REGULAÇÃO ECONÔMICA DEMOCRÁTICA E A CONSTRUÇÃO DA CULTURA DA TRANSPARÊNCIA NA ANP[1]

DEMOCRATIC ECONOMIC REGULATION AND THE CONSTRUCTION OF TRANSPARENCY CULTURE IN ANP

REGULACIÓN ECONÓMICA DEMOCRÁTICA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA EN LA ANP

Laryssa Mayara Alves de Almeida[2]

Ludmila Albuquerque Douettes Araújo[3]

Vinícius Leão de Castro[4]

ÁREA(S) DO DIREITO: Direito da Regulação.

Resumo

A pesquisa descreve a transformação na atuação do Estado em relação aos setores econômicos estratégicos, especialmente, o petrolífero. Investiga a criação das autarquias federais no Brasil, após as privatizações dos anos 1990, propondo a análise da regulação econômica democrática como novo paradigma nas relações político-econômicas. Quer saber, por isso, se a aplicação da regulação econômica democrática na ANP promove a Cultura da Transparência? Esse marco conceitual é estudado a partir da prática de amplo acesso a informações públicas, incentivada pela aprovação da Lei de Acesso à Informação Pública. Os procedimentos utilizados foram bibliográficos, através do método de abordagem indutivo, com o tratamento dos dados de forma qualitativa. Percebeu-se a importância da participação popular na gestão administrativa, através do acesso à informação para o fortalecimento da cultura da transparência nas relações político-econômicas nas agências reguladoras.

Palavras-chave: Regulação Econômica Democrática. Cultura da Transparência. ANP.

---

1 Recebido em 10/09/2017. Aceito para publicação em 29/09/2017.

2 Mestranda em Ciências Jurídicas na Universidade Federal da Paraíba. Especialista em Direito. Pesquisadora nas áreas de Estado e Regulação; Processo constitucional; Direitos e Garantias fundamentais e Remédios Constitucionais. Diretora do Centro Interdisciplinar de Pesquisa em Educação e Direito - CIPED. Advogada. E-mail: <laryssalmeida@gmail.com>.

3 Doutora em Direito Civil (cum laude) com menção de Doutorado Europeu. Título revalidado pela Universidade Federal de Pernambuco. Possui Diploma de Estudos Avançados (correspondente a mestrado) em Direito Mercantil e Especialista em Direito do Consumidor pela Universidade de Granada. Professora efetiva de Direito Civil da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e UNIFACISA. Vice-Diretora do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual da Paraíba. Advogada. E-mail: <douettes@hotmail.com>.

4 Mestre em Ciências Jurídicas na Universidade Federal da Paraíba. Pesquisador nas áreas de Sociologia do Direito, Teorias da Decisão Jurídica Métodos de Pesquisa e Educação em Direito. Diretor adjunto do Centro Interdisciplinar de Pesquisa em Educação e Direito (CIPED). Advogado. E-mail: <viniciusleaocastro@gmail.com>.

Abstract

The following paper describes the transformation of the State role when it comes to strategic economic sectors, especially Oil. It investigates the creation of federal departments in Brazil after the privatizations that took place in the 1990s, proposing the analysis of democratic economic regulation as a new paradigm in the political and economic relations. Thus, the authors want to know if the implementation of a democratic economic regulation at ANP (Brazilian Oil Regulation Department) stimulates the culture of transparency. This conceptual framework is studied under the perspective of a practice of extensive access to public information, encouraged by the approval of the Access to Public Information Act. The procedures used were bibliographical, through the inductive approach method, by processing the data in a qualitative way. The study shows the importance of popular participation in administrative management through the access to information to strengthen the culture of transparency in political and economic relations with the regulatory agencies.

Keywords: Democratic Economic Regulation. Culture of Transparency. ANP.

Resumen

La investigación describe la transformación en la actuación del Estado en relación con los sectores económicos estratégicos, especialmente el petrolero. Investiga la creación de los municipios federales en Brasil, tras las privatizaciones de los años 1990, proponiendo el análisis de la regulación económica democrática como nuevo paradigma en las relaciones político-económicas. A saber, por eso, si la aplicación de la regulación económica democrática en la ANP promueve la Cultura de la Transparencia. Ese marco conceptual es estudiado a partir de la práctica de amplio acceso a informaciones públicas, incentivada por la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública. Los procedimientos utilizados fueron bibliográficos, a través del método de enfoque inductivo, con el tratamiento de los datos de forma cualitativa. Se percibió la importancia de la participación popular en la gestión administrativa, a través del acceso a la información para el fortalecimiento de la cultura de la transparencia en las relaciones político-económicas, en las agencias reguladoras.

