em propostas de reforma, leva à valorização da competência técnica dos regulocratas, que se tornam protagonistas na definição e implementação de políticas públicas voltadas à regulação do mercado. Essa exigência de especialização implica também uma clara demarcação das missões dessas agências, com um foco restrito e bem definido em sua atuação (Levi-Faur, 2010).

O que distingue ainda mais as agências reguladoras é a forte ênfase na "disciplinaridade acadêmico-científica", conforme destaca Levi-Faur (2010). A formação e o recrutamento dos profissionais que compõem essas agências são guiados por uma lógica que prioriza a excelência técnica em campos específicos, como a engenharia, a economia e o direito. Isso resulta em um perfil de expert, com poucas chances de interdisciplinaridade ou flexibilidade na atuação, o que pode limitar a capacidade das agências de adaptação a cenários econômicos ou sociais mais complexos. A rigidez acadêmica e científica molda o comportamento dos regulocratas, que se veem mais como instrumentos de implementação de políticas do que como formuladores estratégicos dessas políticas.

Para Aragão (2005) a autonomia das agências reguladoras é caracterizada por sua natureza limitada e definida dentro de marcos institucionais superiores, variando conforme as normas de cada ordenamento jurídico. Embora todas as entidades da

administração indireta possuem algum grau de autonomia, a das agências reguladoras é notavelmente mais robusta, sendo sustentada por competências normativas, administrativas e contratuais que permitem ao Estado orientar e controlar setores de relevância coletiva. Essa autonomia é consolidada por mecanismos como nomeação especial de dirigentes com mandatos fixos, vedação à exoneração arbitrária e independência funcional, que proíbe a revisão hierárquica de seus atos pelo Poder Executivo. Na América Latina, particularmente no Brasil, Argentina e Colômbia, essas entidades regulam serviços públicos delegados à iniciativa privada e atividades privadas de grande impacto social, como saúde e segurança. A criação das agências busca, entre outros objetivos, assegurar segurança jurídica para investimentos de longo prazo e blindar políticas públicas contra interferências político-partidárias de curto prazo, promovendo estabilidade e confiabilidade na regulação (Aragão, 2005).

De acordo com Ramalho (2009) a reforma do Estado na década de 1990 no Brasil marcou uma transformação significativa na atuação estatal, especialmente no âmbito da regulação econômica, diretamente influenciada pelo amplo processo de privatizações iniciado com o Programa Nacional de Desestatização em 1990. Enquanto os primeiros anos priorizaram setores como siderurgia, petroquímica e fertilizantes, que não demandam marcos regulatórios complexos, foi com as Emendas Constitucionais nº 5 a 9, em 1995, que se abriu espaço para a concessão de serviços públicos à iniciativa privada em setores estratégicos, como gás canalizado, telecomunicações, transporte e energia. Inspirados pelo modelo inglês, esses novos arranjos regulatórios exigiram a criação de agências reguladoras independentes, responsáveis por mediar a relação entre o Estado, o mercado e os consumidores, consolidando um novo paradigma de governança pública (Ramalho, 2009).

O processo de "agencificação" no Brasil ganhou força durante a década de 1990, especialmente nos governos de Fernando Henrique Cardoso, com a criação de nove agências reguladoras, incluindo a Aneel. Inspirado no modelo norte-americano de autoridades administrativas independentes, esse movimento consolidou um novo padrão institucional para a regulação estatal (Ramalho, 2009).

A criação das agências reguladoras no Brasil foi impulsionada pela abertura de mercados a entes privados, conferindo maior independência técnica ao marco

regulatório, incentivando investimentos e promovendo a livre concorrência. Esse processo acompanhou iniciativas como a privatização total em setores como telefonia e transportes ferroviários, a privatização parcial em energia e a abertura ao setor privado em mercados como petróleo, sem alienação das empresas estatais. As agências reguladoras, estruturadas como autarquias em regime especial, vinculadas mas não subordinadas a ministérios, têm como objetivo superar falhas de mercado e assegurar o funcionamento eficiente dos mercados regulados, diferindo de agências executivas voltadas ao fomento, que desempenham funções governamentais mais diretas (Oliveira; Fujiwara; Machado, 2005).

A estruturação das agências reguladoras no Brasil evidencia a necessidade de integrar normas, fiscalização e mediação para equilibrar eficiência econômica e interesse público, Neto (2009) nota que a distinção entre atividade regulatória e regulamentar é um ponto central. O autor destaca que muitos doutrinadores cometem o erro de reduzir a regulação estatal a uma mera atividade normativa, confundindo-a com a função de regulamentação. A atividade regulatória é muito mais abrangente, envolvendo não apenas a criação de normas, mas também uma série de funções complexas como fiscalização, organização, coordenação e até mediação de conflitos.

O desenho institucional ideal para uma agência reguladora exige independência técnica e operacional, transparência, prestação de contas, autonomia financeira e excelência técnica. A independência é fundamental para proteger as decisões regulatórias de pressões políticas e garantir estabilidade, reduzindo riscos e custos associados à incerteza regulatória, sem comprometer a implementação de políticas setoriais pelo Executivo. Além disso, a transparência e o controle democrático, por meio de audiências públicas e relatórios claros, fortalecem a legitimidade das agências. Autonomia financeira e quadros técnicos qualificados são igualmente essenciais para assegurar decisões legítimas e eficazes, sobretudo em questões complexas frequentemente submetidas ao Judiciário. Essas características visam consolidar a estabilidade regulatória e incentivar investimentos de longo prazo (Oliveira; Fujiwara; Machado, 2005).

A integração entre normas, fiscalização e mediação, aliada à independência e transparência das agências reguladoras, reflete o esforço de equilibrar eficiência

econômica com a legitimidade e estabilidade necessárias para atrair investimentos e promover o interesse público. De acordo com Neves (2015), a criação de uma agência reguladora no Brasil ainda não segue uma receita jurídica definida e não há uma legislação geral que estabeleça regras específicas para sua criação. O termo "agência reguladora" é relativamente novo e não designa uma categoria jurídica diferenciada no direito brasileiro. Sua utilização é compreendida doutrinariamente, mas, na prática, ainda não houve mudanças significativas na cultura político-administrativa do país. A falta de uma estrutura sólida e bem estabelecida para as agências reguladoras resulta em fragilidade estrutural, como evidenciado em exemplos práticos. A despeito disso, a autonomia administrativa e financeira das agências, bem como a especialização técnica de seus gestores, são aspectos essenciais, mas ainda não perfeitamente consolidados no contexto jurídico brasileiro (Neves, 2015).

Para Cunha e Goellner (2020) as agências reguladoras destacam-se por um modelo institucional que combina elevado grau de autonomia e barreiras ao direcionamento político direto, buscando equilibrar aspectos técnicos e políticos das decisões regulatórias. Essa estrutura, amparada na Lei nº 13.848/2019, confere às agências o status de autarquias especiais, com autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, além de estabilidade para seus dirigentes. A divisão de competências entre ministérios e agências visa garantir a previsibilidade e confiabilidade dos compromissos regulatórios do Estado, promovendo segurança jurídica e incentivando investimentos. Esse desenho institucional reforça a ideia de que a tecnocracia protegida da hierarquia governamental é essencial para assegurar entregas de qualidade, beneficiando a coletividade (Cunha; Goellner, 2020). A autonomia das agências reguladoras surgiu como resposta à incapacidade dos mecanismos tradicionais do Estado em lidar com a complexidade socioeconômica moderna, especialmente após as privatizações. Essa autonomia permite atuação técnica e ágil, garantindo regulação efetiva e alinhada às demandas específicas de cada setor (Aragão, 2000).

Grotti (2009) destaca que a autonomia das agências reguladoras é garantida por mandatos fixos para seus dirigentes, nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e protegidos contra exoneração discricionária. Esse modelo visa

assegurar independência técnica e continuidade nas funções regulatórias, apesar de críticas sobre sua compatibilidade com o regime constitucional brasileiro.

Conforme Mesquita (2005) comenta, o poder regulamentar das agências reguladoras no Brasil suscitou intensos debates jurídicos, principalmente em relação ao princípio da legalidade, previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal, que determina que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei. Essas agências, embora criadas por lei e autorizadas a emitir normas de caráter obrigatório, enfrentam questionamentos quanto à compatibilidade de suas atribuições com o Estado de Direito, especialmente no que tange à possibilidade de impor obrigações por meio de regulamentos infralegais. Além disso, as agências são submetidas a múltiplos controles pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como ao controle social, realizado por organizações da sociedade civil e pelo Ministério Público. Contudo, a superposição de controles, como auditorias simultâneas da Secretaria Federal de Controle e do Tribunal de Contas da União, compromete a eficiência das agências, desviando recursos humanos e operacionais de suas atividades-fim.

Assim como Junior (2000) ressalta, a delegação de competências às agências reguladoras, fundamentada no princípio da eficiência, requer que o Legislativo estabeleça diretrizes claras e objetivos específicos. Essa delegação permite que as agências detalhem tecnicamente os fins e definem os meios necessários para sua implementação, mas impõe limites legais para garantir que suas ações estejam em conformidade com as políticas setoriais traçadas. Assim, a atividade regulatória deve equilibrar a autonomia técnica das agências com a responsabilidade de demonstrar eficiência, proporcionalidade e razoabilidade, assegurando a adequação das medidas tomadas às finalidades previstas em lei.

Conforme será abordado mais profundamente no capítulo 4, outro desafio crítico reside no controle judicial das decisões das agências, muitas vezes realizado por juízes de primeira instância, o que pode causar demora significativa na resolução de litígios. Essa situação é especialmente prejudicial no contexto das agências reguladoras, devido ao impacto direto sobre um vasto universo de usuários e prestadores de serviços que investem recursos substanciais em serviços públicos. Além disso, a

possibilidade de decisões técnicas colegiadas serem constantemente questionadas judicialmente agrava a insegurança jurídica, afetando a estabilidade regulatória e a confiança necessária para atrair investimentos de longo prazo (Mesquita, 2005).

A atuação das agências reguladoras é marcada por sua capacidade técnica e autonomia para lidar com setores estratégicos, promovendo estabilidade e segurança jurídica. No entanto, os desafios impostos por questões como judicialização, captura regulatória e a necessidade de articulação com os demais poderes demandam esforços contínuos para fortalecer sua legitimidade e eficiência. Nesse contexto, a adoção de práticas baseadas em evidências emerge como uma ferramenta crucial para aprimorar a qualidade das decisões regulatórias, garantindo que elas sejam fundamentadas em dados sólidos e análises criteriosas. Essa abordagem, que será explorada a seguir, permite às agências alinhar suas ações às melhores práticas internacionais, assegurando maior transparência, eficiência e confiança social.

3.5 REGULAÇÃO BASEADA EM EVIDÊNCIAS NAS AGÊNCIAS REGULATÓRIAS

Esta seção analisa a regulação baseada em evidências, com foco na aplicação da Análise de Impacto Regulatório (AIR) pelas agências reguladoras para embasar decisões mais eficientes e voltadas à correção de falhas de mercado. Também aborda a regulação descentralizada, que integra diversos atores, como o Estado e o mercado, destacando os desafios associados a essa abordagem. A discussão inclui a evolução da AIR no Brasil e sua convergência com boas práticas internacionais, especialmente as diretrizes da OCDE, evidenciando sua contribuição para uma regulação mais informada, transparente e eficaz.

