



JOSE MARIA DOS SANTOS JUNIOR

**A INTRODUÇÃO DA ANÁLISE DE IMPACTO
REGULATÓRIO NO SETOR AGROPECUÁRIO:
POTENCIALIDADES E AUMENTO DA QUALIDADE
REGULATÓRIA**

**LAVRAS – MG
2022**

JOSÉ MARIA DOS SANTOS JUNIOR

**A INTRODUÇÃO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NO SETOR
AGROPECUÁRIO: POTENCIALIDADES E AUMENTO DA QUALIDADE
REGULATÓRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de Lavras pela forma de
monografia como parte das exigências do curso em
Direito para a obtenção do título de bacharel.

Orientador

Professora Dra. Ana Luiza Garcia Campos

LAVRAS – MG

2022

JOSÉ MARIA DOS SANTOS JUNIOR

**A INTRODUÇÃO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NO SETOR
AGROPECUÁRIO: POTENCIALIDADES E AUMENTO DA QUALIDADE
REGULATÓRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Lavras pela forma de artigo científico como parte das exigências do curso em Direito para a obtenção do título de bacharel.

APROVADA em ____ de maio de 2022.

Professora Dra. Ana Luiza Garcia Campos – UFLA

Professora Dra. Gabriela Cristina Braga Navarro – UFLA

Orientador

Professora Dra. Ana Luiza Garcia Campos

LAVRAS – MG

2022

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer à Deus e a minha família, em especial, ao meu falecido pai.

Agradeço o apoio incansável da minha noiva, Agatha Neves.

Agradeço à professora Ana Luiza pelo conhecimento, paciência e disposição.

RESUMO

Este estudo busca debater a possibilidade de aumento da qualidade regulatória no setor agropecuário a partir da introdução de mecanismos de governança regulatória, em especial a metodologia de Análise de Impacto Regulatório (AIR). A governança regulatória se faz presente para que se tenha normas mais eficientes a partir da correção de falhas do mercado. É a transformação de um paradigma voltado para o desenvolvimento a ser postulado no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) em detrimento ao antigo poder regulamentador *top-down*, que foram a anos tradicionalmente produzidas. O principal instrumento de governança regulatória trata-se da metodologia de AIR, obrigatória após a Lei de Liberdade Econômica. Pode ser entendida como uma ferramenta de tomada de decisão que busca uma maior legitimidade e eficiência quando da produção da norma. Este instrumento, somado aos outros de governança regulatória, tem potencial de aumentar a qualidade regulatória para o setor agropecuário. Para alcançar o objetivo proposto, o estudo consolida a ideia de regulação econômica agropecuária a partir de fundamentos econômicos e jurídicos. Após apresentar a evolução e o quadro atual das intervenções estatais no referido mercado agropecuário, conclui-se que este recente paradigma de poder normativo do MAPA volta-se para uma administração pública mais consensualista e com normas mais eficientes. Também, debate a proposta de que esta qualidade regulatória seja mais vigorosa a partir da separação da regulação agropecuária do órgão político, a partir da criação de uma entidade autônoma e independente de regulação e fiscalização.

Palavras-chave: Regulação Agropecuária, Análise de Impacto Regulatório, Governança Regulatória

ABSTRACT

This study seeks to discuss the possibility of increasing regulatory quality in the agricultural sector, through the introduction of regulatory governance mechanisms, in particular the Regulatory Impact Analysis (RIA) methodology. Regulatory governance is present in order to have more efficient rules from the correction of market failures. It is the transformation of a development-oriented paradigm to be postulated in the Ministry of Agriculture, Livestock and Supply to the detriment of the old top-down regulatory power, which were traditionally produced for years. The main instrument of regulatory governance is the RIA methodology, mandatory after the Economic Freedom Law. It can be understood as a decision-making tool that seeks greater legitimacy and efficiency when producing the legal norm. This instrument, added to other regulatory governance instruments, has the potential to increase regulatory quality for the agricultural sector. To achieve the proposed objective, the study consolidates the idea of agricultural economic regulation from economic and legal elements. After presents the evolution and the current situation of state interventions in the referred agricultural market, it is concluded that this recent paradigm of normative power of Ministry of Agriculture, Livestock and Supply turns towards a more consensual public administration and with more efficient norms. It also discusses the proposal that this regulatory quality be more vigorous starting from the separation of agricultural regulation from the political institution, from the creation of an autonomous and independent entity of regulation and inspection.

Keywords: Regulatory Impact Analysis, Agricultural Regulation, Regulatory Quality

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 HISTÓRIA E INFLUÊNCIAS DA REGULAÇÃO NO BRASIL.....	11
3 FUNDAMENTOS DA REGULAÇÃO DE MERCADOS	17
3.1 Embasamentos jurídicos da regulação.....	19
3.2 Embasamentos econômicos da regulação.....	21
4 O UNIVERSO DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA.....	27
4.1 Instrumentos de governança regulatória.....	28
4.1.1 A metodologia de Análise de Impacto Regulatório.....	30
4.2 Entendimento e formas de mensuração da qualidade regulatória	36
5 O ESTADO DA ARTE DA REGULAÇÃO AGROPECUÁRIA.....	38
6 POTENCIALIDADES DA METODOLOGIA DE AIR PARA A REGULAÇÃO AGROPECUÁRIA	45
7 DEBATE DA QUALIDADE REGULATÓRIA E AUTORIDADES INDEPENDENTES PARA A REGULAÇÃO AGROPECUÁRIA	49
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS.....	53
ANEXO 1 - Relatório Sementes e Mudanças – SISMAN	59
ANEXO 2 - Acordo de Resultados DSN/DAS 2019-2020.....	63

1 INTRODUÇÃO

O Estado regulador tem se aprimorado como ação própria do Estado no século XX, sobretudo na América Latina, a partir das intervenções no mercado e na sociedade Estado, podendo agir através de dois modos. O primeiro, mais antigo, é o próprio Estado ofertar bens e serviços diretamente pela estrutura de empresas estatais. O segundo, posto como forma indireta, é utilizar do poder estatal de polícia para impactar as ações do mercado para corrigir as falhas, sobretudo as do mercado, que poderiam surgir.

Neste sentido, o mercado agropecuário não foge destas intervenções. A agropecuária no Brasil é um setor regulado, não por agência reguladora autônoma, como a Anvisa ou Anatel, mas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) na forma de intervenção indireta na economia. São centenas de normas que buscam tornar o mercado agropecuário mais eficiente e evitar distorções originadas pelas falhas de mercado e outras advindas, da assimetria de informações entre os agentes.

Estas normas regulatórias produzidas pelo MAPA foram realizadas durante anos sem qualquer metodologia de produção normativa ou de governança deste estoque regulatório. A norma produzida sem este cuidado pode gerar intervenções estatais ineficientes, com baixa legitimidade ou até imposta autoritariamente. Porém, este cenário mudou. A Lei n.º 13.874/2019 intitulada Lei da Liberdade Econômica, regulamentada pelo Decreto n.º 10.411 de 30 de junho 2020, tornou a metodologia de Análise de Impacto Regulatório (AIR) obrigatória para a administração pública federal, inclusive para o MAPA. Esta metodologia é o principal instrumento de governança regulatória com potencial para criar um novo paradigma regulatório no setor devido ao seu caráter de transparência, *accountability* e controle social.

Esta mudança de paradigma através da governança regulatória é uma das razões que a metodologia de AIR tem sido impulsionada cada vez mais por instituições internacionais, como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que lidera a implementação desse modelo pelo mundo, conforme Oliveira (2021). O principal objetivo da metodologia de AIR é fortalecer a governança regulatória e a partir dessa intenção aumentar a qualidade regulatória do país num ambiente globalizado. Segundo o Guia de Boas Práticas Regulatórias da Presidência da República (Brasil, 2018), a metodologia de AIR traz consigo o princípio da “boa regulação” derivado dos aprendizados das medidas regulatórias que afetaram o mercado de forma errônea, tais como o *Subprime* norte-americano. Basicamente, pode-se entender que a AIR é um instrumento de melhoria para a qualidade da regulação.

Quando se fala em qualidade regulatória, entende-se como a intensidade da eficácia das normas frente ao seu objetivo normativo, que, em tese a ser debatida neste estudo, ter-se-ia maior condições de ser efetivado através da governança regulatória existente no próprio Ministério ou Agência Reguladora.

A metodologia de AIR consiste na abordagem sistemática que busca o aprimoramento das decisões dos agentes reguladores e em sentido orientado no que tange à política geral do Estado para sua efetiva aplicação. Permite-se que seja feita a avaliação de benefícios em potencial, custos e impactos das regulamentações propostas que passou a ser obrigatória a sua utilização para toda administração pública federal. A metodologia de AIR é um instrumento que permite afastar as generalizações analíticas e voltar a tomada de decisão para evidências empíricas para uma abordagem institucional comparativa. (BLANCHET e BUBNIAK, 2017).

Portanto, a introdução da metodologia de AIR no MAPA abre o debate sobre a dificuldade de implementação de instrumentos de governança regulatória em Ministérios, órgãos sem autonomia técnica e com hierarquização política. A autoridade administrativa reguladora, no caso do Ministério, não tem independência. As experiências de implementação da metodologia de AIR, antes da Lei de Liberdade Econômica, concentraram em agências reguladoras através do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) de 2008, conforme Decreto nº 6.062/2007.