Palabras clave: Regulación Económica Democrática. Cultura de la Transparencia. ANP.

***Sumário**: 1. Introdução. 2. Percepção de um Paradigma: Regulação Econômica Democrática (RED). 3. A Cultura da Transparência. 4. O caso da ANP. 5. Conclusão. 6. Referências.*

***Summary:** 1. Introduction. 2 Perception of a Paradigm: Democratic Economic Regulation (DER). 3 Transparency Culture. 4 The BORA case. 5. Conclusion. 6. References.*

***Sumario:** 1. Introducción. 2 Percepción de un Paradigma: Regulación Económica Democrática (RED). 3 La Cultura de la Transparencia. 4 El caso de la ANP. 5. Conclusión. 6. Referencias.*

1 INTRODUÇÃO

O Constitucionalismo econômico tem suas origens no início do século XX, nas constituições do México (1917) e da Alemanha (1919), quando pela primeira vez

algum Estado moderno ocidental passou a interferir no funcionamento do mercado para viabilizar a concretização de políticas públicas e programas governamentais na área dos direitos sociais, consolidadas com fundamento nas políticas keynesianas.

As inevitáveis crises que eclodiram no início dos anos 1970, em decorrência do excesso de demandas e de despesas públicas do Estado Social, o levaram a decadência, fazendo surgir o chamado Estado Regulador, que congrega os princípios econômicos do *Welfare State* e os princípios políticos da democracia liberal.

O Brasil, no século XX, atravessou repetidos momentos antidemocráticos, nos quais a meta de desenvolvimento foi substituída pelo mero crescimento econômico, de modo que a pós-modernidade, experimentada nos trópicos, é controvertida, com valores em conflito, questionando-se os aspectos liberais e modernos que os sujeitos tupiniquins atribuem às relações político-econômicas por aqui.

Nesse contexto, em meio a debates políticos e ideológicos, combinados aos aspectos históricos e problemas sociais, característicos desta nação, o constitucionalismo econômico finalmente consolidou-se em nosso ordenamento jurídico, a partir da Constituição Federal de 1988.

A Carta Constitucional brasileira reservou título próprio para a ordem econômica e financeira, tendo como escopo a concretização dos objetivos da república, lançando as bases para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

O fundamento para o atual Estado Regulatório encontra suas raízes no artigo 174 da Constituição de 1988 e se amplia a partir das Emendas Constitucionais nº. 08 e 09 de 1995, quando as agências reguladoras surgiram como protagonistas do atual modelo de intervenção estatal na economia.

Assim, diante da sua função estratégica, elas foram dotadas de personalidade jurídica de direito público e sua criação somente ocorre por lei específica, por força do art. 37, inciso XIX, da Constituição Federal, sendo-lhes garantida, ao menos por lei, autonomia em relação ao Poder Público.

Estudar os mecanismos que orientam as ações dos dirigentes nas agências, antes de assumir compromisso normativo regulatório, é o marco conceitual que esta pesquisa propõe, ao analisar a participação política como alternativa para a descentralização da ação regulatória estatal.

Após essa etapa, descreve-se a construção da cultura da transparência por meio do arcabouço normativo, retirado da Lei de Acesso à Informação Pública, ao observar a participação dos atores na fiscalização das atividades das agências reguladoras.

Finalmente, explica-se a criação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, verificando a legislação pertinente e associando os marcos conceituais deste trabalho às especificidades do setor econômico.

Nesse sentido, pretende-se investigar a criação das autarquias federais no Brasil, após as privatizações dos anos 1990, propondo a análise da regulação econômica democrática como novo paradigma nas relações político-econômicas, com o intuito de perceber se este marco regulatório, especificamente no caso da ANP, pode promover a cultura da transparência.