A perspectiva descentralizada da regulação amplia o conceito tradicional, ao desvincular a ideia de regulação exclusivamente à atuação estatal. Essa abordagem permite identificar formas de regulação em locais inesperados, explorando combinações entre Estado, mercado, associações e redes para alcançar objetivos públicos, além de destacar como a regulação pode operar em contextos onde o Estado não exerce um papel centralizado, como em economias menos desenvolvidas. Contudo, essa descentralização traz desafios conceituais significativos, incluindo uma confusão sobre

o que constitui regulação, especialmente ao romper com a interação tradicional entre Estado e sociedade. Enquanto definições centradas limitam a regulação à intervenção estatal direta ou à criação de regras e fiscalização por agências públicas, a definição descentralizada abrange todos os mecanismos de controle ou influência social, mas carece de clareza analítica e limites bem definidos. Essa falta de precisão dificulta debates sobre a presença, necessidade e formas de regulação, ressaltando a importância de maior clareza conceitual para entender e aplicar o conceito de maneira eficaz (Black, 2002).

A evolução da Análise de Impacto Regulatório (AIR) no Brasil reflete uma trajetória marcada por influências internacionais e adaptações locais. A partir da década de 1990, com a consolidação do Estado Regulador e a criação de agências reguladoras para setores estratégicos, como energia e telecomunicações, o Brasil passou a incorporar práticas de regulação inspiradas na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Nesse contexto, a AIR surgiu como uma ferramenta essencial para aprimorar a qualidade regulatória, buscando corrigir falhas de mercado, como externalidades e assimetrias de informação, e garantir maior eficiência econômica. Enquanto no cenário internacional a AIR já era amplamente utilizada para orientar decisões regulatórias baseadas em evidências, no Brasil, seu desenvolvimento foi mais recente, com destaque para a adoção de diretrizes e marcos legais que buscam alinhar o país às melhores práticas globais. Essa evolução representa um esforço contínuo de modernização e aprimoramento da regulação, essencial para fortalecer a eficiência do mercado e promover o bem-estar econômico e social (Seixas; Junior, 2024).

As organizações internacionais desempenham um papel crucial na disseminação de boas práticas regulatórias e na promoção de um ambiente global de aprendizado e inovação. Instituições como a OCDE, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) têm sido fundamentais na análise e troca de experiências, proporcionando mecanismos como o peer review e diretrizes para a melhoria regulatória. No caso específico da OCDE, a promoção de princípios como transparência, eficiência e proporcionalidade têm orientado países-membros na implementação de políticas regulatórias mais eficazes. No Brasil, ainda que os desafios

sejam expressivos, programas como o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) e iniciativas voltadas para a capacitação institucional destacam-se como esforços essenciais para alinhar o sistema regulatório às melhores práticas internacionais. A análise de impacto regulatório e outras ferramentas, como benchmarking e avaliações comparativas, despontam como caminhos para fortalecer a governança, melhorar a qualidade das políticas e atrair investimentos, consolidando um ambiente econômico mais estável e promissor (Gaetani; Albuquerque, 2009).

A trajetória contemporânea da Análise de Impacto Regulatório (AIR) no Brasil ganhou relevância com sua incorporação formal na legislação nacional a partir de 2019, marcando um avanço na busca por maior eficiência e transparência regulatória. A Medida Provisória nº 881/2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.874/2019, estabeleceu a obrigatoriedade da AIR para a criação ou alteração de normas que possam gerar impactos sobre agentes econômicos. Em complemento, a Lei nº 13.848/2019 determinou a aplicação da AIR especificamente no âmbito das agências reguladoras, ampliando o escopo dessa ferramenta para considerar os interesses de consumidores e usuários de serviços. O Decreto nº 10.411/2020 regulamentou a prática da AIR em nível federal, consolidando diretrizes essenciais, como metodologias padronizadas, participação social e prazos de implementação. Desde abril de 2021, a AIR tornou-se obrigatória para órgãos-chave, como o Ministério da Economia e agências reguladoras, representando um marco para institucionalizar a avaliação ex ante no processo regulatório brasileiro, promovendo decisões mais fundamentadas e alinhadas às melhores práticas internacionais (Seixas; Junior, 2024).

As boas práticas recomendadas pela OCDE para a Análise de Impacto Regulatório (AIR) enfatizam medidas que garantem a eficácia e legitimidade dessa ferramenta como promotora de qualidade regulatória. Uma recomendação central é assegurar o comprometimento político com a AIR, evitando que ela seja percebida como uma mera exigência burocrática ou um custo adicional para a sociedade. Esse comprometimento é essencial para que a AIR seja efetiva e incorporada como parte rotineira dos processos regulatórios das agências, respeitando o equilíbrio entre supervisão externa e autonomia técnica. Outra prática destacada é a alocação

cuidadosa de responsabilidades no cumprimento das etapas da AIR, reconhecendo que cada jurisdição deve determinar o modelo mais adequado para sua realidade institucional. Além disso, o sucesso da AIR depende do seu timing adequado, ou seja, sua introdução em fases iniciais do processo decisório para informar escolhas com base em análises de custo-benefício e diálogo com a sociedade. Por fim, a OCDE reforça a importância de conferir publicidade aos resultados da AIR e de envolver amplamente o público, práticas já incorporadas no Brasil através de audiências e consultas públicas, bem como pela divulgação das decisões nas plataformas digitais das agências reguladoras (Salgado; Borges, 2010).

As etapas da Análise de Impacto Regulatório (AIR) representam um processo estruturado e sistemático para a melhoria da qualidade regulatória, garantindo decisões informadas e eficazes. A identificação do problema é o passo inicial é crucial, uma vez que falhas nessa etapa podem comprometer toda a regulação. É necessário compreender as causas do problema, os agentes afetados e as razões pelas quais o mercado falha em alcançar resultados eficientes. Em seguida, a definição dos objetivos regulatórios deve ser clara, mensurável e alinhada às necessidades da sociedade, permitindo a avaliação posterior dos resultados. A identificação de alternativas regulatórias demanda a consideração de diferentes abordagens, incluindo opções menos intervencionistas e até mesmo a alternativa de "não agir". A comparação dessas alternativas utiliza métodos variados, desde análises qualitativas até análises custo-benefício completas, observando o princípio da proporcionalidade. O plano de monitoramento, por sua vez, descreve os procedimentos para avaliar a eficácia da alternativa escolhida, utilizando indicadores desenvolvidos na AIR para orientar futuras revisões. Por fim, a participação social, que pode ocorrer em qualquer etapa, promove legitimidade e inclusão, fornecendo críticas e evidências que enriquecem o processo decisório. Para que a AIR alcance seu propósito, no entanto, é fundamental que seja conduzida com qualidade, garantindo decisões bem fundamentadas e melhorias significativas na regulação (Saab; Silva, 2022).

A regulação baseada em evidências fortalece a eficácia das decisões regulatórias, promovendo maior transparência e eficiência. A implementação da Análise de Impacto Regulatório (AIR) no Brasil, alinhada às melhores práticas internacionais,

marca um avanço importante. No entanto, surgem questões sobre a relação entre as agências reguladoras e o poder judiciário, especialmente no que diz respeito à deferência judicial.

4 A DEFERÊNCIA JUDICIAL

A deferência judicial busca equilibrar a autonomia técnica das agências reguladoras com o controle judicial, reconhecendo sua expertise em decisões complexas, enquanto garante conformidade legal e proteção de direitos. Este capítulo examina os fundamentos teóricos e práticos dessa interação, analisando seus impactos na relação entre agências, Judiciário e demais poderes do Estado.

4.1 INTRODUÇÃO

A deferência judicial é um conceito central para o equilíbrio entre a autonomia administrativa e a supervisão judicial em democracias contemporâneas. Este capítulo tem como objetivo explorar os fundamentos, a eficácia e os desafios associados à aplicação desse mecanismo no controle das decisões de agências reguladoras, destacando sua relevância para a promoção da legitimidade, eficiência e responsabilidade democrática.

A primeira seção aborda os fundamentos da deferência judicial, analisando como a separação entre jurisdição ordinária e supervisão judicial reflete a necessidade de especialização técnica para lidar com questões administrativas complexas. Essa discussão estabelece uma base conceitual para compreender o papel das agências reguladoras e os limites de sua autonomia, bem como a importância de critérios claros para definir o escopo da intervenção judicial.

Em seguida, o capítulo examina a eficácia relativa entre litígio e regulação, utilizando as contribuições teóricas de autores como Shleifer (2010) e Posner (2010). Essa análise compara os modelos de regulação administrativa e de litígio judicial, identificando contextos nos quais a deferência judicial é mais apropriada, especialmente em setores tecnicamente complexos ou com alto risco de danos catastróficos.

Na terceira parte, são analisadas as críticas e os limites da doutrina Chevron, um marco no direito administrativo norte-americano. A discussão inclui o exame de suas duas etapas centrais e casos emblemáticos, como *King v. Burwell*, para ilustrar os

desafios práticos e teóricos da aplicação de deferência judicial, especialmente em questões de relevância econômica e política significativas.

Por fim, a seção sobre a deferência judicial no Brasil adapta esse conceito ao contexto nacional, explorando os desafios enfrentados pelas agências reguladoras em sua interação com o Poder Judiciário. São destacados os impactos da judicialização excessiva, a influência de princípios constitucionais e as barreiras institucionais para o fortalecimento da autonomia técnica das agências. Essa análise é complementada por discussões que destacam a importância de alinhar a supervisão judicial com a eficiência regulatória, visando preservar a autonomia técnica das agências e fortalecer a legitimidade das decisões administrativas.

Ao longo do capítulo, são integradas perspectivas teóricas e práticas para proporcionar uma análise abrangente sobre a deferência judicial. Essa abordagem visa contribuir para o objetivo central do trabalho, ao identificar critérios que harmonizem a supervisão judicial com a autonomia administrativa, promovendo a legitimidade das decisões regulatórias e a eficiência do sistema regulatório em contextos de alta complexidade.

4.2 FUNDAMENTOS DA DEFERÊNCIA JUDICIAL

A separação entre jurisdição ordinária e supervisão judicial da administração justifica-se por razões que envolvem tanto a especialização técnica quanto a complexidade política das questões administrativas. Enquanto a primeira razão aponta para a necessidade de tribunais especializados, capazes de lidar com normas e fatos específicos do direito administrativo, a segunda destaca o caráter político das disputas envolvendo a legalidade de atos administrativos. Tribunais administrativos independentes, embora fundamentais para garantir a aplicação de normas preexistentes, frequentemente enfrentam o desafio de equilibrar a proteção dos indivíduos com a execução das diretrizes governamentais. Esse equilíbrio se torna ainda mais complexo em contextos onde faltam normas detalhadas, forçando os tribunais a estabelecerem critérios que podem conflitar com os objetivos políticos do momento (Hayek, 1983).