Deste modo, o presente trabalho tem como objetivo analisar a regulação agropecuária como fenômeno próprio da regulação econômica e apresentar o recente paradigma de governança regulatória a partir da utilização da metodologia de AIR. O presente trabalho está além de esgotar o debate sobre tema, pelo contrário, intenciona-se apresentar e discutir o pensamento seminal da regulação econômica agropecuária. E, a partir desse enlace teórico, abordar os desafios a serem enfrentados quando da implementação dos instrumentos de governança regulatória. Destarte, espera-se que assim mostrar as potencialidades da metodologia de AIR para o aumento da qualidade regulatória do setor agropecuário. Por fim, considerando os instrumentos de governança regulatória apresentados, debate-se se a atual fase de implementação e outras formas que podem aumentar a qualidade regulatória do setor, como o formato autoridade independente desvinculada do órgão político.

Portanto, a justificativa deste estudo paira em sua própria utilidade para a administração pública como instrumento atual de análise técnica, que verse sobre a mandatória e contínua busca pela eficiência institucional. Assim, espera-se que o resultado possa aumentar a qualidade regulatória dos setores da agricultura, pecuária e abastecimento

em prol de um mercado mais sólido e competitivo. Ademais, é uma forma de levar um conhecimento atual à população, em especial aqueles que hoje fazem uso das normas da regulação destes setores, sejam eles produtores, servidores públicos ou consumidores do mercado agropecuário. A contribuição do estudo fica a cargo inédito debate acadêmico sobre regulação econômica agropecuária, e também, por discutir a implementação da metodologia obrigatória de AIR para um Ministério, um órgão da administração pública direta.

Considerando a geração do conhecimento como um campo próprio e dinâmico, utilizou-se de métodos e técnicas de pesquisa de melhor valimento frente a investigação, sempre com fulcro no resultado de confiança. Desse modo, a partir do tipo de pesquisa qualitativa aplicada e explicativa, a análise balizou-se no método hipotético-dedutivo e no método dialético para encontrar as respostas frente aos problemas e hipóteses levantadas. Assim, através do método monográfico foram analisados, documentos primários e secundários que tratem de governança regulatória e o setor agropecuário. Em suma, foram escrutinados normas e atos administrativos do governo federal, além da literatura nacional e internacional, em especial, documentos técnicos da OCDE e Banco Mundial. O marco temporal, em que pese a análise comparativa, teve como referência retroativa o ano de 2008, quando foi instituído o PROREG. (GIL, 1987).

Esta monografia está composta de oito partes, incluindo esta introdução. A segunda parte refere-se a história e as influências externas exercidas para formação da regulação no Brasil. A primeira parte subsequente a esta contextualização refere-se à apresentação dos fundamentos da regulação de mercados, tanto pela ótica jurídica quanto da econômica. A quarta seção refere-se ao debate que envolve a governança regulatória e apresentação da metodologia de análise de impacto regulatório. A quinta parte condiz com a apresentação do panorama da evolução da regulação do setor agropecuário nacional. O sexto item corresponde ao campo analítico, fica por conta de avaliar as formas de regulação agropecuária no Brasil, e, a partir destes elos, evidenciar os desafios e potencialidades da governança regulatória a partir da implementação da metodologia de AIR. O penúltimo item refere-se a um debate sobre autoridades independentes e qualidade regulatória para o setor agropecuário. Por fim, encerra-se com algumas considerações e críticas pertinentes.

2 HISTÓRIA E INFLUÊNCIAS DA REGULAÇÃO NO BRASIL

A forma com que o Estado se organiza e a maneira com que este se relaciona com o mercado, a sociedade e o poder, é de certo a discussão mais visitada pelas doutrinas dos mais diversificados campos de conhecimento. Dissecar a organização do Estado levará inevitavelmente a estudar a administração pública e entender como esta evolução construiu o atual modelo regulatório.

A análise inicia-se pela Revolução Francesa em 1789, com a queda do absolutismo Monárquico pela revolução burguesa. As ideias liberais foram alavancadas, buscando os donos do capital, o fortalecimento da propriedade privada e do livre comércio, de modo a afastar intervenção do Estado absolutista e acreditando que o mercado se auto regularia.

Neste ponto, imperioso destacar a obra “A riqueza das nações” de Adam Smith (1776), considerado o pai do liberalismo econômico. Afirma o autor que, a iniciativa privada, livre de intervenções levaria a uma produção de menor valor, de maior qualidade e aumentaria as riquezas de toda a sociedade. Esta “mão invisível” levaria à evolução social e à eficiência do mercado. As ideias liberais difundiam que os interesses individuais concretizariam naturalmente ao interesse coletivo, o auto-interesse egoístico seria mais eficiente que a intervenção do Estado, a busca pela melhoria pessoal faria com que não se justificasse a prestação de serviços públicos e regulamentações do mercado.

Contudo, o modelo liberal apresentou distorções, como nos mostra a história, o progresso industrial foi tão grande quanto o crescimento da desigualdade social e da exploração da mão de obra do proletariado. Este processo fica ainda mais evidente com os desdobramentos da Revolução Industrial na Inglaterra e o distanciamento de classes (proletariado – burguesia), conforme Marx; Engels (1848).

A crise no modelo liberal clássico vai além de uma crise de mercado em que o crescimento da produção é descontrolado, e também social, já que a maioria esmagadora da população passa a questionar as diferenças sociais e reivindicar direitos, principalmente trabalhistas (BONAVIDES, 2007).

O modelo prevaleceu na maior parte do mundo, exceto no movimento que se iniciou na Rússia no início do século XX. Fomentado pelas ideias de Karl Marx e Engels (1848), que propalavam o Estado Intervencionista ou Social, através do monopólio dos meios de produção e dos serviços relevantes. Este sistema, de igual modo, entrou em colapso, ficando clara a impossibilidade de um único Estado centralizado exercer tantas funções de maneira eficiente, ainda mais frente à evolução industrial e ao dinamismo do capitalismo que o rodeara.

Os Estados Unidos da América se mantiveram alinhados ao liberalismo clássico até o fim do século XIX, momento em que começou a operar de forma mais interventiva no mercado. Com a grande depressão de 1929, buscou-se soluções no modelo *Keynesiano* e na maior intervenção do Estado, com o plano econômico denominado *New Deal*, implementado pelo presidente Frank D. Roosevelt, consolidando-se neste momento as *agencias*, que passaram desde então a integrar a administração pública americana. (RAMOS, 2006).

Assim foi até a década de 80, quando da eleição de Reagan nos Estados Unidos, e Thatcher na Inglaterra, momento em que se operou a “desregulamentação” e a diminuição da intervenção direta do Estado na economia (que ocorria de maneira direta na Europa). O mesmo fenômeno ocorreu no Brasil uma década depois, no governo Fernando Henrique Cardoso, período histórico em que se buscou estabelecer um Estado gerencial, alicerçado nas ideias econômicas de Luiz Carlos Bresser. É neste contexto cíclico de intervenções e desregulamentações que surgiram as atuais agências reguladoras, autarquias especiais, parte integrante indissociável da justiça administrativa. Estes foram os primeiros órgãos do Executivo que se destinaram exclusivamente a regulação. (NUNES, 2007).

O conceito de Justiça Administrativa pode ser colocado de forma simplória, mas contundente, como a relação dentro do direito quando se envolve a administração pública e o administrado. É um complexo mundo além do Judiciário, destinado a dirimir matéria administrativa, ou seja, aquela voltada para solucionar conflitos entre o administrado e a Administração. (PERLINGEIRO, 2015).

No Brasil, paralelamente ao que ocorreu na Europa ao longo do século XX, o Estado sempre atuou na economia de forma direta, principalmente através de empresas públicas e da burocratização dos processos de produção. Evidenciando essa assertiva, na década de 40 é criada a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional e, na década seguinte, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico - BNDE e a Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás. Nos anos que se seguiram, principalmente após a saída dos militares do poder, o processo de agigantamento do Estado acelerou ainda mais, tornando o Estado Brasileiro da década de 80 grande demais para ser administrado, burocrático demais para ser eficiente. (BARROSO, 2002).

É possível encontrar na história do Brasil atividades com carácter regulador desde a República velha, com o Tratado de Taubaté em 1906, que passava ao Estado a regulação da produção e distribuição de grãos de café. Após, entre a década de 30 e 50 algumas instituições foram criadas, como o Instituto do Açúcar e do Alcool em 1934, o Conselho Nacional do

Petróleo em 1939, o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial em 1944 e outras mais. (RAMALHO, 2009).

Sem embargo, é com a reforma do Estado dos anos 90 que de fato as agências reguladoras se estabelecem no país. O processo de diminuição do tamanho do Estado com privatizações, concessões e terceirizações foi instituído durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995, tendo como sustentáculo as ideias reformistas do então Ministro da Administração e Reforma do Estado Bresser Pereira.

Para Bresser Pereira (2001), a crise que envolvia o país se tratava muito mais de uma crise de Estado do que de mercado, na medida em que tinha se tornado impossível governar com eficiência aquele gigante Social-Burocrático. O economista desenvolveu a reestruturação do Estado a partir de quatro pontos básicos: delimitação de seu papel através dos processos de privatização, publicização e terceirização; a desregulação; o aumento da governança; e o aumento da governabilidade. Seriam estes os quatro componentes para a transição do então Estado Social para o que o Ministro chama de Estado Gerencial.