2 PERCEPÇÃO DE UM PARADIGMA: REGULAÇÃO ECONÔMICA DEMOCRÁTICA (RED)

Ao longo dos séculos XIX e XX, os Estados Modernos passaram por transformações consideráveis, em decorrência de conflitos militares e crises econômicas, culminando com o surgimento do Estado Regulatório, em contraposição ao anterior agigantamento do Estado na economia que se mostrou ineficiente, corrupto e incapaz de combater a pobreza bem como a concentração de renda, principalmente, em países emergentes como o Brasil.

Desse modo, registra-se que:

> O avanço e o agigantamento do Estado Econômico brasileiro se deu a partir da década de 1960, sobretudo após o movimento militar de 1964 e ao longo de toda a década de 70, quando foram criadas mais de 300 empresas estatais: Eletrobrás, Nuclebrás, Siderbrás etc. Foi a era das empresas 'brás'. Em setembro de 1981, recenseamento oficial arrolava a existência, apenas no plano federal, de 530 pessoas jurídicas públicas, de teor econômico, inclusive autarquias, fundações e entidades paraestatais (BARROSO, 2005, p. 2-3).

O Estado Brasileiro, até meados da década de 1990, adotava modelo centralizador e intervencionista, tendo forte presença na esfera econômica, sendo detentor de vários monopólios e responsável pela execução dos principais serviços públicos.

Isso significa que a criação de políticas em setores econômicos estratégicos, nesse modelo de Estado Monopolista e Centralizador, estava umbilicalmente

subordinada às decisões políticas da Presidência da República e ao Congresso Nacional, às negociações de cargos ocupados em ministérios por quem tinha pouco ou nenhum conhecimento sobre a matéria que iria regular.

Fato que Lima Barreto (1923, p. 34) já denunciava no início do século XX em sua literatura: “Houve mesmo disposições originais que merecem ser citadas. Assim, por exemplo, a exigência principal para ser ministro era a de que o candidato não entendesse nada das cousas da pasta que ia gerir” (sic).

Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) iniciou-se a implementação da função reguladora estatal, que já estava prevista na Constituição de 1988, no *caput* do art.174: “como agente normativo e **regulador** da atividade econômica, o **Estado exercerá**, na forma da lei, **as funções de fiscalização, incentivo e planejamento**, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (Grifo Nosso)”. Ademais, o advento da Lei nº. 9.491/97 alterou o cenário da administração pública nacional com a diminuição da atuação do Estado em reflexo ao estabelecimento do Estado neoliberal e ao processo de globalização.

Logo, deixava o Estado de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, como também na produção de bens e serviços, para dedicar-se ao papel de coordenador e regulador desse desenvolvimento. Como pontua Majone (2006, p. 61):

> Aspectos familiares dessa evolução incluem: a descentralização e a regionalização administrativas; a divisão de entidades anteriormente monolíticas em unidades com uma única finalidade e com orçamentos próprios; a delegação de responsabilidade pela prestação de serviços a organizações privadas, lucrativas ou sem fins lucrativos e a entidades não ministeriais que operam fora do quadro normal do Poder Executivo; licitações e outros arranjos contratuais, ou quase contratuais, competitivos, por meio dos quais os poderes para elaborar orçamentos e tomar decisões são delegados a compradores que, em nome de seu grupo de clientes, compram serviços dos prestadores que oferecem o melhor *value for money*.

No contexto de reforma do Estado Brasileiro, adotou-se o modelo de agências reguladoras autônomas, caracterizadas por serem autarquias especiais que possuem personalidade jurídica de direito público, sujeitas ao inciso XIX, do art. 37, da Constituição[5] e dotadas de autonomia político-administrativa, em relação aos

[5] XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade, de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, nesse último caso, definir as áreas de sua atuação (BRASIL, 1988).

Poderes Executivo e Legislativo, e autonomia econômico-financeira, com dotações orçamentárias gerais, arrecadação de receitas provenientes de taxas de fiscalização e regulação, bem como participações em contratos e convênios. Distinguem-se do poder de polícia e do poder regulamentar, consistindo em órgãos ou entidades reguladoras, com autonomia técnica e decisória, que possam mediar conflitos de interesses em setores específicos da economia[6].