Essa dinâmica evidencia como a necessidade de especialização técnica nos tribunais administrativos converge com a prerrogativa legislativa de delimitar os poderes das agências, estabelecendo um modelo que combina autonomia funcional e supervisão democrática, disto isso, a juíza da Suprema Corte dos Estados Unidos, Elena Kagan (2001) afirma que o controle legislativo sobre as ações administrativas é fundamentado na ideia de que o Congresso, enquanto corpo democrático eleito e responsável pela formulação de leis, possui primazia constitucional sobre a função legislativa. Embora o Congresso delegue tarefas de implementação às agências administrativas, estas só podem exercer poderes coercitivos em conformidade com os parâmetros legislativos. Inicialmente, as delegações eram detalhadas e restritas, como exemplificado pelo Interstate Commerce Act, estabelecendo um modelo em que as agências operavam como meros transmissores das diretrizes legislativas.

Cole (2016) explica o Administrative Procedure Act (APA) promulgado em 1946, desempenha um papel central no direito administrativo dos Estados Unidos, que estabelece os parâmetros para a revisão judicial de ações administrativas finais, permitindo que indivíduos prejudicados por decisões de agências busquem a supervisão dos tribunais. No entanto, o APA também impõe limites específicos quanto às questões e entidades que podem ser examinadas judicialmente. Ele autoriza os tribunais a compelir ações administrativas indevidamente retidas ou atrasadas e a anular decisões que sejam arbitrárias, caprichosas, abusivas ou contrárias à lei, à Constituição ou a direitos estatutários. Além disso, as cortes podem revisar a observância de procedimentos legais, como os de audiências formais ou consultas públicas, bem como avaliar a legalidade e razoabilidade de decisões discricionárias, incluindo recusas de petições regulatórias. Essas disposições tornam o APA um marco essencial para garantir que as agências atuem dentro dos limites de sua autoridade estatutária e respeitem os direitos e procedimentos legais, promovendo o equilíbrio entre autonomia administrativa e controle judicial (Cole, 2016).

Sobre a APA, Fox (2000) complementa entre suas disposições principais, o APA autoriza os tribunais a anular ações administrativas consideradas arbitrárias, abusivas ou contrárias à lei, assim como a revisar decisões discricionárias e assegurar que os procedimentos legais tenham sido observados. Contudo, sua aplicação é limitada a

ações finais de agências e exclui questões exclusivamente discricionárias ou impedidas de revisão por outros estatutos. Com isso, o APA define os limites e as condições de intervenção judicial, ao mesmo tempo que protege a autonomia administrativa necessária para o funcionamento eficiente das agências no cenário regulatório (Fox, 2000).

Ademais, ao longo do século XX, o Congresso passou a adotar delegações mais amplas, frequentemente deixando questões cruciais de política pública à discricionariedade das agências, motivado por limitações de conhecimento técnico, disputas políticas ou o desejo de evitar decisões impopulares. Apesar da visão tradicional de que o Congresso carecia de controle efetivo sobre as agências, estudos mais recentes sugerem um sistema de "domínio legislativo", no qual o Congresso exerce influência por meio de sistemas de alarme, audiências públicas e sanções, embora limitado pela dificuldade de implementar punições mais severas, especialmente após o fim do veto legislativo (Kagan, 2001).

De acordo com Cole (2016) definição de termos como "agência", "ação", "finalidade" e "comprometimento à discricionariedade" é crucial para delimitar a competência judicial. Por exemplo, a revisão se aplica apenas a ações de autoridades do Executivo, excluindo o Congresso e o Judiciário, bem como contextos militares específicos. Para ser considerada uma ação final, a decisão da agência deve representar a conclusão do processo decisório e gerar consequências legais definitivas. A revisão também pode ser limitada por exclusões legais expressas ou implícitas, que visam evitar interferências nos objetivos do Congresso, como em marcos regulatórios complexos. Além disso, ações totalmente comprometidas à discricionariedade de uma agência, como a decisão de iniciar ou não medidas de execução, geralmente estão fora do alcance dos tribunais, devido à ausência de padrões objetivos para sua avaliação. Esses limites garantem a eficiência administrativa e a preservação das prerrogativas das agências, ao mesmo tempo que resguardam a função revisora do Judiciário em contextos apropriados (Cole, 2016).

Para Mashaw (2005) a revisão judicial de ações administrativas desempenha um papel essencial, mas paradoxal, nas democracias modernas, ao equilibrar a eficácia administrativa com a responsabilidade democrática. Por um lado, a revisão judicial

assegura a responsabilização legal dos agentes públicos, vinculando suas ações às normas do Estado de Direito e protegendo direitos individuais. Por outro, enfrenta críticas quanto à sua capacidade técnica e à sua intrusão nos processos administrativos, muitas vezes sustentados por conhecimentos especializados e contextos complexos (Mashaw, 2005).

Um exemplo que Valle (2021) menciona é o caso *Skidmore v. Swift & Co.* de 1944, onde a Suprema Corte abordou a questão de se o tempo de espera dos trabalhadores poderia ser considerado como horas de trabalho sob o Fair Labor Standards Act (FLSA). A Corte destacou que essa determinação depende de uma análise fática detalhada, considerando as circunstâncias específicas do caso, como o acordo entre empregadores e empregados e a relação entre a atividade laboral e o período de espera. Embora as interpretações administrativas do FLSA, como os boletins interpretativos do Wage and Hour Division, não sejam vinculativas para os tribunais, elas constituem uma valiosa fonte de orientação, baseadas em expertise e experiência acumuladas. A Corte afirmou que tais interpretações devem ser levadas em consideração, sendo atribuída a elas um peso proporcional à sua consistência, razoabilidade e rigor na análise, reconhecendo sua capacidade de persuadir, ainda que sem autoridade de controle. No caso, a decisão original foi revertida e enviada para reavaliação devido à interpretação equivocada de que o tempo de espera nunca poderia ser considerado como trabalho, destacando a necessidade de análise individualizada em cada disputa trabalhista (Valle, 2021).

Ao mesmo tempo, a Corte reafirmou a independência do Judiciário, ao determinar que a avaliação de fatos específicos, como acordos entre empregados e empregadores, permanecia sob sua competência. A abordagem delineada em *Skidmore* adotou um critério predominantemente epistêmico, priorizando a análise da base técnica e factual da decisão administrativa, sem impor deferência automática às escolhas da agência. Esse equilíbrio, construído com base na ponderação entre a expertise administrativa e a independência judicial, continua sendo um referencial relevante no controle judicial de decisões administrativas, especialmente em sistemas que valorizam a evolução jurisprudencial, como o common law (Valle, 2021).

Anos mais tarde, o debate sobre a deferência judicial a interpretações legais por agências administrativas, central para o direito administrativo, ganhou nova abordagem com o caso *Chevron U.S.A. v. Natural Resources Defense Council* (1984), que estabeleceu que os tribunais devem deferir a interpretação de uma agência, a menos que o texto da lei seja claro ou a interpretação não seja considerada razoável. No entanto, o modelo Chevron tem enfrentado desafios significativos, tanto doutrinários quanto práticos, devido às ambiguidades nos critérios de avaliação e à influência das preferências ideológicas dos juízes (Gersen; Vermute, 2007).

A decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Chevron U.S.A. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* consolidou um importante precedente para a interpretação de estatutos administrativos, particularmente em relação ao papel da Agência de Proteção Ambiental (EPA) na aplicação do Clean Air Act. O caso envolveu a interpretação do termo "fonte estacionária" para fins de regulamentação de emissões em estados com padrões de qualidade do ar abaixo do exigido. A EPA adotou o chamado "conceito de bolha", permitindo que múltiplas unidades emissoras em uma planta industrial fossem tratadas como uma única entidade, desde que as alterações realizadas não aumentassem as emissões totais. Embora a legislação e seu histórico não definissem explicitamente o termo, a Suprema Corte considerou a interpretação da EPA razoável e compatível com o objetivo de equilibrar crescimento econômico e controle ambiental (United States Supreme Court, 1984).

Esse julgamento estabeleceu o famoso teste em dois passos de Chevron, que determina, primeiro, se o Congresso abordou explicitamente a questão e, caso não o tenha feito, avalia se a interpretação da agência é permissível dentro dos limites legais. A decisão reconheceu que, em situações de ambiguidade legislativa, as agências administrativas possuem a discricionariedade para interpretar e implementar estatutos, desde que suas decisões sejam fundamentadas e não contrariem as intenções gerais do legislador. No caso Chevron, a Suprema Corte reforçou a deferência às escolhas da EPA, destacando a complexidade técnica e o julgamento de políticas envolvidas na questão ambiental, consolidando a relevância do papel das agências no cenário regulatório norte-americano (United States Supreme Court, 1984).

A decisão em Chevron introduziu uma presunção relativa em favor das escolhas administrativas, baseada na ideia de que a delegação legislativa confere às agências uma legitimidade específica para tratar de matérias complexas. Essa abordagem rejeita a análise judicial sobre a escolha regulatória mais adequada, concentrando-se em avaliar se a decisão administrativa está dentro dos limites da delegação e se não é arbitrária, caprichosa ou ilegal. Apesar de sua clareza inicial, o two-steps test de Chevron gerou debates intensos na Suprema Corte, com posições divergentes sobre sua aplicabilidade. De um lado, argumenta-se que Chevron estabelece uma presunção robusta e ampla em favor das decisões das agências, enquanto, de outro, ressalta-se a necessidade de uma análise judicial mais específica, respeitando a separação de poderes e a independência judicial. Essas divergências acabaram por limitar, em alguns casos, o alcance da deferência originalmente proposta (Valle, 2021).

Assim como complementa Mashaw (2005), o caso Chevron também revelou a importância da interpretação sistemática das normas no contexto do direito administrativo. Ao estabelecer a doutrina de deferência às agências, a Suprema Corte reforçou que o Congresso, ao delegar competências às agências reguladoras, muitas vezes o faz de forma propositadamente ambígua para permitir flexibilidade na formulação de políticas públicas. Esse reconhecimento institucionalizado da ambiguidade legislativa sublinha a função técnica e política das agências, que não apenas implementam normas, mas também ajustam suas interpretações para atender às mudanças econômicas e sociais. Entretanto, a ausência de critérios mais precisos no teste Chevron gera debates sobre a capacidade das agências de manter o equilíbrio entre eficiência técnica e transparência, especialmente diante de críticas relacionadas à captura regulatória e ao risco de decisões excessivamente discricionárias. Essa tensão ilustra os desafios intrínsecos de harmonizar delegação legislativa, autonomia administrativa e controle judicial (Mashaw, 2005).

A doutrina Chevron não se baseia exclusivamente em uma presunção de intenção legislativa, mas sim como um mecanismo de autocontenção judicial. Essa abordagem está ancorada na separação de poderes, que delimita a responsabilidade das agências administrativas em questões técnicas e políticas, enquanto o Judiciário mantém sua função primária de fiscalização legal. Esse modelo reconhece que as

agências possuem maior expertise técnica e maior capacidade de responder às demandas políticas e sociais, especialmente em situações onde a legislação é ambígua (Seidenfeld, 2011).