O início da transformação deu-se através do Programa Nacional de Desestatização, consolidado pela Lei 8.031/90, e, posteriormente, pelas Emendas Constitucionais de 5 a 9, que possibilitaram a prestação de serviços públicos por empresas não estatais, permitindo a concessão de setores naturalmente monopolistas. Somando-se a isso, foi promulgada a Lei nº 8.987/05, que viabilizou as concessões e atraiu investimentos privados. (RAMALHO, 2007).

A fim de concretizar a mencionada reforma e objetivando reestabelecer a governança e a eficiência do Estado, são criadas as agências reguladoras. Estas teriam o condão de possibilitar que o Estado se afastasse da regulamentação direta (que era feita através das empresas estatais), e passasse a gerenciar (indiretamente, através das agências) as áreas de maior impacto social. (BRESSER PEREIRA, 2001).

Influenciado pelo modelo norte americano de agências independentes, também foi instituído no Brasil a divisão entre agências executivas e reguladoras. As primeiras, caracterizam-se por exercer funções exclusivas do Estado e por serem conduzidas por um contrato de gestão, podendo firmar compromissos e resultados. Estas agências devem ser observadas como estruturas de natureza interna, que visam maior eficiência através da individualização da autonomia administrativa. (ARAGÃO, 2002)

Quanto as agências reguladoras, estas são dotadas de maior autonomia que as anteriores, com independência política e técnica dos dirigentes, além da independência gerencial, orçamentária e o controverso poder normativo. Sua principal função é garantir que os serviços prestados pelas empresas reguladas tenham qualidade, preços justos e, garantir um

cenário propício a investimentos. As primeiras agências reguladoras foram a ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica e a ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações, criadas em 1996 e 1997, respectivamente. Nos anos seguintes ocorreu o que a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2003) chama de “agencificação”, com a criação de agências reguladoras nas mais diversas áreas, trespassando desde saúde até cinema e muitas outras.

As agências reguladoras são autarquias especiais (em razão de sua autonomia diferenciada, sua capacidade normativa e a estabilidade de seus dirigentes), criadas necessariamente por leis¹, integrantes da administração pública indireta e veiculadas aos Ministérios presidenciais, inexistindo, contudo, subordinação a eles.

Os mecanismos de controle das agências nacionais estão atrelados ao princípio da legalidade. Devido à natureza jurídica de autarquia, tem-se um poder de tutela natural do Poder Executivo, mesmo que não haja subordinação orçamentária e decisória. Sobre este ponto, ressalta-se que a indicação presidencial para os cargos de diretoria pode minar a referida independência.

A nova Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019) veio para modular este impacto, exigindo uma série de qualificações para a ocupação do posto de diretor de agência. Como integrante da administração pública, há o controle orçamentário por parte do Tribunal de Contas da União e também há a possibilidade de veto legislativo por parte do Congresso Nacional, em que atua como fiscal dos atos do executivo e salvaguarda do poder legiferante das agências. De toda forma, ressalta-se o controle do judiciário enraizado no art. 5º, XXXV da Carta Magna em que possibilita a revisão das decisões administrativas regulatórias, oriundas de agências ou não. (BINENBOJM, 2005).

Constata-se que o modelo adotado no Brasil transita entre a inspiração das agências reguladoras americanas independentes e sua origem do direito romano-germânica. O modelo híbrido instalado sofre dificuldades de adaptar instituições originalmente do *common law* em um sistema legalista, de rígida separação de poderes e centralizado. É necessário apontar, preliminarmente, que o surgimento das agências brasileiras se deu em contexto histórico diferente das americanas, até de forma oposta. Enquanto nos Estados Unidos as *agencies* surgem para aumentar a atuação do Estado na economia e em um mercado já consolidado, no

¹ Dispõem o art.37, §8º da Constituição Federal de 1988: A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Brasil rebentam justamente da necessidade de diminuir a intervenção estatal exercida por órgãos da administração pública direta (como os Ministérios), que até então era realizada de forma direta e politizada.

O modelo copiado dos Estados Unidos tem como característica basilar a independência das agências reguladoras e sua capacidade de atuar com poderes quase legislativos e judiciais. Além disso, soma-se a baixa revisão judicial de suas decisões e normas. Entretanto, este tipo de implementação tem como barreira a estrutura constitucional, que impossibilita uma atuação idêntica ao paradigma, principalmente por serem as agências instituídas como autarquias, vinculando-as aos preceitos constitucionais e estabelecendo-as como parte integrante da administração pública. (ARAGÃO, 2005).

Neste sentido, vigora no sistema jurídico nacional, assim como no modelo francês de *civil law*, uma rigidez na organização do Estado, com previsão constitucional de competências e estruturas administrativas, diferente do que o ocorre nos EUA, que detém razoável liberdade organizacional. Averigua-se pelo apresentado que o dinamismo das agências reguladoras brasileiras, embora influenciado pelo modelo americano, está muito mais próximo do que se estabeleceu na França, justamente em razão de suas origens no *civil law* e de seu Estado centralizado (ainda que menor) e sua estrutura administrativa engessada pela constituição. Percebe-se que na Europa continental, em países como França e Alemanha que prevalece o *civil law*, o direito administrativo foi se desenvolvendo justamente em razão da limitada independência das autoridades administrativas e da visão sobre a impossibilidade do *due process of law* nestas instituições. (BADIN, 2003).

Lado outro, o direito administrativo desenvolveu-se nos Estados Unidos de maneira distinta. Sua origem no *common law*, baseada em precedentes judiciais, constitui no país uma jurisdição monista não especializada. Diante deste cenário, a fim de superar as dificuldades deste sistema generalista, aprimorou-se a atuação das autoridades administrativas, concedendo-lhes autonomia e independência, de modo que o *due process of law* fosse efetivamente implementado nessas estruturas não judiciais. O modelo americano outorgou à estas autoridades administrativas poderes quase judiciais, de maneira que as decisões, além de passarem pelo devido processo legal, fossem proferidas com expertise técnica e autonomia suficiente para fazerem com que sua revisão (*judicial review*) ocorresse, excepcionalmente e só, em caso de patente desproporcionalidade. Nota-se aqui a transferência de parte do poder jurisdicional administrativo para o poder Executivo. (PERLINGEIRO, 2015).

O Brasil encontra-se em uma região insólita, pois adotou a jurisdição monista, originária do *common law*, influenciado pelo constitucionalismo americano. Porém, deixou de

fortalecer suas autoridades administrativas, de maneira a garantir uma consistente jurisdição administrativa prévia e a conseqüente diminuição da revisão judicial. Adotou ainda, até por sua origem jurídica no *civil law*, uma postura de pouca independência das autoridades administrativas.

3 FUNDAMENTOS DA REGULAÇÃO DE MERCADOS

O Estado Regulador tem se aprimorado como ação própria do Estado no século XX, sobretudo na América Latina. O Estado pode agir no mercado através de dois modos. O primeiro, mais antigo, é o próprio Estado ofertar bens e serviços diretamente pela estrutura de empresas estatais. O segundo método é justamente utilizar do poder estatal de polícia para impactar as ações do mercado através de seus órgãos subordinados, seja ministérios, ou como se vê hoje, por agências reguladoras.

O primeiro método de intervenção econômica começa a se delinear a partir da entrada do Estado nos monopólios naturais ou setores cujo investimento de entrada eram realmente significativos. Estes setores de ação estatal eram considerados de benefício coletivo pela importância social do domínio público. Os setores que mais detiveram ação do Estado foram os de eletricidade, água, estradas (rodoviárias e ferrovias), correios, telefonia, petróleo, entre outros. Além de afastar o risco de se ter monopólio privado, a ação do Estado puxava o desenvolvimento econômico do país, sobretudo na década de 50 e 60. Este modelo agigantou o Estado no chamado Estado Providência cuja atuação no domínio econômico se dava através do poder de polícia administrativa econômica com caráter discricionário e as intervenções no mercado através de normas de prescrição-sanção.

Com o avanço da prestação de bens e serviços públicos foram surgindo dúvidas e problemas acerca da produção pelo Estado e também pelo controle das regras de produção, além de insatisfação com o desempenho das empresas, como as empresas telefônicas no Brasil. Segundo Majone (1996), as empresas nacionalizadas estavam longe de cumprir o papel de regulação econômica voltadas para o interesse público conforme foram criadas. Além do mais, ao juntar as sucessivas falhas de gestão fiscal do Estado e dificuldades em prestar políticas públicas de qualidade na década de 80 na América Latina, criou-se o cenário certo para surgimento do segundo método de intervenção no mercado.

Com o amadurecimento do Estado Regulador nos Estados Unidos da América (EUA) através das agências independentes especializadas criadas desde a *New Deal*, tomou-se como exemplo o modelo americano, pois passavam uma idéia de substituição das empresas estatais através de profissionalismo e eficiência produtiva, além da neutralidade do Estado perante os particulares. Nesse sentido, o modelo de regulação por agências administrativas independentes foi adotado por boa parte do mundo e incentivado por organismos financeiros internacionais. Essas agências funcionariam como motor da globalização e facilitador de negócios. Também se pode afirmar que este modelo também proporcionou o afastamento do

Estado Providência pelo Estado Regulador, substituindo o poder de produção pelo poder de regulação. Assim, segundo Majone (1996), pode-se falar no começo da intervenção estatal da economia em busca da eficiência de mercado.