Consoante Naves (2004, p. 127-128):

> A agência reguladora, no Brasil, surgiu como o instrumento do Estado para administrar os serviços que são de atribuição estatal, mas encontram-se delegados a particulares nas formas previstas na Constituição como concessão, permissão e autorização. **A agência reguladora cumpre uma dupla mediação**: oferece **segurança jurídica para as empresas privadas** e **defende os direitos dos cidadãos**, definidos como usuários ou consumidores do serviço público. (Grifo Nosso)

Sustenta-se, então, que as agências reguladoras, enquanto órgãos administrativos, possuem a finalidade para regular setores de mercado a fim de garantir direitos e o próprio funcionamento do mercado.

Em suas atribuições deve predominar a regulamentação técnica e não política, incluindo a fiscalização, disciplina, composição de conflitos e aplicação eventual de sanções no desempenho de atividades econômicas e na prestação de serviços públicos (XAVIER, AGUIAR FILHO, 2009).

As agências reguladoras possuem a vantagem de reunir conhecimento específico na área, afetam a regulação econômica, atrelada a continuidade no desenvolvimento de política para o setor, o que garante credibilidade política, tendo em vista que no processo democrático a alternância do poder desmobiliza os

---

[6] Segundo Aguillar (AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito Econômico: do Direito Nacional ao Direito Supranacional*. São Paulo: Atlas, 2006. p. 202), "sete funções principais caracterizam as Agências Reguladoras do ponto de vista jurídico:

a) São entes reguladores de natureza autárquica especial: recebem competência para formatar determinadas atividades econômicas, criando regras e executando-as, dentro de um contexto de relativa autonomia em relação ao governo;
b) Realizam contratações administrativas relacionadas à sua atividade: concedem, autorizam, realizam licitações públicas;
c) Fiscalizam o cumprimento das regras e contratos sob sua competência;
d) Sancionam os infratores;
e) Ouvem os usuários dos serviços regulados, realizam audiências públicas;
f) Arbitram conflitos;

Emitem pareceres técnicos em questões relacionadas à concorrência nos processos sujeitos ao controle do CADE.

detentores de cargos no Executivo e no Legislativo a se comprometerem com políticas de longo prazo.

Nesse ínterim, o reconhecimento da sociedade civil e da esfera pública como elementos-chave para a democracia brasileira desencadearam a introdução de mecanismos de **controle democrático** (*accountability*) da atuação Estatal na regulação econômica (MATTOS, 2004; 2005).

Os principais foram as consultas e audiências públicas, já a ouvidoria, para denúncia e reclamação, além de ser mecanismo de participação pública, também constitui meio de resolução de conflitos.

Esses mecanismos precisam ser utilizados pelos dirigentes das agências, antes da edição de suas normas para regulação de cada setor, garantindo a descentralização da ação regulatória do Estado e a legitimidade democrática das normas produzidas, ou seja, concretizando o paradigma da regulação econômica democrática[7].

Todavia, a aplicação dos mecanismos supracitados tem apenas potencial democrático, posto que é preciso detectar quem é o público ou quais grupos de interesse estão influenciando o conteúdo das normas produzidas pelas agências para, então, averiguar se, na prática, determinado setor tem regulação econômica democrática ou se a agência reguladora está sob influência predominante das empresas reguladas, em detrimento do interesse público.

Assim, é preciso ir além da formalidade legal de implementação dos mecanismos de participação pelas agências, buscando o aperfeiçoamento desses mecanismos para garantir que os interesses dos atores sociais, afetados pelo conteúdo da norma reguladora, sejam, de fato, ouvidos e levados em consideração na sua formulação pela agência.

3 A CULTURA DA TRANSPARÊNCIA

A democracia deliberativa de Habermas preocupa-se, sobretudo, com a maneira com que os cidadãos fundamentam as regras do jogo democrático, esse

[7] Tratar das intersecções propostas nesta pesquisa, significa entender por paradigma o modelo aceito e reconhecido por determinada comunidade científica, o qual oferece certezas iniciais que unem este grupo em torno de questionamentos acerca do mesmo fenômeno, através de regras que orientam a busca por soluções de problemas, com a finalidade de se transformarem em fundamento para teorias (KUHN, 1970).

procedimento precisa envolver considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autocompreensão e de justiça, de tal maneira que os resultados racionais e justos sejam obtidos através de fluxo de informação relevante, cujo emprego não deve ser obstruído. A operacionalização dessas políticas deliberativas depende da institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação, assim como das opiniões públicas informalmente constituídas. Esse marco conceitual impregna-se de importância no contexto das agências reguladoras, diante da cultura da transparência, ao priorizar a deliberação, o acesso à informação e a comunicação das relações político-econômicas com os cidadãos (HABERMAS, 1997).