A Chevron representa uma norma de resistência constitucional que orienta os tribunais a evitar interferências nas decisões administrativas que exigem julgamentos políticos ou técnicos. Isso reflete a compreensão de que os tribunais não estão adequadamente equipados para tomar decisões fundamentadas em política pública. No entanto, a doutrina não elimina a função supervisora do Judiciário, que permanece responsável por avaliar a razoabilidade e legalidade das interpretações administrativas, especialmente quando estas ultrapassam os limites estatutários (Seidenfeld, 2011).

A revisão judicial sob o Administrative Procedure Act (APA) é limitada a ações finais de agências, que devem representar a conclusão do processo decisório e gerar consequências legais definitivas. Além disso, certas ações estão fora do escopo de revisão, como aquelas expressamente excluídas por estatutos ou completamente vinculadas à discricionariedade da agência, quando não há padrões legais para avaliação judicial (Fox, 2000).

Ademais, a revisão judicial de ações administrativas desempenha um papel crucial no desenvolvimento do direito administrativo, garantindo que as decisões das agências estejam em conformidade com a lei, a Constituição e os procedimentos estabelecidos. No entanto, sua aplicação é limitada por barreiras como requisitos de exaustão administrativa, questões de competência e doutrinas de deferência, que geralmente resultam em uma abordagem altamente cautelosa dos tribunais ao reverter decisões de agências, a menos que sejam comprovadamente arbitrárias ou violadoras de normas legais (Fox, 2000). E portanto, emerge como um elemento indispensável, ainda que contestado, na arquitetura institucional de democracias contemporâneas, exigindo ajustes constantes para equilibrar os múltiplos sistemas de responsabilização sem comprometer nem a eficácia administrativa, nem os princípios democráticos (Mashaw, 2005).

Conforme Hammond (2024) menciona, a deferência às agências é justificada pela promoção de uniformidade nas decisões, seja na criação de políticas nacionais consistentes ou na coerência ao longo do tempo e a legitimidade das agências também

está ligada ao detalhamento de seus procedimentos, que, quando transparentes e inclusivos, reforçam valores fundamentais do direito administrativo e garantem justiça processual e a operacionalização de métricas como uniformidade e transparência procedimental oferece um caminho objetivo para avaliar e fortalecer a legitimidade das agências.

Concluindo, a deferência judicial emerge como um mecanismo essencial para equilibrar a autonomia administrativa e a supervisão judicial, sendo fundamental para o funcionamento de democracias contemporâneas. Essa lógica se conecta diretamente à análise teórica sobre a eficácia relativa entre litígio e regulação, que aprofunda os fundamentos econômicos e institucionais que sustentam a escolha por cada abordagem em contextos específicos.

4.3 EFICÁCIA RELATIVA ENTRE LITÍGIO E REGULAÇÃO: UMA ANÁLISE TEÓRICA

O debate entre as vantagens e limitações do litígio judicial e da regulação administrativa como instrumentos de controle social é central para compreender a dinâmica entre economia da regulação e deferência judicial. Andrei Shleifer (2010) e Richard A. Posner (2010) oferecem análises complementares que elucidam os contextos nos quais cada modelo apresenta maior eficiência, fornecendo uma base sólida para discutir os critérios que orientam a deferência judicial às decisões de agências reguladoras.

Shleifer (2010) argumenta que a regulação administrativa emerge como uma resposta institucional às falhas estruturais do sistema judicial. Para ele, o litígio é frequentemente caracterizado por altos custos, complexidade e incerteza, fatores que tornam difícil sua aplicação eficiente em muitos casos. Os tribunais, em geral, enfrentam dificuldades para verificar fatos e interpretar contratos, especialmente em disputas idiossincráticas ou tecnicamente complexas. Além disso, os juízes, sendo generalistas, dependem de especialistas e advogados, o que pode introduzir vieses e aumentar a probabilidade de decisões equivocadas. Essa estrutura encarece os processos e gera incerteza, dificultando a previsibilidade e a eficácia das decisões judiciais.

Nesse contexto, a regulação administrativa apresenta-se como uma solução eficiente ao oferecer normas claras e padronizadas, que reduzem os custos de monitoramento e fortalecem a governança. Shleifer (2010) ressalta que, em áreas como segurança no trabalho, as normas regulatórias funcionam como um "checklist" detalhado, permitindo uma fiscalização mais objetiva e ágil, ao mesmo tempo em que minimizam a necessidade de litígios dispendiosos. Essa previsibilidade, característica das abordagens *ex ante*, não apenas facilita a aplicação e o cumprimento das regras, mas também promove maior estabilidade nos mercados, ao estabelecer expectativas claras para os agentes econômicos. Como resultado, o cumprimento voluntário é incentivado, diminuindo o risco de violações não intencionais e favorecendo um ambiente regulatório mais eficaz e confiável.

Ao mesmo tempo, Shleifer (2010) aponta que o crescimento da regulação ao longo do tempo reflete uma adaptação institucional às complexidades crescentes das economias modernas. Áreas como saúde, finanças e meio ambiente são exemplos de setores onde a especialização técnica das agências reguladoras oferece uma vantagem clara sobre os tribunais, reforçando a ideia de que a deferência judicial às decisões dessas agências é desejável quando estas possuem expertise superior e atuam de forma eficiente.

Por outro lado, Posner (2010) adota uma abordagem comparativa, analisando as vantagens e desvantagens do litígio e da regulação sob diferentes dimensões. Ele diferencia a regulação administrativa, que opera predominantemente *ex ante*, do litígio judicial, que funciona *ex post*. A regulação *ex ante* estabelece normas claras e preventivas antes que os danos ocorram, promovendo maior conformidade e reduzindo riscos catastróficos, como em casos de colapso de edifícios ou medicamentos perigosos. No entanto, sua rigidez pode gerar custos desnecessários ao ignorar circunstâncias específicas.

O litígio, por sua vez, permite uma análise mais detalhada e adaptativa das circunstâncias de cada caso. Esse modelo é particularmente eficaz em disputas incomuns, onde a flexibilidade e a consideração de informações atualizadas são cruciais. Contudo, o litígio *ex post* apresenta desvantagens significativas, como custos

elevados e incerteza nas decisões, especialmente em questões técnicas ou que envolvem múltiplas partes interessadas.

Posner (2010) também discute as características institucionais de agências e tribunais. As agências, por serem especializadas, têm maior capacidade de lidar com questões técnicas, mas estão mais suscetíveis à captura regulatória e à influência de grupos de interesse. Já os tribunais, relativamente mais imunes a pressões políticas e com maior compromisso com os valores do Estado de Direito, apresentam limitações significativas em questões tecnicamente complexas, devido à sua generalidade e processos mais lentos.

A análise de Posner (2010) enfatiza que, na prática, os sistemas regulatórios raramente operam de forma pura, sendo mais comum a combinação de regulação administrativa e revisão judicial. Esse modelo híbrido permite explorar as complementaridades entre a especialização técnica das agências e a imparcialidade dos tribunais, criando um equilíbrio entre eficiência técnica e proteção dos direitos fundamentais.

A integração dessas perspectivas ao debate sobre deferência judicial reforça a necessidade de uma abordagem contextual e adaptativa. A deferência é mais apropriada em setores tecnicamente complexos ou com alto risco de danos catastróficos, onde a regulação administrativa é mais eficiente. Por outro lado, o litígio permanece indispensável em casos individuais ou idiossincráticos, onde a flexibilidade e a análise contextual são cruciais para garantir justiça e equidade.

Assim, os argumentos de Shleifer (2010) e Posner (2010) fornecem critérios claros para orientar a deferência judicial. Essa deve ser aplicada de forma a respeitar a expertise técnica e a autonomia normativa das agências reguladoras, enquanto se reconhece o papel indispensável dos tribunais como contrapeso para proteger direitos e corrigir eventuais abusos regulatórios. Essa interação equilibrada entre regulação e litígio é essencial para fortalecer a legitimidade e a eficiência do sistema regulatório em democracias contemporâneas.

A análise da eficácia comparativa entre litígio e regulação administrativa fundamenta a compreensão da necessidade de deferência judicial, servindo como base

teórica para discutir os limites e as críticas à doutrina Chevron, especialmente no que tange à interação entre agências, Congresso e Judiciário.

4.4 CRÍTICAS E LIMITES DA DOCTRINA CHEVRON

A doutrina Chevron representa um marco no direito administrativo norte-americano, oferecendo uma estrutura analítica para determinar quando os tribunais devem deferir às interpretações de agências administrativas sobre leis ambíguas. Este capítulo explora as duas etapas centrais dessa doutrina, conhecidas como Step One e Step Two, destacando sua aplicação prática e os desafios que surgem na interação entre as agências, o Congresso e o Judiciário. Será também abordado o caso King v. Burwell, que ilustra uma importante exceção à aplicação da Chevron, destacando os limites desse modelo diante de questões de grande relevância econômica e política.

Com base nessa estrutura, é possível detalhar as etapas do teste Chevron e compreender como elas orientam a interação entre o Judiciário e as agências administrativas na interpretação de normas ambíguas, como Sunstein e Vermeule (2020) explicam, a doutrina Chevron estabelece um teste em dois passos para orientar a deferência judicial às interpretações das agências administrativas. O primeiro passo "Step One" consiste em avaliar se o Congresso se manifestou de forma clara e inequívoca sobre a questão em análise. Se a intenção do Congresso for clara, tanto o tribunal quanto a agência devem segui-la, encerrando a análise. No entanto, se o estatuto for ambíguo ou omissivo, a análise avança para o segundo passo "Step Two". Neste, o tribunal avalia se a interpretação da agência é razoável, ou seja, se está dentro dos limites da delegação legislativa. Importante ressaltar que, nessa etapa, a questão não é determinar se a interpretação da agência está correta, mas sim se é permissível dentro do escopo da lei.

Barczewski (2023) detalha o funcionamento das etapas, o primeiro passo da doutrina Chevron, conhecido como Step One, exige que os tribunais determinem se o Congresso abordou de forma clara e direta a questão específica em debate. Caso o texto legislativo seja inequívoco, a corte deve aplicar essa intenção sem deferência à

agência administrativa. Para essa análise, os tribunais utilizam as chamadas ferramentas tradicionais de interpretação estatutária, como o exame do texto da lei, sua estrutura e contexto, além de conceitos como a leitura natural ou entendimento comum dos termos em questão. Apesar de amplamente empregadas, essas ferramentas geram debates, especialmente quanto à sua abrangência e aplicação, pois diferentes juízes podem adotar métodos variados, como consulta a dicionários, interpretação baseada no propósito legislativo ou até na história legislativa da norma.

No segundo passo da doutrina Chevron, ou Step Two, quando o tribunal identifica ambiguidade ou silêncio no estatuto em questão, passa a analisar se a interpretação da agência administrativa é razoável. Nesse contexto, presume-se que o Congresso delegou à agência a autoridade para preencher lacunas ou esclarecer ambiguidades na legislação, desde que a interpretação seja compatível com os objetivos do estatuto. Assim, mesmo que o tribunal discorde da leitura proposta pela agência, ele deve conceder peso predominante à interpretação administrativa, desde que esta seja considerada racional e consistente com os propósitos legislativos. Essa abordagem reflete a deferência judicial ao papel técnico e especializado das agências, permitindo maior flexibilidade regulatória. No entanto, a definição de "interpretação razoável" varia conforme o caso, e os tribunais podem avaliar a suficiência do raciocínio apresentado pela agência, bem como aplicar ferramentas tradicionais de interpretação estatutária para fundamentar sua decisão (Barczewski, 2023).