No Brasil, na década de 90, com início das privatizações, viu-se a necessidade dessa intervenção. Como afirmado, o método mais indicado era através das instâncias institucionais com poder normativo e sancionador em busca de corrigir falhas de mercado que poderiam surgir. Assim, nos mais distintos setores, de audiovisual ao de vigilância sanitária, passando por telecomunicações, saúde, energia e transportes foram criadas agências sob o comando do ex- ministro Bresser Pereira e a reforma do aparelhamento do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso, alterando o padrão de regulação estatal no mercado, deixando-o mais abundante no segundo modelo citado de intervenção indireta sob os auspícios dos órgãos institucionais do que de instituições estatais produtoras. A partir dessa guinada, organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD) e principalmente Organismos para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) consolidaram a maneira de intervenção estatal no mercado e ajudaram a propagar e qualificar as agências reguladoras independentes nos moldes americanos. Pode se citar concessões de empréstimos aos países ou incentivos a indústrias globalizadas a investirem em países que tivessem aparato regulatório de mercado nestes moldes. Um exemplo nos idos de 2000 foi o próprio PROREG que fora financiado pelo Banco de Desenvolvimento Interamericano (BID) que trouxe o debate sobre qualidade regulatória. Peter Evans (1997) afirma que estes organismos internacionais podem ser considerados como propagadores de abertura de mercado internacional e contra o poder de controle estatal *per si*.

A regulação apresentada pela OCDE continha a regulação em três categorias: regulação econômica, regulação social e regulação administrativa. A regulação econômica busca aumentar a eficiência produtiva dos agentes e corrigir falhas de mercado através da intervenção direta no mesmo, com base no poder sancionador e normativo estatal que passam a ser concedidos a estas agências. Esta supervisão seria a base para o mínimo de estrutura de funcionamento dos mercados.

A regulação social seria a forma pela qual se buscaria a preservação dos interesses do cidadão diante o poder do mercado. É pautada, sobretudo pelo interesse público, como na área de saúde e meio ambiente. Por fim, tem-se a regulação administrativa no que tange aos procedimentos governamentais que poderiam intervir no mercado. Esta regulação busca a aplicação do conceito de eficiência do Estado, para que se torne menos burocrático e mais transparente, através da introdução da responsividade do Estado e do *accountability* na

administração pública. A partir da institucionalização da regulação nestas categorias pode-se visualizar o Estado Regulador contemporâneo com ensejo mais consolidado dentro da estrutura econômica e jurídica nacional.

3.1 Embasamentos jurídicos da regulação

A regulação apresenta-se baseada no poder de polícia administrativo com sustentáculo na supremacia no interesse público. A busca pela eficiência é o objetivo pético da regulação econômica. A alocação eficiente dos recursos geraria um resultado socialmente mais justo. Também é possível verificar objetivos legítimos do Estado na regulação – que fogem das usuais correções das falhas de mercado, como inclusão de minorias socialmente excluídas e também preocupações intergeracionais, como a preocupação com planos de saúde mais acessíveis ou a proteção do meio ambiente. A seguir, serão apresentadas as explicações da racionalidade jurídicas e econômicas envolvidas no objetivo regulatório de busca da eficiência nos mercados. É importante a interação entre essas duas áreas do direito e economia para a regulação. Segundo Binenbojm (2016), a economia cede ao direito à análise pragmática dos incentivos e comportamentos dos indivíduos, enquanto o direito fornece à economia os variados instrumentos jurídicos para aplicação das normas regulatórias. É um campo fértil em que as interações buscam finalidades socialmente desejáveis de acordo com o Estado de Direito.

A atividade de regulação apresenta uma variedade de métodos e técnicas de acordo com o objetivo socialmente e economicamente posto. O postulado básico na regulação é a Teoria da Escolha Racional (RTC) em que se analisa o comportamento racional dos agentes em respostas ao estímulo dado pela norma reguladora. A Teoria da Escolha Racional preconiza que todo agente tende a maximizar seu lucro de acordo com os recursos existentes, ou seja, em cenário de escassez. Assim, o agente tende a maximizar seu bem-estar em suas ações. Num cenário competitivo o comportamento racional dos agentes tenderia a ser mais eficiente devido ao equilíbrio encontrado após as trocas dentre esses agentes. Teria-se assim o que se denomina como Pareto-eficiente, um mercado no qual não teria desperdícios entre os agentes, onde os recursos fossem alocados de forma máxima para cada agente econômico. Mesmo sendo uma hipótese cada vez mais longe da realidade, o mercado em livre concorrência acarreta um mercado eficiente em que as ações governamentais seriam para corrigir falhas dentro deste processo de eficiência. Em regra, a livre iniciativa e a promoção da livre concorrência são a forma mais simples e menos onerosa para que os objetivos de

eficiência dos produtos e da prestação de serviços sejam mais baratos, considerando ambientes em que falhas de mercado não impactem os preços ofertados. Falhas citadas, como o controle de preço por algum agente monopolista (ou oligopolistas em conluio) ou possibilidade de alterar qualidade e quantidade e diversidade para afetar o preço, podem ser censurados em busca da eficiência.

Assim, a regulação busca adequar as ações do mercado para corrigir ou evitar estas possíveis falhas que podem ter efeitos sociais e econômicos indesejados pelo Estado (VISCUSI *et al*, 2005). Nestes termos, pode-se aproximar a eficiência econômica do que se entende de ganho de bem-estar social.

A atuação do Estado dentro do domínio econômico origina-se no tradicional poder de polícia, de limitar e condicionar o livre exercício de direitos, baseado na supremacia do interesse público, e assim, sujeitar-se a esse interesse público as relações das atividades privadas através de normas de comando e controle. Esta é a clássica forma de regulação. Porém, como se verá, a regulação moderna aborda uso de mecanismos de incentivos, de normas indutivas e prescritivas ou a própria desregulação como método de impacto no mercado em que as tradicionais normas de comando e controle são oxigenadas pela racionalidade econômica de acordo o mercado regulado e os objetivos a serem alcançados. Segundo Moreira (2012), a regulação moderna ultrapassa o conceito de simples poder de polícia administrativa devido à sua capacidade de incorporar funções de natureza estrutural com características mais democráticas, estimuladoras, cooperativas e até substitutivas.

Há uma variada lista de instrumentos regulatórios disponíveis que podem ser usados de acordo com o fim objetivado da ação por parte do regulador. Esses instrumentos baseados em cada problema regulatório seriam, teoricamente, capazes de sanar ou vacinar a premente falha de mercado. Por mais que existam opções administrativas, legislativas ou convencionais não se tem uma receita clara do instrumento utilizado ou uma obrigatoriedade legal de uso daquele instrumento específico, sendo assim decidido pelo corpo técnico e corroborado pelo corpo diretivo de cada agência dentro do limite da discricionariedade permitido pelo regime jurídico nacional. Ainda segundo Moreira (2012), o regulador tem uma “margem empírica de apreciação” para escolha dos instrumentos adequados, oriunda da própria Constituição Federal em seus artigos 170, 173 e 174.

O primeiro tipo de norma de comando e controle incide sobre o comportamento do administrado. Tais normas são baseadas no desestímulo a determinado comportamento sob pena de sanção. Também usadas como incentivo a determinado comportamento eficiente. A norma de comando e controle exige fundamento legal devido a imposição de restrições à

particulares mesmo que levados a cabo por regulamentos administrativos. Neste caso há de observar o limite postulado pela lei autorizativa, e, não afasta os temas que a Constituição tenha criado reserva de lei. Nestes casos é importante salientar que as infrações administrativas são vinculadas às expertises técnicas de cada agência, e que, justamente por terem tecnicidade aprimorada no setor, em tese, há maior segurança jurídica e previsibilidade para o mercado mesmo que perante uma ação administrativa.

A regulação por indução ou por incentivos tem por base o binômio oposto ao comando e controle. É sustentado no esquema de prescrição-prêmio. Assim, a ação reguladora busca estimular ou desestimular determinado comportamento de acordo com a correção da falha de mercado ou interesse público envolvido. Esses prêmios podem ser posições jurídicas de vantagem ou recompensa em que o legislador ofereça para aquele agente administrado que aceite a ação proposta de forma voluntária. A regulação por indução consegue gerar uma adesão maior do administrado pela voluntariedade proposta e também reduz os custos regulatórios, além de afastar a imagem de controle punitivo do Estado sob o mercado. É comum ver numa política regulatória normas de comando e controle e de indução conjuntamente. Essa escolha híbrida, como afirmado, depende do objetivo delimitado pelo regulador. Um bom exemplo de recompensa é quanto há a inovação tecnológica ou de crescimento do mercado como variável da regulação, como acontece, mesmo que híbrido no mecanismo de reajuste de preço pelo modelo de *price-cap*.

3.2 Embasamentos econômicos da regulação

A teoria econômica apresenta a regulação baseada no conceito de eficiência do mercado, e que esta eficiência pode gerar resultados mais justos para com os agentes envolvidos, seja os empresários ou cidadãos como um todo. Essa eficiência somente seria possível num mercado de concorrência perfeita em que existem produtos idênticos (substitutos perfeitos) e vários agentes econômicos de magnitude similar, sejam produtores e consumidores. Estes agentes agem racionalmente a partir de ampla e simétrica estrutura informacional sobre o mercado buscando maximizar seu bem-estar e não há restrições à entrada e saída. Assim, uma ação individual do agente econômico não seria capaz de impactar o preço de equilíbrio (*price-takers*). Esses pressupostos são a base da alocação eficiente num mercado competitivo. Em maioria, toda ação regulatória tenta vacinar alguma falha neste sistema apresentado. (BALDWIN E CAVE, 2012).