Desse modo, o modelo de democracia habermasiano (1997) traz a percepção de que a participação dos cidadãos no cenário político não pode estar restrita apenas ao voto, cabendo o direito às funções de definição de mecanismos para participação pública e deliberação, ao mesmo tempo o estabelecimento de procedimentos para que as demandas da sociedade civil sejam levadas para a esfera pública e internalizadas no sistema político.

A Constituição de 1988 em seu art. 5º, inciso XXXIII, garante aos cidadãos:

> [...] **o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral**, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (Grifo Nosso)

Soma-se a isso as garantias de direitos de associação, de livre acesso à informação e de participação, também previstas no texto constitucional, que possibilitam mecanismos institucionalizados de participação da sociedade civil, nos processos de criação de políticas públicas, bem como no controle democrático da ação regulatória estatal.

O parágrafo terceiro, do artigo 37, da Constituição de 1988, inseriu a participação do cidadão no processo decisório da administração pública direta e indireta, em todos os seus níveis:

> **§ 3º** - A lei disciplinará as **formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta**, regulando especialmente:
> **I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;**

> II - **o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo**, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
> III - **a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública**. (Grifo Nosso)

Corroborando com o texto constitucional, a Lei de Acesso a Informação (nº. 12. 527/11) veio dispor sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estado, Distrito Federal e Munícipios, bem como, demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes federados para assegurar o direito fundamental de acesso à informação, devendo ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

> I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
> II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
> III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
> IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
> V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (Art. 3º, Lei nº. 12.527/11)

Ressalte-se, ainda, o artigo 17 da Lei nº. 9.479/97, que instituiu a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, determina que a agência em seu processo decisório obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e **publicidade**, tanto é que o Tribunal Regional Federal da 3ª Região reconheceu a legitimidade da divulgação no site da ANP de lista de posto revendedores de combustíveis autuados por vícios de qualidade, em homenagem a defesa de interesses dos consumidores e a publicidade dos atos administrativos, assim vejamos:

> CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - **AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO - ANP - DIVULGAÇÃO NO SITE DE LISTA DE POSTOS REVENDEDORES DE COMBUSTÍVEIS AUTUADOS POR VÍCIOS DE QUALIDADE - DEFESA DE INTERESSES DOS CONSUMIDORES- PUBLICIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS** - LEGITIMIDADE.
> 1. A divulgação da "relação de postos revendedores autuados e/ou interditados por problemas de qualidade dos combustíveis" tem por finalidade **proteger o consumidor de prejuízos decorrentes da utilização de combustíveis adulterados, em observância ao princípio da publicidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 17 da Lei n. 9.478/97, o qual impõe transparência da atividade administrativa**.
> 2. Incensurável a sentença que denegou a segurança, por não vislumbrar qualquer vício no ato impugnado, o qual atendeu ao interesse público e

> está em consonância com a Constituição Federal. (Grifo Nosso) (TRF – 3. AMS 12277 SP 2003.61.00.012277-6. Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL MAIRAN MAIA. Jul. 04/03/2010. 6ª Turma).

O modelo geral seguido na criação das agências reguladoras reflete multiplicidade de desenhos institucionais que se refletem na estrutura básica; existência de contrato de gestão e ouvidoria; duração do mandato dos dirigentes; possibilidade de recondução; definição do presidente da agência; regras sobre a quarentena dos dirigentes; a previsão para a realização de consultas e audiências públicas e a relação com órgãos de defesa da concorrência. A soma desses arranjos institucionais promove o contexto no qual se estabelecem as agências reguladoras no Brasil. Em razão desses fatos, considera-se produto ainda em construção no espaço de pensamento da gestão pública. Nesse caminho que se consolida progressivamente se destacam os aspectos referentes à *accountability* e transparência. Entendidos como o compromisso do Estado em fornecer informação sistemática aos cidadãos, explicando o que o governo faz, de que meios utiliza para fazer, de que forma faz e as justificativas para tomar as decisões que criam o conjunto de alternativas possíveis no panorama da regulação. A cultura transparência, então, demonstra-se imprescindível ao procurar mitigar o risco regulatório estatal, através da manutenção da previsibilidade das regras de regulação e da estabilidade do segmento do mercado, com a finalidade de estimular os investimentos e assegurar segurança, acesso e qualidade dos produtos ao público em geral (RAMALHO, 2009).