Ainda sobre Step Two da doutrina Chevron, Merrill e Hickman (2001) comenta que os precedentes judiciais anteriores podem validar interpretações razoáveis de agências administrativas, mas não excluem a possibilidade de que novas interpretações também sejam consideradas razoáveis. Assim, quando um tribunal já decidiu que o estatuto permite múltiplas leituras, novas interpretações administrativas devem ser analisadas com base em sua razoabilidade, e não necessariamente em conformidade com interpretações anteriores. Isso reflete a flexibilidade do Step Two, onde a deferência judicial considera a possibilidade de diferentes interpretações dentro dos limites do estatuto, mesmo diante de precedentes que validaram entendimentos anteriores.

Sunstein (2005) levanta algumas questões como o Chevron Step Zero introduz um conjunto de problemas relacionados à análise de delegação de autoridade às agências, especialmente no que diz respeito ao conceito de "força de lei". O principal desafio é a falta de clareza sobre o que constitui essa força. Uma interpretação sugere que uma decisão administrativa possui "força de lei" quando é vinculativa para particulares e violações geram sanções imediatas, enquanto outra abordagem, mais circular, relaciona a força de lei à própria concessão de deferência judicial. A relação entre força de lei, procedimentos formais e deferência judicial parece operar como uma heurística imprecisa, sem base sólida no texto legal, criando confusão sobre quando a autoridade interpretativa das agências deve ser reconhecida.

Os desafios apresentados no Step Zero encontram paralelos no julgamento de *King v. Burwell*, de 2015, como Barczewski (2023) ressalta que a Suprema Corte rompeu com a estrutura da Chevron ao considerar que a questão envolvia uma significância econômica e política profunda. No caso *King v. Burwell*, a Suprema Corte analisou se os estados participantes de um sistema federal de saúde poderiam receber créditos fiscais previstos pelo Patient Protection and Affordable Care Act (ACA). A decisão destacou a importância extraordinária da questão, afirmando que era improvável que o Congresso tivesse delegado implicitamente à Receita Federal dos EUA (IRS), uma agência sem expertise em políticas de saúde, o poder de resolver lacunas na legislação. A Corte considerou que a questão envolvia uma "significância econômica e política profunda" e concluiu que, se o Congresso quisesse delegar essa decisão ao IRS, teria feito isso de forma explícita. Esse julgamento marcou uma ruptura na aplicação da doutrina Chevron, pois a Corte entendeu que a relevância da questão tornava a deferência judicial inaplicável. Essa abordagem contribuiu para o fortalecimento da doutrina das questões maiores (major questions doctrine), indicando uma possível independência dessa doutrina em relação à estrutura de Chevron (Barczewski, 2023).

Heinzerling (2017) acrescenta que apesar de o texto da lei mencionar "estabelecido pelo Estado", a Corte considerou o contexto mais amplo da legislação e seus objetivos principais. Reconhecendo a complexidade econômica e política da questão, o tribunal concluiu que não era plausível que o Congresso tivesse delegado

essa decisão implícita ao IRS (Internal Revenue Service), uma agência sem expertise em políticas de saúde.

A doutrina Chevron representa um marco no direito administrativo, ao oferecer uma estrutura para lidar com as ambiguidades legislativas e delegações de autoridade às agências administrativas. Seu modelo, baseado em dois passos, busca conciliar a expertise técnica das agências com os limites impostos pelo legislador, ao mesmo tempo em que promove a previsibilidade e a eficiência no processo decisório. No entanto, as críticas e limitações associadas à doutrina. Esses aspectos não apenas moldaram o cenário regulatório nos Estados Unidos, mas também influenciaram o desenvolvimento do direito administrativo em outros países, como o Brasil, onde a deferência judicial às agências reguladoras enfrenta seus próprios desafios e adaptações.

4.5 A DEFERÊNCIA JUDICIAL NO BRASIL

A deferência judicial no Brasil reflete uma complexa interação entre o avanço do controle judicial sobre os atos administrativos e o fortalecimento das agências reguladoras em um contexto de modernização do Estado. A partir da Constituição Federal de 1988, princípios constitucionais passaram a orientar de forma mais ampla a atuação administrativa, promovendo um controle judicial substancial que desafia o equilíbrio entre a legalidade e a autonomia técnica da Administração Pública. Nesse cenário, emergem discussões sobre como o Judiciário deve lidar com escolhas administrativas que demandam expertise técnica e autonomia decisória, destacando a relevância de modelos que considerem tanto os limites institucionais quanto a eficiência regulatória.

Essa transformação no papel do Judiciário e na dinâmica da Administração Pública começou a se desenhar com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que marcou um ponto de inflexão ao introduzir valores e princípios constitucionais como base estruturante do direito administrativo brasileiro. Esse movimento, descrito como uma constitucionalização do direito administrativo, ampliou o controle judicial sobre a Administração Pública, superando o modelo tradicional, que limitava o controle à

legalidade formal e ao respeito ao mérito administrativo. Sob a influência do chamado "neoconstitucionalismo administrativista", princípios constitucionais passaram a orientar a atuação administrativa, deslocando o foco do cumprimento estrito da lei para a observância da juridicidade, que considera valores mais amplos, como os direitos fundamentais. Essa evolução reforçou o papel do Judiciário no controle substancial das decisões administrativas, ainda que suscite debates sobre a segurança jurídica e os limites dessa nova interpretação (Niebuhr; Medeiros; Donato; Pleticos, 2022)

Essa mudança também alterou a forma como o Poder Judiciário interage com a Administração Pública, trazendo novas discussões sobre a deferência judicial às escolhas administrativas e a evolução desse conceito no ordenamento jurídico brasileiro, Valle (2021) acrescenta que antes da Constituição de 1988, a ideia de deferência judicial, mesmo que não explicitada em termos conceituais, já encontrava respaldo na doutrina e na prática jurídica brasileira. Essa deferência se manifestava no respeito e na consideração pelas escolhas administrativas, materializada na presunção de legalidade, legitimidade e veracidade dos atos administrativos, o que invertia o ônus da prova em disputas judiciais.

Com o passar do tempo, esse entendimento sofreu mudanças significativas, especialmente no que diz respeito à análise de atos discricionários, como destacado por Cardoso e Santos (2023), onde o controle judicial sobre os atos administrativos no Brasil passou por um longo processo de evolução, especialmente no que se refere à análise da discricionariedade administrativa. A ideia de que atos discricionários estariam imunes ao controle judicial foi gradualmente superada, com o reconhecimento de elementos vinculados nesses atos e a adoção de teorias como o desvio de poder e os motivos determinantes.

Esse processo de evolução jurídica ocorreu em paralelo à consolidação do modelo de regulação no Brasil, especialmente a partir da década de 1990, o que trouxe à tona novos desafios relacionados à autonomia e à atuação das agências reguladoras, como afirma Junior (2000), essa lacuna resultou em um panorama heterogêneo, com diferentes níveis de independência e formatos institucionais entre as agências. Muitas delas foram criadas por legislações específicas, frequentemente associadas aos processos de privatização, enquanto outras, como a Agência Nacional do Petróleo, Gás

Natural e Biocombustíveis (ANP) e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), possuem fundamento constitucional. Além disso, existem entidades que desempenham funções reguladoras, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e o Banco Central, mas que não são formalmente classificadas como agências reguladoras.

Essa diversidade institucional evidencia variações significativas na autonomia administrativa e financeira das agências, destacando a necessidade de uma análise aprofundada sobre o alcance de suas competências normativas e reguladoras. Nesse contexto, Junior e Freitas (2023) destacam que a primeira agência criada foi a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), em 1996, com a responsabilidade de regular o setor elétrico, embora sua independência fosse limitada pela vinculação ao Ministério de Minas e Energia. Em 1997, com a criação da ANATEL, houve um marco na evolução das agências, caracterizado por maior autonomia, incluindo a impossibilidade de demissão tomada pela autoridade administrativa a qualquer momento e sem justificativa de seus dirigentes e uma ampla competência normativa e regulatória no setor de telecomunicações (Junior; Freitas, 2023).

Esse fortalecimento das agências reguladoras trouxe impactos diretos para o papel do Poder Judiciário no controle de suas decisões, especialmente diante da necessidade de considerar sua autonomia técnica e normativa, nesse contexto, pode-se argumentar pela existência de um princípio de deferência à Administração Pública, moldado às particularidades nacionais e inspirado, mas não replicado, na doutrina Chevron dos Estados Unidos. Essa orientação encontra respaldo no artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que exige do controlador uma postura empática ao avaliar atos administrativos, considerando os desafios reais enfrentados pelos gestores públicos, sejam eles materiais ou jurídicos. A norma sugere uma análise em dois passos: primeiramente, verificar se há efetiva dificuldade ou indeterminação jurídica; em seguida, avaliar se a interpretação adotada pelo gestor público foi razoável dentro desse contexto (Niebuhr; Medeiros; Donato; Pleticos, 2022).

Ademais, a LINDB e o Decreto Federal nº 9.830/2019 estabelecem que a responsabilização de agentes públicos só ocorre em casos de dolo ou erro grosseiro, considerando a complexidade das decisões tomadas. Assim, ações razoáveis e

fundamentadas, mesmo diante de dificuldades, devem ser protegidas contra revisões indevidas, promovendo maior segurança jurídica na administração pública (Medeiros, 2020).

Segundo Cardoso e Santos (2023) o artigo 22 da LINDB destaca a necessidade de contextualizar a interpretação e o controle de atos administrativos, incentivando o controlador a considerar as dificuldades enfrentadas pelo gestor público, inclusive as de natureza jurídica. Nesse sentido, o artigo 22 oferece um fundamento normativo para uma prática de deferência judicial no Brasil, semelhante à doutrina Chevron, valorizando a razoabilidade das decisões administrativas no contexto em que foram tomadas.

Niebuhr, Medeiros, Donato e Pleticos (2022) afirmam que a separação de poderes, ao garantir a especialização funcional de cada ramo, fundamenta a deferência judicial como uma ferramenta que preserva a autonomia do Poder Executivo em decisões que demandam sua expertise técnica e legitimidade democrática. Dessa forma, a deferência implica uma postura de autocontenção do Poder Judiciário, limitando seu controle ao exame da legalidade e razoabilidade dos atos administrativos, sem invadir o espaço de discricionariedade atribuído ao gestor público. Assim, ao respeitar a discricionariedade administrativa, delegada pelo Legislativo ao Executivo, o Judiciário evita interferir indevidamente nas escolhas políticas e técnicas legítimas, alinhando-se a uma lógica que converge com a teoria de Chevron.