O equilíbrio em termos econômicos é encontrado na maximização dos fatores para os produtores e consumidores. Para os produtores, o equilíbrio será encontrado quando o custo marginal de produção for mais próximo ou igual ao preço praticado. Para os consumidores, o equilíbrio será alcançado quando estiverem com a utilidade marginal do bem ou serviço prestado próximo ao patamar do preço, ou seja, quando o consumidor fica indiferente ao bem acrescido. Neste ponto, o consumidor tem seu máximo de bem-estar. Dessa simples explicação tira-se que o equilíbrio de mercado será alcançado quando a utilidade marginal for igual ao preço, que será igual ao custo marginal. Neste ponto todos os agentes terão seu máximo de bem-estar e o mercado pode ser considerado como eficiente. É importante a esquematização teórica da racionalidade econômica para entender como são formulados os instrumentos de regulação a partir de detecção de falhas – de mercado ou de escolha – que rompem com esse ciclo de eficiência produtiva. Assim, em toda falha observada é possível que seja praticado alguma vacina regulatória. (VISCUSI, 1995).

Uma das principais falhas conhecidas de mercado deriva do poder de mercado abundante de algumas empresas, que a partir dessa posição dominante conseguem impactar o preço ou a quantidade de produtos e serviços ofertados. A concentração de mercado pode ser horizontal em determinado segmento específico, vertical, quando há integração da cadeia produtiva ou em formato de conglomeração em que empresas se juntam e apresentam características de uma única empresa ou em pseudoconcorrência. A concentração de mercado pode ser derivada de vários fatores como propriedade intelectual, estrutura produtiva mais eficiente, inovação tecnológica, economias de escalas e escopo, consolidação histórica no setor, entre outros. (PINDYCK; RUBINFELD, 2002).

A partir da concentração de mercado surge o que a economia denomina de monopólio e oligopólio. No monopólio há somente um produtor a disposição dos consumidores. E no oligopólio a situação “melhora” um pouco, mas com alguns poucos atores dominando o mercado. Em ambas as situações podem ocorrer falhas como falta de inovação tecnológica devido à falta de competidores, ao *rent seeking* que se caracteriza pela captura do agente regulador no intuito de não alterar o quadro de dominação do mercado, e nos oligopólios, uma tendência clara de conluio entre os agentes envolvidos. Neste cenário, os agentes se tornam *price-makers* e não *price-takers*. Assim, ao impor o preço aos consumidores este fica acima do custo marginal. Desta forma, em relação à receita marginal que fica longe do equilíbrio ante ao custo marginal, vários consumidores pagarão mais caro pelo bem ou serviço prestado ou até ficando de fora do mercado pelo preço abusivo, o que no fim, resulta num resultado socialmente ineficientes e em lucros extraordinários (STIGLITZ, 2005).

É tão preocupante esta falha de mercado que o legislador constitucional foi atento ao colocar a limitação na Carta Magna em seu artigo 173 “a lei reprimirá o abuso de poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”. Para corrigir a falha de mercado gerado pela concentração de mercado é possível aplicar as ações vinculadas ao antitruste e defesa da concorrência (Lei nº 12.529 de 2011) dentro do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência. Também em casos de monopólios naturais, o Estado regula diretamente os preços, padrões de qualidade, informação, controle de entrada e saída do produtor ou prestador de serviços através dos instrumentos de regulação. Exemplos de monopólio natural são a telefonia e a distribuição de gás e energia em que custos fixos são muito altos, mesmo que o custo marginal seja baixo.

Ademais, em alguns mercados podemos encontrar falhas de informação caracterizadas pela diferença do que um agente sabe perante o outro. Essa falha de mercado é comumente chamada de assimetria de informação. Assim, se tornam viesados os pressupostos básicos da simetria informacional e conseqüentemente sofrem impacto a tomada de decisão racional e as expectativas dos agentes econômicos. Das várias razões que possam gerar a assimetria de informação a que mais preocupa os técnicos da regulação é aquela assimetria vinculada à sonegação da informação como estratégia para impactar o mercado, que acaba gerando decisões ineficientes por partes dos agentes. Numa relação bilateral entre agente (parte com informação perfeita) e principal (parte com informação viesada ou ausente) é possível enxergar as trocas ineficientes decorrentes da questão informacional. Dessa relação é possível diagnosticar três tipos de falhas de mercado: seleção adversa, sinalização forte e o risco moral. São chamados de problemas de agência e, como se verá, muito frequente no mercado agropecuário.

A seleção adversa ocorre quando se tem uma escolha de itens que são piores do que outros, e embora o agente tenha essa noção, não é difundida para o principal. Esse problema básico de relação de agência é encontrado com frequência nos mercados regulados, como de seguros. A seguradora não consegue filtrar o agente de alto e de baixo risco de forma clara (ou o paciente usa de mentiras sobre seu estado). Assim, o preço acaba sendo afetado e se tornando maior para o de baixo risco do que deveria ser. Conseqüentemente, com preço maior o agente de baixo risco não se sentirá atraído a adquirir o plano mais caro. O mercado terá por fim mais agentes de alto risco. As seguradoras usam diversos instrumentos para poder fazer a devida classificação do paciente a fim de não terem uma seleção de agentes de alto risco, o que por vez, gera uma ineficiência considerável para o mercado. (KUPFER; HASENCLEVER, 2002).

Outra forma comum de assimetria de informação e similar à seleção adversa foi classificada por Spence (1973) como sinalização forte (*signaling*). Esta ocorre quando o agente revela através de sinais o atributo oculto para o principal. Um exemplo é quando o vendedor de carro oferece uma garantia sobre o veículo, sinalizando ao principal que aquele veículo é bom.

O último costumeiro problema de relação de agência é conhecido como risco moral (*moral hazard*). Nesta relação o agente toma uma atitude após a relação contratual que prejudica a utilidade do principal. Em outras palavras, o agente tem atitudes oportunistas perante o principal. É muito comum encontrar esse problema no mercado de plano de saúde em que o segurado toma atitudes deliberadas e desnecessárias de uso do plano de saúde. Em todos os desenhos afeta-se o equilíbrio eficiente do negócio, que é postulado na racionalidade correta perante a escolha do devido e necessário tratamento. (PINDYCK; RUBINFELD, 2002).

Outra razão para instrumentalização das práticas regulatórias diz respeito às externalidades negativas geradas por ações empresariais. Pode-se citar a regulação sobre bens públicos, como exemplo. Nesse caso, o regulador deve agir de forma a ajustar equitativamente o custo de uso ante aos custos sociais do próprio bem público para que não se tenha condutas oportunistas que afetem o equilíbrio do mercado. É o caso de algumas ações referentes ao uso da água fluvial e marítima. (BALDWIN et al, 2010).

A aplicação das medidas regulatórias precisa de um equilíbrio contundente entre a aplicação da medida de interferência do mercado e o objetivo claro da medida, conforme consta do princípio da proporcionalidade e da razoabilidade. Além deste equilíbrio, é importante analisar a duração da medida e sua temporariedade uma vez que o mercado é dinâmico e uma medida pode gerar efeitos negativos ao longo do tempo. Nesta linha, para a aplicação dos instrumentos regulatórios também se fala muito nos custos da regulação. Como se verá, a Análise de Impacto Regulatório é ferramenta que busca a redução destes custos regulatórios e aplicações regulatórias indevidas. Estas distorções causadas pela própria regulação, segundo Sunstein (1993), podem ser derivadas de falhas na elaboração da medida ou na própria implementação da medida ao longo do tempo.

A teoria econômica prega que as medidas regulatórias ataquem as variáveis estruturáveis do respectivo mercado, em suma, aquelas que regulam a entrada de agentes econômicos, os preços, a qualidade e quantidade de cada produto ou serviço, a dinâmica informacional entre os agentes e a exclusão de agentes do mercado (BINENBOJM, 2016).

A regulação de entrada deve ser feita com bastante cuidado, pois pode impedir que empresas entrantes não se estabeleçam, prejudicando a concorrência ou que se torne burocrática. Em tempos de debate sobre corrupção vale citar a questão do processo de captura (*rent seeking*), quando há a influência política ou dos interesses do mercado acima do público na decisão regulatória. Destarte, medidas não eficientes podem ser usadas pelas agentes reguladores capturados para protegerem empresas já estabelecidas, editando, por exemplo, normas que auxiliem os empresários na obtenção injusta de lucro. Por outro lado, a regulação de entrada pode ser legítima principalmente na questão de fiscalização por qualidade e quantidade ofertada. Pode ser útil para que o consumidor não tenha um produto de baixa qualidade especialmente no que tange ao conceito de “bens de experiência” em que o consumidor não tem muita informação sobre o produto a não ser utilizando-o. É o caso dos planos de saúde com o rol de procedimentos mínimos na questão quantitativa e de médico profissionais liberais na questão qualitativa, por exemplo. (BALDIN et al, 2011).

A regulação de quantidade, segurança e qualidade é complexa de se executar. A de qualidade, porque atinge as preferências e a liberdade do consumidor e as de quantidade porque caso execute erroneamente, acaba por gerar problemas de escassez. A regulação de quantidade acaba acontecendo em casos extremos, como o combate a escassez de água e energia.