Nesse ínterim, a transparência na gestão das agências vai além da mera publicidade dos seus atos, perpassa a disponibilidade de conteúdo, suficiente para justificar as suas decisões, demonstrando seu alinhamento com os objetivos do Estado e o interesse público.

Depreende-se, por causa disso, que a sociedade civil organizada tem o direito assegurado de intervir nos processos decisórios do Estado, exercendo controle social, inclusive, sobre as agências reguladoras, o que na prática ocorre através da realização de consultas públicas, audiências públicas e ouvidorias que recolham as opiniões sobre fatos/objetos de regulação.

4 O CASO DA ANP

A Constituição, no seu artigo 177, § 2º, III, já obrigava a existência de órgãos reguladores do monopólio da União e a Lei nº. 9.478/97 foi criada para regulação,

contratação e fiscalização das atividades econômicas, integrantes da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, como também substituiu as competências do antigo Departamento Nacional de Combustíveis (DNC).

Com o advento da ANP, a indústria do Petróleo precisou adequar-se a novos parâmetros legais, bem como se ratificou a titularidade e o monopólio da União na "produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva" (BRASIL, 1997).

Assim, diante da finalidade de promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, consoante art. 8º da lei supracitada, a ANP desempenha papel de relevância no setor, devendo preservar o interesse nacional, promovendo desenvolvimento, ampliando o mercado de trabalho e valorizando os recursos energéticos.

Contudo, ao longo da primeira década do novo século, além de sofrer com períodos sucessivos de incompletude na sua diretoria, a ANP passou por problemas financeiros, devido ao contingenciamento de despesas imposto pelo governo, ocasionando perda de força e de autonomia da agência por decisão política, afrontando a essência do Marco Regulatório brasileiro.

Dessa maneira, é preciso ter em mente que a diminuição da concorrência em prol da Petrobras e a regulação do setor por via de decisão política não apenas indicam a falta de compromisso dos gestores públicos em aperfeiçoar o marco regulatório, como também, afrontam a Ordem Econômica e afetam negativamente o desenvolvimento nacional.

A despeito das atribuições da ANP, é preciso repensar o projeto de país que se pretende concretizar e o atual contexto político/social reclama a efetivação do paradigma de regulação econômica democrática, a partir de uma cultura da transparência que se adeque juridicamente às complexidades do mercado petrolífero.

Assim, quando o art. 19, da Lei nº. 9.478/97, proclama que as iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas, que impliquem **afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias de petróleo, de gás natural ou de biocombustíveis,**

serão precedidas de **audiência pública convocada e dirigida pela ANP**, está a promover o procedimento para uma regulação econômica democrática, através da progressiva ampliação da participação política dos atores sociais envolvidos.

O direito ao desenvolvimento, presente na *Declaration on the right to development*, da Organização das Nações Unidas (ONU), ao ampliar os sentidos contidos no termo e reconhecê-lo como direito humano inalienável, contribui à concretização do paradigma aqui abordado ao mesmo tempo em que promove a cultura da transparência. Destarte, entendeu-se desenvolvimento como processo econômico, social, cultural e político, com o objetivo de efetivar o bem-estar de todos, por intermédio da participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e nos benefícios consequentes, pretendendo construir ambiente no qual seja possível realizar plenamente todos os direitos humanos e liberdades fundamentais (UNITED NATIONS (UNITED NATIONS, 1986).

Essa declaração foi responsável por acelerar as discussões em torno do direito ao desenvolvimento na tentativa de sistematizá-lo. Da mesma forma, aspectos como, por exemplo, movimentos de transjuridicidade que estenderam o catálogo dos direitos humanos; aumento da capacidade de intervenção da sociedade civil; ampliação das demandas por justiça social; necessidade de maior participação democrática; crescimento econômico como condição de liberdade das pessoas e maior capacidade de resposta do poder judiciário contribuíram, decisivamente, para a consolidação do direito ao desenvolvimento nas agendas de diversas instituições e Estados pelo mundo (FEITOSA, p. 33-53, 2009).