Entretanto, na prática, a relação entre o Judiciário e as agências reguladoras ainda enfrenta desafios significativos, como demonstram os resultados de estudos recentes sobre a revisão judicial dessas decisões. Um estudo promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) analisou a revisão judicial das decisões de agências reguladoras no Brasil, oferecendo uma perspectiva prática sobre os desafios enfrentados pelo Judiciário em questões regulatórias. O levantamento, que avaliou a eficiência e a segurança jurídica associadas a essas revisões, examinou 1.371 ações judiciais ocorridas entre 1994 e 2010, considerando indicadores como a duração dos processos e a incerteza gerada pelas decisões judiciais. A partir desses dados, Maranhão (2016) identificou quatro principais desafios enfrentados pelo Judiciário na análise das decisões tomadas pelas agências reguladoras.

O primeiro desafio é a ênfase excessiva em questões processuais, que desvia a análise do mérito técnico das decisões regulatórias. Muitas vezes, os juízes optam por se ater a aspectos procedimentais, como supostas irregularidades formais, para evitar aprofundar-se em temas técnicos que não são de sua expertise. Exemplo disso é a frequência com que liminares são concedidas sem que as agências reguladoras sejam ouvidas, mesmo quando os argumentos apresentados possuem fundamentos fracos (Maranhão, 2016).

O segundo ponto destacado é a carência de conhecimento técnico por parte do Judiciário. Juízes e assessores, geralmente sem formação em áreas técnicas como economia ou engenharia, enfrentam dificuldades ao interpretar análises regulatórias complexas. Isso frequentemente resulta em decisões judiciais que contradizem análises detalhadas realizadas pelas agências (Maranhão, 2016).

Outro problema é a influência do direito privado, que afeta a forma como as questões regulatórias são tratadas. Em muitos casos, os juízes avaliam decisões das agências sob perspectivas típicas do direito privado, ignorando o papel público e coletivo dessas entidades. Um exemplo é o caso dos "slots" de aviação, em que horários de voo foram considerados ativos privados de uma empresa em falência, contrariando a prerrogativa da ANAC de distribuí-los para beneficiar o mercado regulado (Maranhão, 2016).

Por fim, há uma falta de sensibilidade ao raciocínio regulatório, com uma predominância do formalismo jurídico nas decisões. O Judiciário frequentemente se concentra na conformidade procedimental das ações administrativas, deixando de considerar os objetivos regulatórios mais amplos. Esse comportamento ficou evidente no caso em que a ANEEL redefiniu os critérios para classificar consumidores de baixa renda, mas o Judiciário limitou sua análise a aspectos técnicos pontuais, sem debater os impactos da política regulatória como um todo (Maranhão, 2016).

Esses desafios demonstram a necessidade de um maior alinhamento entre o Judiciário e as agências reguladoras, visando melhorar o entendimento técnico e a eficiência das decisões judiciais, além de garantir maior segurança jurídica para os envolvidos.

Em suma, a deferência judicial no Brasil reflete um movimento de equilíbrio entre o controle judicial e a autonomia técnica das decisões administrativas, especialmente no contexto das agências reguladoras. Essa prática, fundamentada em princípios constitucionais e reforçada pela legislação recente, busca garantir segurança jurídica e eficiência na atuação administrativa, sem comprometer os direitos dos administrados. Para ilustrar a aplicação prática desses conceitos, a próxima seção abordará um estudo de caso brasileiro, destacando os desafios na interação entre o Poder Judiciário, o Legislativo e uma agência reguladora.

4.6 ESTUDO DE CASO BRASILEIRO

A controvérsia envolvendo o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde estabelecido pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) é um exemplo paradigmático para a análise da deferência judicial no Brasil. Em 2022, decisões judiciais e mudanças legislativas evidenciaram a complexa interação entre o Poder Judiciário, as agências reguladoras e o Congresso Nacional, trazendo à tona os desafios de equilibrar a autonomia técnica das agências, o controle judicial e os impactos econômicos das políticas regulatórias.

A criação da ANS, em 2000, marcou uma transformação significativa no setor de saúde suplementar brasileiro. Como autarquia sob regime especial vinculada ao Ministério da Saúde, a ANS assumiu a responsabilidade de regular, normatizar, controlar e fiscalizar as atividades do setor. Sua atuação visa equilibrar as relações entre operadoras, prestadores de serviços e consumidores, assegurando maior transparência, justiça e segurança nesse mercado (Figueiredo; Holanda, 2024). Esse histórico reforça a importância da ANS como garantidora do interesse público e demonstra sua posição central em debates regulatórios, como o caso do rol de procedimentos.

De acordo com matéria publicada pelo STJ (2022) e pela Casa Civil (2022), o conflito teve início com o julgamento dos Recursos Especiais nº 1.886.929 e 1.889.704 pela 2ª Seção do Superior Tribunal de Justiça. O tribunal estabeleceu que o rol da ANS seria taxativo, ou seja, as operadoras de planos de saúde estariam obrigadas a cobrir

apenas os tratamentos e procedimentos previstos na lista oficial, salvo em situações excepcionais: (i) ausência de substituto terapêutico eficaz e (ii) comprovação de eficácia científica do tratamento fora do rol, desde que validado por órgãos técnicos de renome nacional ou internacional (Figueiredo; Holanda, 2024).

O STJ justificou a taxatividade do rol com base na necessidade de preservar a sustentabilidade econômica do sistema de saúde suplementar e garantir previsibilidade para as operadoras de planos de saúde, protegendo a estrutura financeira do setor. Essa decisão refletiu uma postura de deferência técnica à ANS, reconhecendo sua expertise na definição de parâmetros para cobertura assistencial.

No entanto, a decisão judicial gerou uma forte reação social e política, culminando na aprovação da Lei nº 14.454/2022, que alterou a lógica aplicada ao rol da ANS. A nova norma definiu que o rol de procedimentos teria caráter exemplificativo, permitindo que tratamentos não listados fossem cobertos pelos planos de saúde, desde que atendessem a critérios específicos: (i) eficácia comprovada por evidências científicas e terapêuticas; (ii) recomendação pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec) ou autorização pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); e (iii) aprovação por órgãos internacionais de avaliação de tecnologias de saúde reconhecidos (Brito, 2022).

O conflito entre a decisão do STJ (rol taxativo) e a aprovação da Lei nº 14.454/2022 (rol exemplificativo) ilustra as tensões teóricas descritas por Stigler (1971) e Coase (1960). A postura inicial do STJ favorece a sustentabilidade econômica e a previsibilidade, alinhando-se a argumentos de eficiência econômica. Contudo, a resposta legislativa, impulsionada por pressões sociais, reflete o rent-seeking, onde grupos organizados influenciam políticas públicas para maximizar benefícios, mesmo que comprometam o equilíbrio econômico do setor no longo prazo.

Como explorado no capítulo sobre a teoria da regulação, a decisão inicial do STJ e a sanção da lei demonstram a dificuldade de equilibrar eficiência econômica e justiça social, temas centrais da regulação. A postura do STJ reflete a deferência técnica à ANS, mas também pode ser interpretada como um exemplo de captura regulatória, ao priorizar a proteção do mercado regulado em detrimento de uma ampliação mais inclusiva dos direitos dos consumidores. Em contrapartida, a Lei nº 14.454/2022 ilustra

como o rent-seeking pode gerar legislações que beneficiam determinados grupos (consumidores e políticos), mas comprometem a sustentabilidade do setor, conforme destacado na Teoria da Escolha Pública.

Esse conflito também pode ser analisado sob a ótica do modelo “Bootleggers and Baptists” de Yandle (1983), no qual interesses aparentemente antagônicos, como a busca por sustentabilidade econômica (STJ) e a ampliação de direitos individuais (legislativo), se alinham para moldar decisões políticas, muitas vezes comprometendo o equilíbrio regulatório e os objetivos de longo prazo.

O capítulo sobre as agências reguladoras destaca como sua autonomia técnica é fundamental para garantir previsibilidade e eficiência regulatória. No entanto, o caso do rol de procedimentos exemplifica como a judicialização excessiva pode fragilizar essa autonomia. A decisão inicial do STJ reconhecia a expertise técnica da ANS, mas a posterior intervenção legislativa demonstra como pressões políticas podem reduzir sua autonomia técnica, gerando instabilidade regulatória e aumentando a insegurança jurídica para investidores.

O caso do Rol de Procedimentos da ANS exemplifica as análises de Shleifer (2010) e Posner (2010), que destacam a relação entre regulação e litígio em contextos de elevada complexidade técnica. Enquanto Shleifer (2010) enfatiza que normas padronizadas promovem eficiência ao reduzir custos de monitoramento e litígios desnecessários, à judicialização excessiva, conforme apontado por Posner, pode gerar insegurança jurídica e fragmentação regulatória, comprometendo a previsibilidade necessária para o funcionamento de mercados regulados.

A controvérsia envolvendo a ANS reflete essas tensões, mostrando como a deferência judicial pode preservar a competência técnica de agências em cenários de alta complexidade, mas também como a pressão política e social pode subverter critérios de eficiência regulatória. Esse contraste evidencia a necessidade de aprofundar o debate sobre o papel do Judiciário e do Legislativo na regulação contemporânea, com base nas teorias propostas pela literatura.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo principal investigar a relação entre deferência judicial e regulação econômica, analisando como a supervisão judicial pode contribuir para o fortalecimento da regulação, preservando a autonomia técnica das agências reguladoras e promovendo eficiência e legitimidade em um cenário de crescente complexidade. Para tanto, a pesquisa foi estruturada em torno de três eixos principais: a legitimidade do Estado Regulador, o papel das agências reguladoras no Brasil e os limites e possibilidades da deferência judicial.

No primeiro eixo, foram examinados os fundamentos teóricos da legitimidade estatal e as mudanças estruturais que marcaram a transição para o modelo de Estado Regulador. Este modelo substitui práticas tradicionais de intervenção direta por mecanismos baseados em supervisão técnica e autonomia institucional, respondendo às demandas de economias modernas e globalizadas. A análise inicial destacou como a regulação se conecta à legitimidade do Estado, conciliando eficiência econômica, justiça social e transparência democrática para atender às complexidades dos mercados globalizados.

Além disso, foram discutidas as dinâmicas de poder político e regulação, evidenciando como interesses econômicos e políticos influenciam o desenho e a implementação de políticas regulatórias. Nesse contexto, a pesquisa explorou como a regulação pode ser moldada tanto para corrigir falhas de mercado quanto para atender a interesses particulares, levantando reflexões sobre os desafios de equilibrar esses objetivos.

A seção dedicada à evolução do Estado Regulador traçou um panorama histórico das transformações no papel estatal, com ênfase no surgimento de agências reguladoras como ferramentas essenciais de governança moderna. Essas entidades são caracterizadas por sua especialização técnica e capacidade de implementar políticas públicas de forma responsiva às necessidades sociais e econômicas.

Por fim, a discussão sobre a regulação moderna enfatizou as novas exigências colocadas às agências reguladoras, como a necessidade de maior transparência, prestação de contas e a adoção de boas práticas regulatórias. Essa evolução reflete o

esforço contínuo para adaptar o modelo regulatório às complexidades contemporâneas, conciliando eficiência técnica com valores democráticos.