A regulação de qualidade e segurança invocam de igual forma os padrões mínimos de exigência. Esses padrões mínimos são afetos da proteção do consumidor e da caracterização do produto ou serviço. Entram como um ponto de regulação sobre as informações do mercado, evitando assimetria de informação entre os agentes. Segundo Binenbojm (2016), a regulação de qualidade pode gerar benefícios maiores em mercados menos competitivos e que atue também com regulação de preços já que esta estimula a redução dos custos operacionais para que se tenha um aumento da lucratividade.

Nesta linha, existem os mecanismos que buscam corrigir falhas de mercado envolvendo as condições informacionais existentes. A informação é o elemento essencial na formulação da expectativa dos agentes e posteriores tomadas de decisão. Por isso é tão importante o cuidado com a questão informacional. A exigência de informações busca garantir que o usuário ou consumidor não seja enganado pelo fornecedor para que assim tenha uma consciência real do que está consumindo. É uma questão de segurança e de responsabilidade entre os agentes. Por exemplo, é através da disponibilidade das informações que se pode comparar preços, dada a certeza sobre as informações alocadas. A regulação de

segurança funciona como fiador dessa certeza informacional. É usual a regulação de informação no mercado de medicamentos e agropecuário.

Por fim, no acerto de instrumentos regulatórios possíveis, há a medida extrema que é o banimento. É utilizada em casos raros em que os outros mecanismos não funcionaram. É quando a saída do *player* atende ao interesse público do mercado eficiente, seja por razões econômicas ou sociais. Casos envolvendo substâncias nocivas, como agrotóxicos, são mais frequentes a medida supracitada.

4 O UNIVERSO DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA

A governança regulatória pode ser entendida como um conjunto de instrumentos e procedimentos que visam fundamentar e estruturar o processo regulatório, tendo como pilares os princípios da boa regulação.

Segundo Levy e Spiller (1994), a governança regulatória deve propor um sistema interligado de mecanismos, seja ele do próprio regulador ou de toda a sociedade, para que possa limitar a discricionariedade regulatória. Além do mais, a governança regulatória deve propiciar formas de resolução de conflitos derivados das próprias intervenções estatais, fazendo parte do universo da Justiça Administrativa. Ainda conforme os autores, a governança regulatória na excelência não permite a ocorrência das falhas de governo, e tampouco incentivos políticos oportunistas que possam gerar expropriação administrativa.

A governança regulatória repercute no mercado, sobretudo no internacional, como uma vitrine de credibilidade institucional, tal quanto a credibilidade do setor privado para atrair investimentos. Pavão (2008) alega que a governança regulatória não se pode deixar chocar com o princípio democrático da alternância de poder. Como dito, é natural e legítimo que em regimes democráticos a identidade e ideologia dos políticos no poder se alternem.

Contudo, algumas políticas vinculadas à bens públicos ou aquelas com intervenção estatal em mercados de bens socialmente relevantes não devem ficar à mercê desta alternância, sob risco de reduzir o bem-estar social. Estas políticas carecem de maior estabilidade para garantir um maior nível de eficiência. A partir desta consciência, tem-se a estrutura da governança regulatória em que se cria um acordo anterior de procedimentos para que possam limitar as ações futuras naquele setor. Desse modo, a governança regulatória consegue alcançar a previsibilidade dos mecanismos e formas de intervenção, conseguindo uma maior credibilidade governamental e estatal.

Spiller e Tommasi (2005) afirmam que o objetivo da governança regulatória é impor limites ao comportamento político *ex-post* ao criar mecanismos de intervenção na economia que sejam isentos a pressões políticas. A própria estrutura da governança regulatória é uma forma de regulação ao evitar que as falhas de governo aconteçam. O Decreto nº 9.203/2017 confirma o conceito e as diretrizes aqui postuladas para o universo da governança regulatória:

Art. 4º São diretrizes da governança pública: [...] IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente.
(BRASIL, Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017).

Por sua vez, a forma e os enlaces de como se dá a governança regulatória influenciam na resultante qualidade regulatória. Em outras palavras, conforme Pavão (2008), a governança regulatória está no cerne da mensuração da qualidade regulatória.

4.1 Instrumentos de governança regulatória

Os instrumentos de governança regulatória são os elos presentes no próprio processo administrativo regulatório que se interligam dinamicamente dentro da governança regulatória. Existem uma série instrumentos de governança regulatória, não limitando somente aqueles postulados em documentos oficiais ou divulgados por organismos internacionais, como a OCDE o faz desde os idos da década de 90.

Em termos legais, o principal instrumento de governança regulatória posto no Brasil é a metodologia de Análise de Impacto Regulatório (AIR). A Lei de Liberdade Econômica (Lei n.º 13.874/2019), em seu art. 5º, foi sólida em exigir a realização de relatórios com base na metodologia de AIR para as alterações de atos normativos da administração pública federal que verse sobre interesse de agentes econômicos ou usuários de serviços públicos. Como trata-se do instrumento mais relevante, será melhor dissertado em subseção a parte.

Outrossim, no decreto regulamentador da referida Lei de Liberdade Econômica (Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020), o Poder Executivo trouxe mais dois instrumentos de governança regulatória como referência para a produção normativa da administração pública federal, além de conseguir-se extrair outros que já eram utilizados. Trata-se da Análise de Risco Regulatório (ARR) e da Atualização do Estoque Regulatório. Segundo o supra referido Decreto:

III - Avaliação de Resultado Regulatório - ARR - verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação; (...)

VI - Atualização do Estoque Regulatório - exame periódico dos atos normativos de responsabilidade do órgão ou da entidade competente, com vistas a averiguar a pertinência de sua manutenção ou a necessidade de sua alteração ou revogação.

(BRASIL, Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020).

O ARR pode ser definido como uma fase final do ciclo regulatório, em que se verifica os efeitos decorrentes daquela norma, especialmente quanto aos objetivos originalmente pretendidos e os impactos observados sobre o mercado e a sociedade. (OCDE, 2016).

Porém, existem outros instrumentos de governança regulatória que são conhecidos e amplamente utilizados, mesmo que de forma mesclada com outros mecanismos. Essas divulgações estão presentes no Guia de Boas Práticas Regulatórias da Presidência da República (2018) e em vários documentos da OCDE.

A própria metodologia de Análise de Impacto Regulatório faz uso de mais instrumentos e ferramentas para a elaboração do relatório sobre a norma em produção.

No sentido do arcabouço da Atualização do Estoque Regulatório, pode-se falar na guilhotina regulatória e também na utilização de *sunset clauses*, em que normas teriam prazos de caducidade. A guilhotina regulatória trata-se de derrogação ou ab-rogação da regra em desuso, sem necessariamente preceder algum tipo de análise de efetividade intrínseca da própria norma. Segundo Gracindo (2019), trata-se de uma mensuração quantitativa do que qualitativa. Em relação à Atualização do Estoque Regulatório, tem-se ainda a Agenda Regulatória e a Revisão de Estoque Regulatório. São procedimentos de análise prospectiva e retrospectiva do próprio mercado, considerando seu caráter dinâmico como fundamental para a intervenção estatal. A Agenda Regulatória é o ato administrativo em que a autoridade ordenadora competente traça o planejamento e diretrizes, para um determinado período de tempo, de suas intervenções no mercado, além de também alcançar as atividades administrativas do próprio órgão. Este instrumento visa evidenciar as diretrizes alinhadas com a política setorial e também tornar público para a sociedade as futuras ações, buscando assim uma maior previsibilidade da regulação.

Um dos principais mecanismos procedimentais da governança regulatória está centrada na participação social. Para tanto, a mínima interação com o público está balizada na consulta pública e na audiência pública para juntada de opiniões a respeito da norma em produção. São permissivos presente desde a Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999) e também na recente alteração da a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) em 2018.

Tanto um quanto a outra são formas de canais de recebimento de informações, tendo como diferença a forma de envio direto e escrito da opinião quando se tratar de consulta pública ou da forma de debate da audiência pública. São permissivos presente desde a Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999) e também na recente alteração da a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) em 2018. Conforme a jurista Vera Monteiro (2018), estes passos resplandecem a motivação dos atos normativos da administração, além de legitimar a tomada de decisão a partir da intervenção reativa do Estado. O Guia de Boas Práticas Regulatórias da Presidência da República (2018) consolida o

resultado da consulta pública e da audiência pública voltado para a governança regulatória no instrumento nominado como Tomada Pública de Subsídios (TPS).

4.1.1 A metodologia de Análise de Impacto Regulatório

O principal instrumento de governança regulatória posto no Brasil é a metodologia de Análise de Impacto Regulatório (AIR). Pode se dizer que a metodologia de AIR é a plataforma para que outros instrumentos sejam utilizados e direcionados. A metodologia de AIR consiste na abordagem sistemática que busca o aprimoramento das decisões dos agentes reguladores e em sentido orientado no que tange à política geral do Estado para sua efetiva aplicação. Permite-se que seja feita a avaliação de benefícios em potencial, custos e impactos das regulamentações propostas que passou a ser obrigatória a sua utilização para toda administração pública federal. A metodologia de AIR é um instrumento que permite afastar as generalizações analíticas e voltar a tomada de decisão para evidências empíricas para uma abordagem institucional comparativa, como defende Evans (2004, p. 44, 73) sobre o modo de tomada de decisão na administração pública.