Ele implica em concepções de justiça e equidade, considerando a grande parcela da população global que é carente e poderá elevar seu padrão de vida através de suas próprias capacidades, ampliando seu bem-estar, além de noções convencionais de crescimento econômico para alcançar a expansão das oportunidades e capacidades, a fim de desfrutar dessas novas circunstâncias, aumentando suas liberdades concretas (SENGUPTA, 2013).

O direito ao desenvolvimento necessita, para realizar-se de contexto de desenvolvimento plural, com redistribuição de recursos, participação política dos sujeitos, sustentabilidade socioambiental e respeito à diversidade, através do aprimoramento de programas e/ou políticas públicas em todas as esferas geográficas, envolvendo medidas jurídicas, políticas e econômicas (FEITOSA, 2013).

Logo, o modelo aceito consistiu no direito ao desenvolvimento como processo com múltiplas dimensões, com as exigências de crescimento do bem-estar das pessoas, suas oportunidades e capacidades, bem como da participação democrática nas decisões e benefícios, provocando a materialização de liberdades e do desenvolvimento.

Esse modelo foi firmado em certezas iniciais, que giraram em torno da sua consideração como direito humano fundamental, que deve ser estendido a todos os povos, por intermédio de mecanismos democráticos que incentivem a participação da sociedade civil, com a contribuição do poder judiciário. Para isso, estabeleceram-se algumas regras que orientaram a comunidade científica na investigação por soluções que realizassem o direito ao desenvolvimento, como cultura da transparência na gestão pública, pluralidade, diversidade, equidade, sustentabilidade socioambiental, justiça e redistribuição de recursos.

Assim, foi possível criar uma teoria e estabelecê-lo enquanto movimento acadêmico, a partir da década de 1960, pelo fato de acreditar-se que o direito estaria apto a promover democracia e desenvolvimento econômico (FEITOSA, 2009).

Diante disso, fica claro que crescimento econômico e maximização da renda não podem ser sinônimos de desenvolvimento, que deve ser analisado levando em consideração outros fatores, tais como elementos sociais, culturais e políticos que contribuem com a qualidade da vida humana, voltando-se para as pessoas e as circunstâncias nas quais elas estão inseridas.

Portanto, a concretização do direito ao desenvolvimento perpassa, também, pelo necessário desaparecimento de todos os obstáculos à transparência na gestão pública e a atuação da sociedade civil organizada nos processos decisórios do Estado, através dos mecanismos de participação, fortalecendo a Ordem Econômica e o projeto de nação proposto pela Magna Carta Constitucional de 1988.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa no cenário de regulação das relações político-econômicas significa investigar de que maneira as ações dos dirigentes de agências reguladoras, apoiando-se no conjunto normativo que lhes oferecem sustentabilidade, estão respeitando a cultura da transparência e solidificando o paradigma da regulação econômica democrática ao ampliar a participação política dos atores sociais envolvidos e, por conseguinte, da fiscalização das atividades ali desenvolvidas, visando a descentralização da ação regulatória estatal.

Tratar da construção da cultura da transparência, por meio do arcabouço normativo, retirado da Lei de Acesso à Informação Pública, é estar atento a dinâmica social que exige mais respeito no trato com as coisas públicas, respeitando não apenas as exigências legais, mas os compromissos políticos com a cidadania.

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP foi escolhida como estudo de caso em razão do crescimento econômico alcançado pelo setor neste início de século e da importância da qual ele se reveste para países emergentes, além disso, acrescentam-se as manchetes dos noticiários a respeito das práticas envolvendo estatais desse setor, as quais não correspondem a cultura da transparência.

Destarte, investigou-se a criação das autarquias federais no Brasil, após as privatizações dos anos 1990, ao estudar a regulação econômica democrática enquanto paradigma nas relações político-econômicas, observando que o marco regulatório na situação da ANP está de modo incipiente, promovendo a cultura da transparência.

Garantir a descentralização da ação regulatória do Estado é assegurar a legitimidade democrática das normas produzidas por intermédio da concretização do paradigma da regulação econômica democrática.

Sublinha-se, o caráter introdutório deste trabalho, como parte de uma pesquisa maior que se deterá sob a parte empírica, ao analisar os dados da ANP em direção à aplicação dos mecanismos da cultura da transparência, na produção do conteúdo das normas, confirmando que a relação entre regulação econômica democrática e interesse público é indispensável.