Já o segundo eixo concentrou-se na análise da economia da regulação, destacando os fundamentos teóricos que explicam o papel das agências reguladoras no Brasil. Foram explorados modelos como a Teoria Econômica da Regulação, que aborda como interesses econômicos e políticos influenciam a formulação de políticas regulatórias, muitas vezes resultando em captura regulatória ou rent-seeking. Nesse contexto, a pesquisa enfatizou a necessidade de mecanismos que reduzam essas distorções e promovam maior alinhamento entre eficiência regulatória e interesse público.

Ademais, foram discutidas as características específicas das agências reguladoras, incluindo sua autonomia técnica e o papel central que desempenham na formulação de políticas públicas e na mediação entre o Estado e o mercado. A análise destacou como essas entidades contribuem para a previsibilidade e estabilidade de setores estratégicos, ao mesmo tempo em que enfrentam desafios como a judicialização e a interação com outros poderes.

Também foi abordada a importância de uma regulação baseada em evidências, com foco no uso de ferramentas como a Análise de Impacto Regulatório (AIR), que busca fundamentar as decisões regulatórias com maior transparência e eficácia. A pesquisa analisou as práticas internacionais, especialmente as orientações da OCDE, e discutiu como a implementação dessas ferramentas no Brasil tem potencial para aprimorar a qualidade regulatória e aumentar a confiança dos agentes econômicos e da sociedade na atuação das agências.

E no terceiro eixo, foi aprofundada a análise sobre a deferência judicial às decisões das agências reguladoras, com base em fundamentos teóricos, como a doutrina Chevron nos Estados Unidos. A doutrina estabeleceu critérios para a deferência às interpretações de agências administrativas, especialmente em situações de ambiguidade legislativa. Esse modelo reforça a necessidade de respeitar a expertise técnica das agências, reconhecendo sua capacidade de lidar com questões complexas e tecnicamente especializadas, mas também apresenta desafios em contextos de elevada pressão política e econômica.

A pesquisa destacou que a aplicação da deferência judicial no Brasil encontra paralelos com a doutrina Chevron, embora adaptada às especificidades do contexto nacional. Aqui, a deferência busca preservar a autonomia técnica das agências reguladoras, ao mesmo tempo em que exige do Judiciário uma postura de autocontenção para não interferir indevidamente no mérito técnico das decisões administrativas. No entanto, foram identificadas limitações, como a dificuldade de estabelecer critérios claros e uniformes para orientar a atuação dos tribunais em casos de alta complexidade.

Com base nesse arcabouço, o caso do rol de procedimentos da ANS foi analisado como exemplo prático das tensões entre autonomia técnica e controle judicial. A decisão inicial do STJ, que considerou o rol taxativo, refletiu a deferência à expertise técnica da ANS, alinhando-se aos princípios de previsibilidade e eficiência regulatória. Contudo, a posterior intervenção legislativa, que tornou o rol exemplificativo, evidenciou os riscos do rent-seeking e da captura política em contextos regulatórios. Esse caso ilustra como a deferência judicial pode fortalecer a legitimidade técnica das agências, mas também destaca os desafios de equilibrar interesses sociais, econômicos e políticos em um ambiente regulatório dinâmico e altamente disputado.

No contexto metodológico, a pesquisa adotou uma abordagem teórica fundamentada em uma ampla revisão bibliográfica de autores renomados, como Shleifer, Posner, Coase e Yandle. Essa escolha metodológica possibilitou uma articulação aprofundada entre os conceitos clássicos da economia da regulação e as práticas regulatórias aplicadas no contexto brasileiro. Com isso, foi possível desenvolver uma análise crítica e interdisciplinar, conectando as bases teóricas da regulação aos desafios concretos da interação entre agências reguladoras e o Poder Judiciário.

Os resultados da pesquisa indicam que, embora a deferência judicial seja um mecanismo essencial para a preservação da autonomia técnica das agências e para a promoção da eficiência regulatória, sua aplicação requer critérios bem definidos. A análise do caso da ANS mostrou que a ausência de um equilíbrio adequado entre deferência e controle democrático pode gerar insegurança jurídica, instabilidade regulatória e comprometer a legitimidade das decisões administrativas.

Este trabalho sugere que futuras pesquisas ampliem a análise empírica para outros setores, como energia e telecomunicações, bem como para contextos internacionais, permitindo uma compreensão mais ampla das variáveis que influenciam a eficácia da deferência judicial. Estudos comparativos poderiam enriquecer as discussões sobre a aplicação de modelos de deferência em diferentes jurisdições e suas implicações práticas.

Conclui-se que a deferência judicial é uma ferramenta indispensável para equilibrar autonomia administrativa e supervisão democrática, sendo fundamental para a legitimidade e a eficiência do sistema regulatório contemporâneo. No entanto, sua eficácia depende de critérios claros, transparência e diálogo contínuo entre os poderes e as instituições regulatórias. Espera-se que este estudo contribua para o avanço do debate acadêmico e para a formulação de políticas que fortaleçam o papel das agências reguladoras em prol de um ambiente regulatório estável, eficiente e democrático.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências reguladoras e governança no Brasil. *In*: SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da (Ed.). **Marcos regulatórios no Brasil**: o que foi feito e o que falta fazer. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3239>. Acesso em: 10 out. 2024.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O poder normativo das agências reguladoras independentes e o Estado democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37, n. 148, p. 275-299, 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/646/r148-19.pdf>. Acesso em: 27 set. 2024.

ARROW, Kenneth J. The organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus non-market allocation. *In*: JOINT ECONOMIC COMMITTEE OF CONGRESS (Org.). **The analysis and evaluation of public expenditure**: the PPB system. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1969. Disponível em: <https://msuweb.montclair.edu/~lebelp/psc643intpolecon/arrownonmktactivity1969.pdf>. Acesso em: 08 set. 2024.

BARCZEWSKI, Benjamin M. **Chevron deference: a primer**. [S.l.]: Legislative Attorney, Congressional Research Service, 2023. Disponível em: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44954.pdf>. Acesso em: 05 out. 2024.

BECKER, Gary S. A theory of competition among pressure groups for political influence. **The Quarterly Journal of Economics**, [S.l.], v. 98, n. 3, p. 371-400, 1983. Disponível em: <https://www.thecre.com/oira/wp-content/uploads/2016/03/Becker1.pdf>. Acesso em: 29 out. 2024.

BLACK, J. Critical reflections on regulation. **Australian Journal of Legal Philosophy**, Sydney, v. 27, p. 1-35, 2002. Disponível em: <https://www.austlii.edu.au/au/journals/AUJILegPhil/2002/1.pdf>. Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. **STJ Notícias: Rol da ANS é taxativo, com possibilidades de cobertura de procedimentos não previstos na lista**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/08062022-Rol-da-AN S-e-taxativo--com-possibilidades-de-cobertura-de-procedimentos-nao-previstos-na-lista.aspx>. Acesso em: 17 out. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n. 1, p.

05-27, jan./mar. 2002a. Disponível em:
<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/278>. Acesso em: 22 ago. 2024.

BRITO, Marcos Antônio Ribeiro de Moura. A questão da taxatividade ou exemplificatividade do rol de procedimentos da ANS à luz da superveniência da Lei nº 14.454/22: primeiras impressões. **Revista de Estudos e Debates – CEDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2. 2022. Disponível em:
<https://www.tjrj.jus.br/documents/10136/286419115/Revista-de-Estudos-e-Debates-V-6-n-2-jul-dez-2022-part-4.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. The Collected Works of James M. Buchanan, v. 3. Indianapolis: Liberty Fund, [1962] 1999.

CARDOSO, Henrique Ribeiro; SANTOS, Mateus Levi Fontes. A deferência judicial redimida. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 282, n. 1, p. 139-172, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/88639/84070>. Acesso em: 21 set. 2024.

CASA CIVIL. **Aprovada lei que amplia cobertura dos planos de saúde no Brasil**. Brasília. 2022. Disponível em:
<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/setembro/aprovada-lei-que-amplia-cobertura-dos-planos-de-saude-no-brasil>. Acesso em: 18 out. 2024.

CAVALCANTE, Carlos Henrique de Aragão; Oliveira JUNIOR, Raimundo Frutuoso de. Agências reguladoras: legitimidade democrática e controle judicial. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 18., 2009, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo, 2009. Disponível em:
http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao_paulo/2541.pdf. Acesso em: 12 out. 2024.

COASE, Ronald H. The problem of social cost. **The Journal of Law and Economics, Chicago**, Chicago, v. 3, n. 1, p. 1-44, out. 1960. Disponível em:
<http://cau.ac.kr/~thmoon/lecture/epps/CoaseTheorem-JLE1960.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

COLE, Jared P. An introduction to judicial review of federal agency action. **Congressional Research Service**, Washington, 7-5700, 2016. Disponível em:
<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44699>. Acesso em: 22 out. 2024.

CROLEY, Steven P. Regulation and Public Interests: The Possibility of Good Regulatory Government. **Princeton: Princeton University Press**, 2007. 392 p. Disponível em:
https://ciaotest.cc.columbia.edu/journals/cato/v28i1/f_0001680_892.pdf. Acesso em: 06 set. 2024.

CRUZ, Verônica. Estado e regulação: fundamentos teóricos. *In*: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). **Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009. Disponível em:

<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/regulamentacao/regulacao-e-agencias-reguladoras-governanca-e-analise-de-impacto-regulatorio.pdf/view>. Acesso em: 25 out. 2024.

CUNHA, Bruno Queiroz; GOELLNER, Isabella de Araujo. As agências reguladoras brasileiras no século XXI: enraizamento institucional e características organizacionais em perspectiva comparada. *In*: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Org.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020. v. 1.

CUNHA, Bruno Queiroz. **As agências reguladoras brasileiras no século XXI: enraizamento institucional e características organizacionais em perspectiva comparada**. 2018. Tese (Doutorado) — Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPED/Teses/2018/BRUNO%20QUEIROZ%20CUNHA.pdf>. Acesso em: 26 set. 2024.

DUDLEY, Susan E.; BRITO, Jerry. **Regulation: a primer**. 2. ed. Arlington, VA: Mercatus Center, George Mason University, 2012.

LEVI-FAUR, David. **Regulation & regulatory governance**. Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working Paper No. 1, fev. 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/David-Levi-Faur/publication/254908793_Regulation_Regulatory_Governance/links/54ec471a0cf27bfd76f0d6c/Regulation-Regulatory-Governance.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

FIGUEIREDO, Simone de Sá Rosa; HOLANDA, Danielle Spencer. Uma Aproximação entre a Perspectiva do Superior Tribunal de Justiça sobre a Taxatividade do Rol da ANS e a Lei nº 14.454/2022. **Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil**, Belo Horizonte, v. 33, n. 2, p. 177-204, abr./jun. 2024. Disponível em: <https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/1018/680>. Acesso em: 20 out. 2024.

FOX, William F., Jr. **Understanding administrative law**. 4th ed. Matthew Bender & Company, Inc., 2000. Disponível em: https://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20090218103837_large.pdf. Acesso em: 14 set. 2024.