O ponto de partida para a elaboração de um AIR, segundo a Presidência da República (2019), será a existência de um problema regulatório “com potencial de influir sobre os direitos e obrigações dos agentes econômicos, de consumidores ou dos usuários dos serviços prestados pelas empresas do setor regulado”. O Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 trouxe a seguinte definição para a Análise de Impacto Regulatório:

I - análise de impacto regulatório - AIR - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão
(BRASIL, Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020).

A metodologia AIR procura entender a natureza e a magnitude da tomada de decisão regulatória. Em muitos casos, após a realização da AIR, é medido que o mais correto a se fazer, nem que seja a ação seja não intervenção. Como afirma Evans (2004, p. 36): “(...) no mundo contemporâneo, as alternativas não são intervir ou não intervir. A intervenção do Estado é um fato. A pergunta apropriada não é o “quanto”, mas que “tipo”.

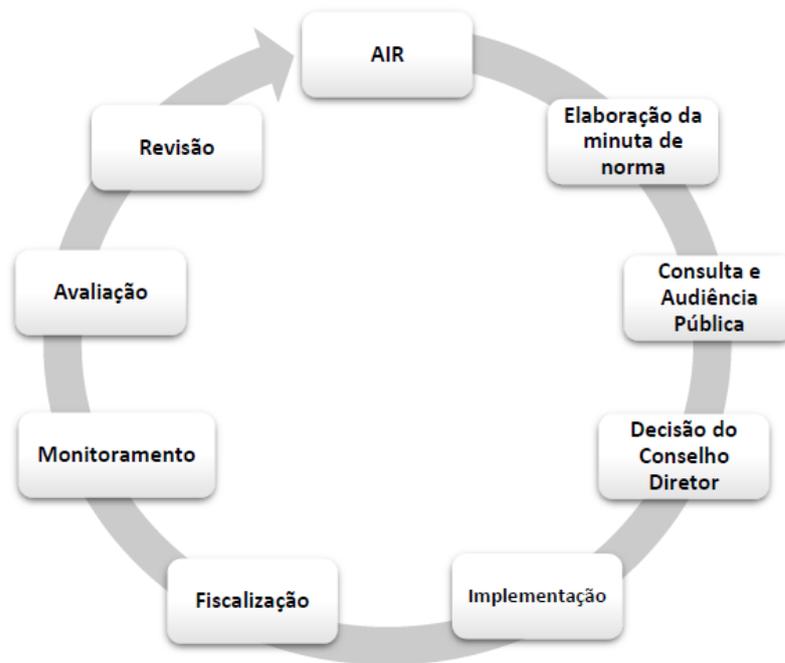
O Guia da Presidência da República (2018) abriu a possibilidade de dois níveis de AIR. O primeiro é a forma mais qualitativa. O segundo é a análise quantitativa. Algumas

agências reguladoras (ANS, 2014) propuseram um terceiro nível como junção da soma dos dois anteriores. A forma como se classifica e será classificada não se tem ainda proposta regulamentada, sendo este um campo de trabalho também para este projeto de pesquisa quando se fala na proposta de gestão do estoque regulatório do Ministério.

A OCDE (2012) apresenta as mínimas condições para o uso da AIR dentro do princípio da “boa regulação”:

- a) Mapeamento e análise do problema e sua causa regulatória;
- b) Descrição dos objetivos a serem alcançados com a ação reparadora e também elucidar todos os *stakeholders* que serão impactados;
- c) Avaliação de todas as alternativas a partir de evidências para sanar o problema;
- d) Consulta pública mínima;
- e) Avaliação de impactos das variáveis econômicas e de finanças públicas, como o orçamento, entre outras;
- f) Uso de incentivos e mecanismos em detrimento da norma de comando e controle para alcançarem a efetividade da norma;
- g) Linguagem clara aos regulados;
- h) Listagem dos responsáveis por cada fase;
- i) Disponibilização dos procedimentos envolvidos a AIR para a população;

Ilustração 1: Ciclo Regulatório a partir da Análise de Impacto Regulatório



Fonte: Presidência da República (2018)

A metodologia de AIR é uma ferramenta anterior a norma. Essa é a regra geral em que a o instrumento serve para orientar a escolha da medida regulatória e avaliar sua condição de alcançar com eficiência o objetivo prestado.

Valente (2010) apresenta como ideal para a metodologia de AIR um esquema de onze principais passos. Os primeiros dez passos da metodologia são para a fase de criação da norma:

Definição do problema e dos objetivos:

- a) Definição do problema;
- b) Criação de linha do tempo com previsão sobre o que aconteceria no *status* caso não ocorresse qualquer intervenção;
- c) Definição dos objetivos;

Seleção das opções e levantamento de dados:

- d) Consulta e participação dos possíveis afetados (instituições de representação das empresas, usuários, consumidores e qualquer outro interessado) a fim de

validar as conclusões alcançadas nas fases anteriores (definição do problema, opções e objetivos);

- e) Seleção das diferentes opções a serem consideradas;
- f) Escolha do método que será utilizado para analisar as opções apontadas na etapa cinco acima;
- g) Mapear os dados necessários para a mensuração dos benefícios e custos de todas as opções identificadas na etapa cinco e se necessário realizar pequenas pesquisas para coletas de dados para validar os dados a serem utilizados nas análises. Análise e consulta da minuta dos documentos de AIR e da decisão regulatória a ser adotada;
- h) Análise e comparação das opções de acordo com o método escolhido e elaboração da minuta do relatório de AIR e da medida regulatória a ser adotada;
- i) Consulta pública das minutas de medida regulatória e do relatório de AIR para validação do resultado com os interessados;
- j) Ajustar o relatório de AIR e a sugestão da medida regulatória a ser adotada ao agente regulador responsável pela tomada de decisão.

Implementação e monitoramento da decisão:

- k) Monitoramento da regulação e consequente levantamento de informação para os agentes que realizaram a avaliação e para o tomador de decisão².

Segundo a Presidência da República (2018), os documentos gerados a partir das questões postas dentro da metodologia de AIR são elencados num relatório com linguagem simples e lógica que deve ser disponibilizado para o público em geral, conforme dita o princípio constitucional da publicidade. A metodologia de AIR também não precisa necessariamente ser realizado em todas as ações normativas. Segundo o Decreto nº 10.411/2020, estão excluídas desse bojo aquelas com efeitos concretos individualizadas e as administrativas, além daquelas de ofício. Ainda segundo o mesmo diploma, as AIRs podem ser dispensadas, desde que justificadas, como em casos de urgência, em caso de impacto residual ou em caso de norma mandatária advinda de força legal.

Segundo o Guia da Presidência da República (2018) e o Decreto nº 10.411/2020, a metodologia de AIR deve incluir duas fases. Estas fases são praticamente escrutínio dos

² Este último passo, segundo a autora, ocorre quando é possível se ter a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR).

passos acima descritos como ideais por Valente (2010). A fase inicial, chamada de nível I, é elencada níveis mais empíricos de análise e é considerado o mais simples. Os casos mais complexos, que são definidos pela própria autoridade reguladora, abrangem o nível II. Estes casos mais relevantes necessitam de análises mais robustas e com uso de métodos quantitativos. O que diferencia a escolha de um nível para outro pode ser o ineditismo do problema ou do próprio mecanismo regulatório, o grau de sensibilidade do tema em relação aos agentes envolvidos ou grau de incerteza dos efeitos previstos.

A metodologia AIR não pode ser compreendida como um simples questionário para criação de norma regulatória. O poder da AIR está justamente na sua capacidade de se fazer refletir sobre as externalidades e internalidades do processo regulatório que aquela norma está para adentrar.

Segundo Black (2002, p. 12), o uso da metodologia AIR pode ajudar a evitar falhas na elaboração das normas regulatórias de comando e controle, principalmente. Poderiam, assim, diminuir o custo administrativo de fiscalização e cumprimento das normas ao fazer com que os agentes consigam ter conhecimento e aceitação *ex-ante* da norma, como forma de evitar normas com sanções inapropriadas. Além disso, acarretar-se-ia de igual modo, uma implementação mais responsável e monitorada através da melhoria do *accountability* e de *compliance* exigido, além de evitar a captura regulatória devido à exposição dos formuladores a todos os agentes do mercado.

O diálogo com a sociedade é a peça-chave para a efetivação da AIR e a legitimidade da norma. Segundo a Presidência da República (2018), os meios de participação social além de reduzir a assimetria informacional conseguem legitimar a ação regulatória. Embora as audiências públicas e consultas públicas sejam uma praxe na administração pública, elas são realizadas após a tomada de decisão ação regulatória, já com a minuta do instrumento a ser acionado para o debate. O correto, de acordo com a metodologia AIR, é a que a participação social comece antes da elaboração da minuta do instrumento regulatório a ser acionada. Caso não seja assim, os agentes ficarão enviesados no processo, tendo como análise somente uma minuta já com a orientação dada, acabando por restringir o diálogo a somente àquela minuta. Com a proposta de participação desde a necessidade de ação regulatória, fica consolidado o objetivo do AIR de fazer com que agentes envolvidos participem sempre do processo regulatório. Como afirma Evans (2010), em qualquer tomada de decisão pública a participação social legitima a ação estatal, além de fazer valer os princípios da democracia deliberativa voltadas para um maior crescimento econômico.