Foi-se, então, além da formalidade legal de implementação dos mecanismos de participação pelas agências, com a intenção de buscar o aperfeiçoamento desses mecanismos, ao assegurar que os interesses dos atores sociais, afetados pelo conteúdo da norma reguladora, sejam de fato ouvidos e levados em consideração na sua formulação pela agência.

Esses são os argumentos que balizam a aplicação da transparência na gestão das agências que precisam ultrapassar a publicidade dos seus atos, alcançando o conteúdo suficiente para justificar as suas decisões, demonstrando proximidade com o interesse público.

A sociedade civil organizada apresenta-se como elemento imprescindível durante os processos decisórios do Estado, porquanto exerce controle social,

inclusive, sobre as agências reguladoras, através da sua participação política em consultas públicas, audiências públicas e ouvidorias.

Por fim, promover a regulação econômica democrática, significa preservar o interesse nacional, promovendo desenvolvimento, ampliando o mercado de trabalho e valorizando os recursos energéticos.

6 REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico:** do Direito Nacional ao Direito Supranacional. São Paulo: Atlas, 2006.

BARRETO, Lima. **Os Bruzundangas.** Belém: UNAMA. Disponível em <http://stat.correioweb.com.br/arquivos/educacao/arquivos/LimaBarreto-OsBruzundangas0.pdf > Acesso em 05 de julho de 2016.

BARROSO. Luis Roberto. **Constituição, Ordem Econômica e Agências Reguladoras.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Número 1 – fevereiro/março/abril de 2005 – Salvador – Bahia.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Lei nº. 9.491.** Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei n° 8.031/90. Brasília, DF: 1997.

_____. **LEI Nº. 9.478.** Brasília, DF: 1997.

_____. **LEI Nº. 12.527.** Brasília, DF: 2011.

_____. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Apelação AMS 12277 SP 2003.61.00.012277-6.** Relator: Desembargador Federal Mairan Maia, Data de Julgamento: 04/03/2010. 6ª Turma. Disponível em: <http://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17828540/apelacao-em-mandado-de-seguranca-ams-1227

FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. **Desenvolvimento econômico e direitos humanos.** Boletim de Ciências Ecômicas. Coimbra, v. 52, p. 33-53, 2009.

_____. **Direito Econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento. Limites e confrontações.** In: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer et. al. Direitos humanos de solidariedade: avanços e impasses. Curitiba: Appris, 2013.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia:** Entre Faticidade e Validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **Regulação Econômica e Social, Accountability e Democracia:** Contexto e Perspectivas do Debate. Revista Direito FGV. São Paulo – SP. [S.l.], p. 5-20, jan. 2005.

_____. **Regulação Econômica e Social e Participação Pública no Brasil**. *In*: IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 2-5, 2004.

MAJONE, Giandomenico. **Do Estado Positivo ao Estado Regulador:** Causas e consequências da mudança no modo de governança. *In*: MATTOS, Paulo Todescan

L. et al. Regulação Econômica e Democracia: Debate Europeu. São Paulo: Singular, 2006.

NAVES, Rubens. **Agências Reguladoras:** Origens e Perpectivas. *In*: FIGUEIREDO, Marcelo. Direito e Regulação no Brasil e nos EUA. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. **Insulamento burocrático, *accountability* e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.** Revista do Serviço Público. Brasília – DF. v.60, n. 4, p. 337-364, outubro/dezembro 2009.

SENGUPTA, Arjun K. **Conceptualizing the right to development for the twenty-first century.** In: UNITED NATIONS. Realizing the right to development: essays in commemoration of 25 years of the United Declaration on the Right to Development. Nova Iorque e Genebra: United Nations, 2013.

UNITED NATIONS. 41/128. **Declaration on the right to development,** 1986. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>. Acesso em dezembro de 2014.

XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. & AGUIAR FILHO, Valfredo de Andrade. **O atual estado regulatório e a proteção ambiental:** análise das atribuições da agência nacional do petróleo. Revista Direito e Liberdade – ESMARN. Natal – Rio Grande do Norte. v. 11, n. 2, julho/dezembro de 2009.

KUHN, Thomas. **The structure of scientific revolutions.** Chicago: University of Chicago Press, 1970.