GAETANI, Francisco; ALBUQUERQUE, Kévia. Análise de impacto regulatório e melhoria regulatória. *In*: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). **Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009. p. 189-197. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/regulamentacao/regulacao-e-agencias-reguladoras-governanca-e-analise-de-impacto-regulatorio.pdf/view>. Acesso em: 24 set. 2024.

GERSEN, Jacob E.; VERMEULE, Adrian. Chevron as a voting rule. **The Yale Law Journal**, [S.l.], v. 116, p. 676-735, 2007. Disponível em:

<https://www.yalelawjournal.org/article/chevron-as-a-voting-rule>. Acesso em: 20 out. 2024.

GLAESER, Edward L.; SHLEIFER, Andrei. The rise of the regulatory state. **Journal of Economic Literature**, v. 41, n. 4, p. 401-425, 2001. Disponível em: https://scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/rise_reg_state.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. As agências reguladoras. **Revista Brasileira de Direito Público (RBDP)**, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 187-219, jan./mar. 2009. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/175670>. Acesso em: 20 set. 2024.

HAMMOND, Emily. Chevron's generality principles. **Fordham Law Review**, [S.l.], v. 83, n. 2. 2014. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5039&context=flr>. Acesso em: 12 out. 2024.

HAYEK, Friedrich A. O liberalismo e a burocracia: o Rechtsstaat. *In*: HAYEK, Friedrich A. **Os fundamentos da liberdade**. São Paulo: Editora Visão, 1983. p. 206-218.

HEINZERLING, Lisa. The power canons. **William & Mary Law Review**, [S.l.], v. 58, n. 6, p. 1933-1934, maio 2017. Disponível em: <https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3703&context=wmlr>. Acesso em: 15 set. 2024.

HOLMES, Oliver Wendell Jr. The path of the law. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 10, p. 457-478, 1897. Disponível em: <https://moglen.law.columbia.edu/LCS/palaw.pdf>. Acesso em: 21 out. 2024.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David. **The politics of regulation in the age of governance**. *In*: THE POLITICS of regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance. Cheltenham: Edward Elgar, 2004. p. 1-28. Disponível em: <https://www.elgaronline.com/edcollbook/1843764644.xml>. Acesso em: 20 set. 2024.

JUNIOR, Tercio Sampaio Ferraz. **Agências reguladoras: legalidade e constitucionalidade**. [S.l.], 2000. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/Agencias/AgenciasReguladoras.PDF>. Acesso em: 19 set. 2024.

KAGAN, Elena. Presidential administration. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 114, p. 2245-2385, 2001. Disponível em: <https://harvardlawreview.org/print/no-volume/presidential-administration/>. Acesso em: 10 out. 2024.

KRUEGER, Anne O. The political economy of a rent-seeking society. **American Economic Review**, v. 64, n. 3, p. 291-303, 1974. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/aer/top20/64.3.291-303.pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

MAJONE, Giandomenico. As transformações do Estado regulador. The transformations of the regulatory State. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 262, p. 11-43, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8898>. Acesso em: 15 out. 2024.

MARANHÃO, Juliano Souza de Albuquerque. **A revisão judicial de decisões das agências regulatórias: jurisdição exclusiva? O judiciário e o Estado regulador brasileiro**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17700/O-judiciario-e-o-estado-regulador.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 10 out. 2024.

NETO, Floriano Peixoto de Azevedo Marques. **Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico**. Belo Horizonte: Forum, 2009. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=4900848&forceview=1>. Acesso em: 13 out. 2024.

MASHAW, Jerry L. Judicial review of administrative action: reflections on balancing political, managerial and legal accountability. **Revista Direito GV**, São Paulo, ed. especial, n. 1, p. 153-170, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/download/35250/34048/68307>. Acesso em: 18 out. 2024.

MESQUITA, Alvaro Augusto Pereira. O papel e o funcionamento das agências reguladoras no contexto do Estado brasileiro: problemas e soluções. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 166, abr./jun. 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril_v42_n166_p23.pdf/@@download/file/ril_v42_n166_p23.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

MERRILL, Thomas W.; HICKMAN, Kristin E. Chevron's Domain. **Georgetown Law Journal**, v. 89, p. 833-889, 2001. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/230164188.pdf>. Acesso em: 26 set. 2024.

MOREIRA, Egon Bockmann. Qual é o futuro do direito da regulação no Brasil? *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). **Direito da regulação e políticas públicas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. Capítulo V. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2290331>. Acesso em: 11 nov. 2024.

MUELLER, Dennis C. Public choice: a survey. **Journal of Economic Literature**, v. 14, n. 2, p. 395-433, jun. 1976. American Economic Association. Disponível em: https://is.muni.cz/el/1456/podzim2012/MKV_VEVO/um/30770438/Reader_1a_MUELLER_Public_Choice_A_Survey.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

NEVES, Sérgio Luiz Barbosa. Limites à função sancionatória das agências reguladoras de serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 1, n. 2, p. 103-119, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/177>. Acesso em: 11 out. 2024.

NIEBUHR, Pedro de Menezes; MEDEIROS, Isaac Kofi; DONATO, Thales; PLETICOS, Eduarda Lückmann. Tribunais ativistas ou deferentes? O que revela a análise da jurisprudência. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 18, n. 3, 2237, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/VvXjhzGb9r3skPZ6HyQ7LCv/>. Acesso em: 05 out. 2024.

OLIVEIRA, Gesner; FUJIWARA, Thomas; MACHADO, Eduardo Luiz. A experiência brasileira com agências reguladoras. *In*: SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da (Ed.). **Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3239>. Acesso em: 28 set. 2024.

JUNIOR, José Marinho Paulo; FREITAS, Marcos Aurélio Vasconcelos de. Agências reguladoras no Brasil: fundamento constitucional e base legal. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 88, abr./jun. 2023, p. 239. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3978934/Jos%C3%A9+Marinho+Paulo+Junior_Marcos+Aur%C3%A9lio+Vasconcelos+de+Freitas__RMP-889.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

PELTZMAN, Sam. **The economic theory of regulation after a decade of deregulation**. Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics, [S.l.], p. 1-59, 1989. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/1989/01/1989_bpeamicro_peltzman.pdf. Acesso em: 25 ago. 2024.

PELTZMAN, Sam. Toward a more general theory of regulation. **The Journal of Law & Economics**, [S.l.], v. 19, n. 2, p. 211-240, ago. 1976. Publicado por: The University of Chicago Press. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/466865>. Acesso em: 28 ago. 2024.

PIGOU, Arthur Cecil. **Chapter I: Welfare and economic welfare**. *In*: THE ECONOMICS of Welfare. 4. ed. London: Macmillan, 1932. p. 9-19. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4154221/mod_resource/content/0/Pigou-The_Economic_of_Welfare_1920.pdf. Acesso em: 05 set. 2024.

POSNER, Richard A. An economic approach to legal procedure and judicial administration. **The Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 2, n. 2, p. 399-458, jun. 1973. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-the-history-of-economic-thought/article/posner-economics-and-the-law-from-law-and-economics-to-an-economic-analysis-of-law/6C3C5C6DA24369DA3A8B2E8665070941>. Acesso em: 12 set. 2024.

POSNER, Richard A. Regulation (agencies) versus litigation (courts): an analytical framework. *In*: KESSLER, Daniel P. (Ed.). **Regulation vs. litigation: perspectives from economics and law**. Chicago: University of Chicago Press, 2010. p. 11-26. Disponível em: <https://www.nber.org/system/files/chapters/c11956/c11956.pdf>. Acesso em: 14 set. 2024.

POSNER, Richard A. Taxation by regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 22-50, spring, 1971. Disponível em: <https://www.cmu.edu/epp/irle/readings/posner-bellje-1971-taxation-by-regulation1.pdf>. Acesso em: 14 set. 2024.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil. *In*: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). **Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009. p. 125-161. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/regulamentacao/regulacao-e-agencias-reguladoras-governanca-e-analise-de-impacto-regulatorio.pdf/view>. Acesso em: 17 out. 2024.

SAAB, Flavio; SILVA, Suylan de Almeida Midlej e. Qual a qualidade da análise de impacto regulatório elaborada por agências reguladoras do Brasil? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p. 529-549, jul./ago. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/3RtdtZrVhV7dFQsR5s3rch/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2024.

SALGADO, L. H.; BORGES, E. B. de P. **Análise de impacto regulatório: uma abordagem exploratória**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para discussão nº 1463). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2669/1/TD_1463.pdf. Acesso em: 07 out. 2024.

SEIDENFELD, Mark. **Chevron's Foundation**. Notre Dame Law Review, v. 86, n. 1, p. 273, 2013. Disponível em: <http://scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol86/iss1/5>. Acesso em: 8 dez. 2024.

SEIXAS, L. F. M.; SACCARO JUNIOR, N. L. **Diagnóstico sobre a análise de impacto regulatório no âmbito dos órgãos reguladores ambientais federais**. Brasília: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 2958). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12848/1/TD_2958_web.pdf. Acesso em: 18 out. 2024.

SHLEIFER, Andrei. Efficient regulation. *In*: **Perspectives on the Future of Public Interest Regulation**. Chicago: University of Chicago Press, 2010. Disponível em: https://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/efficient_regulation_010610.pdf. Acesso em: 23 ago. 2024.

SUNSTEIN, Cass R. **Chevron step zero. Public Law and Legal Theory Working Papers**, University of Chicago Law School, n. 133, 2005. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1032&context=public_law_and_legal_theory. Acesso em: 26 out. 2024.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. **Law and Leviathan: Redeeming the Administrative State**. Cambridge: Harvard University Press, 2020.

STIGLER, George J. The theory of economic regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, p. 3-21, Spring 1971. Publicado por: RAND Corporation. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3003160>. Acesso em: 27 ago. 2024.

UNITED STATES SUPREME COURT. **Chevron U.S.A.**, Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837, 1984. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/467/837/>. Acesso em: 27 set. 2024.

VALLE, Vanice Regina Lirio do. Deferência judicial às escolhas regulatórias: o que podemos aprender com standards aplicados pela Suprema Corte estadunidense. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 280, n. 2, p. 137-164, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/84499/80107>. Acesso em: 24 out. 2024.

WILSON, Woodrow. O estudo da administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 3, p. 349-366, jul./set. 2005. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/236>. Acesso em: 23 out. 2024.

WINSTON, Clifford. Market Power: Antitrust Policy and Economic Regulation. *In*: WINSTON, Clifford. **Government Failure versus Market Failure: Microeconomics Policy Research and Government Performance**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006. p.13-27.

YANDLE, Bruce. Bootleggers and Baptists: the education of a regulatory economist. **Regulation**, [S.l.], v. 7, n. 3, p. 12-16, 1983. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/245588630_Bootleggers_and_Baptists_The_Education_of_a_Regulatory_Economist. Acesso em: 17 out. 2024.

VELJANOVSKI, Cento. **The economics of law**. 2. ed. London: The Institute of Economic Affairs, 2006. Disponível em: <https://www.casecon.com/data/pdfs/IEAeconlaw.pdf>. Acesso em: 21 set. 2024.