Nesta linha, também como afirma Evans e Rueschemeyer (1985), a decisão deve ser

justificada e legítima para que o interesse coletivo seja preservado e não impacte na autonomia do Estado. A metodologia de AIR permite que as políticas não fiquem presas a grupos dominantes, mas sim, uma arena de conflito social organizada para tomada de decisão legítima e com menor impacto na autonomia do Estado.

A metodologia de AIR é instrumento de cultura metodológica permanente de avaliação. Essa permanência faz com que gere algum efeito de dependência da trajetória (*path dependence*), em que os custos de reversão sejam maiores com o passar do tempo. A Análise busca refletir sempre a vontade do poder regulador oxigenada com as vontades de todas as partes envolvidas: empresas reguladas, agentes políticos, trabalhadores, consumidores, entre outros. E com sua utilização frequente fica cada vez mais inaceitável a não utilização do instrumento pelo agente regulador, em especial pelos agentes governamentais de controle e fiscalização. Também a própria sociedade em seu agir comunicativo com a cultura da AIR exigirá sua realização. É um instrumento que organiza a esfera pública dentro do mundo regulatório.

A metodologia de AIR pode também gerar um código de conduta dentro do órgão a que se vincula. O pesquisador André Saddy (2020) ensina que um código “amplia” as obrigações do agente público de forma que possa ser contestado pela comunidade em caso de não seguir aquele caminho. Assim, a própria contestação do ato poder ser um indicativo de legitimidade.

Para que a AIR seja devidamente implementado, Sousa (2012) elenca algumas condições necessárias. A primeira representa a força política e os níveis hierárquicos superiores para fazer a gestão do instrumento. A segunda colocação importante remete a criação de um órgão central que assegure e monitore o devido uso da AIR pelos órgãos. Esta condição é bem criticada quando analisada sob a ótica da autarquia especial por deixar a entender que as agências perderiam seu *status* de autoridade independente a partir do controle desse órgão central dirigido pelo Governo. As duas últimas colocações do autor, não menos importantes, dizem a respeito à necessidade de uma metodologia minimante flexível para cada mercado regulado e o aprimoramento dos dados necessários para as análises econômicas.

Kosousci (2016) em seu trabalho sobre AIR no Brasil chega a se perguntar se a AIR não assume mais um papel burocrático do que de celeridade. Lima (2010) responde com a afirmação, que embora ainda incipiente de análise sobre a própria AIR, é convicto que o instrumento permite uma maior gestão do processo regulatório, sobretudo pela população e demais *stakeholders* envolvidos. Dessa forma, permitiria que o Brasil adentrasse na globalização das práticas regulatórias num processo de imersão internacional do mercado,

tendo um avanço no que tange a qualidade regulatória nacional.

4.2 Entendimento e formas de mensuração da qualidade regulatória

Como afirmado, a regulação econômica necessita de instrumentos para sua devida e correta aplicação. Basicamente, pode-se entender que a metodologia de AIR é um instrumento da governança regulatória que visa a melhora da qualidade da regulação. A qualidade regulatória pode ser medida pela capacidade de resposta das medidas tomadas pelos reguladores para sanar algum problema de mercado, ou como visto, para alcançar os objetivos ditados na regulação daquele mercado específico. Aragão (2010) coloca a qualidade regulatória como uma resposta positiva para as seguintes questões:

(i) se o problema que demanda a atuação do Estado foi corretamente definido; (ii) se a ação estatal é justificada, considerando os seus possíveis custos e benefícios e as alternativas cabíveis; (iii) se há base legal para a regulação estatal; (iv) se o grau de intervenção é o mínimo possível para atingir o objetivo visado; (v) se os benefícios da regulação justificam os seus custos; (vi) se a distribuição dos efeitos positivos e negativos da regulação na sociedade é pautada na transparência; (vii) se a regulação é clara, consistente, compreensível e acessível aos administrados; (viii) se todas as partes interessadas tiveram a oportunidade de apresentar as suas opiniões e críticas a respeito das normas regulatórias, através de mecanismos de consulta pública; (ix) se a observância das normas regulatórias pelos particulares é incentivada e assegurada através de distribuição eficiente de competências entre órgãos e governo; (x) se a regulação foi implementada da maneira como esperada. (ARAGÃO, 2010, p. 10)

A OCDE também apresentou a questão da qualidade regulatória inicialmente em 1992 aos governos signatários para que tomassem ações de melhoria regulatória de modo a alcançar o desenvolvimento com base na ampliação da capacidade de governar, planejar e formular e implementar políticas. A partir desta data, cresceu a liderança da OCDE nos quesitos de melhora da qualidade regulatória. Em 2005, foi publicada uma lista de princípios básicos da qualidade regulatória pelo citado organismo internacional:

- a) Adotar no nível político programas abrangentes de reforma regulatória que estabeleçam objetivos claros e diretrizes que tratem da implementação;
- b) Avaliar impactos e rever regulações de forma sistemática, de modo a assegurar o cumprimento dos objetivos de forma eficiente e efetiva num complexo contexto econômico e social em mudança;
- c) Garantir que as regulações, as instituições reguladoras responsáveis pela sua aplicação e os processos regulatórios sejam transparentes e não discriminatórios;

- d) Rever e fortalecer, sempre que necessário, o alcance da regulação, a efetividade e o caráter obrigatório da política de concorrência;
- e) Estabelecer a regulação econômica em todos os setores, de modo a estimular a concorrência e a eficiência, mantendo a regulação apenas em situações em que seja considerada como a melhor forma para atender ao interesse público;
- f) Eliminar barreiras regulatórias desnecessárias ao comércio e ao investimento por meio de políticas de liberalização e de incentivo à abertura de mercado por meio do processo regulatório, aumentando a eficiência econômica e a competitividade;
- g) Identificar interfaces importantes com outros objetivos de política e desenvolver políticas para alcançar esses objetivos e apoiar a reforma.

Criticamente, é visível a proposição da OCDE de margear a qualidade regulatória como incentivo à internacionalização do comércio. Assim, pela padronização e até pela colocação de que a eliminação de barreiras regulatórias desnecessárias como uma flexão evidente à globalização. A OCDE, organismo controlado pelas principais nações de poder econômico, faz com que as suas ideias de modernização sejam levadas pela bandeira do desenvolvimento por todo o mundo. É uma crítica a como os instrumentos são passados para os países em desenvolvimento embora o uso do Análise de Impacto Regulatório pode sim ajudar na eficiência e na legitimidade da norma reguladora, sobretudo pela capacidade de interagir com a sociedade civil obrigatoriamente.

Wegrich (2008) postula que o debate de qualidade regulatória foi a chave para o que ele chama de “Regulação Moderna”. O debate da qualidade gira em torno de “quanto o efeito de regulação, como também em relação aos efeitos colaterais não intencionais de regulação, principalmente as consequências de custo para os destinatários”.

Radaelli (2009) coloca que a qualidade regulatória passa a ser compreendida como o enraizamento do processo da política regulatória. A utilização de instrumentos como a metodologia de Análise de Impacto Regulatório, consultas, audiências e transparência mostra a maturidade do processo da política regulatória *vis-à-vis* a condição recente do Brasil como Estado Regulador.

5 O ESTADO DA ARTE DA REGULAÇÃO AGROPECUÁRIA

No Brasil, na esfera federal, a regulação agropecuária sem utilização de instrumentos de governança regulatória foi a realidade por muito tempo através das intervenções do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)³. Em documento oficial recente, o Ministério assume sua falta de expertise quanto ao uso destes mecanismos. O Ministério tem uma história longa caracterizada por ter sempre apelos políticos populistas em razão da importância econômica do agronegócio, como as primeiras intervenções estatais na economia com a compra de café pelo Estado no Tratado de Taubaté de 1906.

Por sua vez, a cultura organizacional do referido Ministério mantém-se em aparente combinação de administração patrimonialista, burocrática weberiana e gerencial, com problemas de força de trabalho defasada, sujeito à captura, confusão entre a mentalidade de regulador e fomentador (entre a fiscalização da Defesa Agropecuária e fomentador político através da execução da Política Agropecuária), além do emaranhado de sistemas e normas que regem os setores da agricultura, pecuária e abastecimento.

Desse modo, entende-se que o MAPA tem uma complexidade técnica e política. É um órgão regulador e fomentador ao mesmo tempo. Suas normas são revestidas de tecnicidade com outras de comando e controle, com vistas a ter um controle estatal maior do que proporcionar a competitividade dos setores regulados. Além disso, o MAPA atua como um órgão regulador e fomentador ao mesmo tempo, não tendo autonomia orçamentária e regulatória. Em outras palavras, com a regulação ministerial na agropecuária, abre-se brechas para decisões regulatórias politizadas, aquém do preceito da busca pela eficiência.

A competência de regulamentação do MAPA está presente nas seguintes áreas: regência da saúde animal e sanidade vegetal, controle e padronização de insumos e serviços agropecuários, fiscalização e inspeção de produtos de origem animal⁴ e vegetal, análise

³ Em documento oficial recente, o Ministério assume sua falta de expertise quanto ao uso destes mecanismos. Conforme se extrai do documento oficial MAPA Projeto Consultoria IICA ProDefesa de 2022, disponível em <https://admissao.sig.guardiaodigital.com.br/processos/anexos-pub/baixar/11281>. Acesso em 14/04/2022.

⁴ Alguns exemplos do estoque regulatório em saúde animal: Instrução Normativa Mapa 14, de 12.05.2017: Institui, no âmbito da Secretaria de Defesa Agropecuária, o Programa de Avaliação da Qualidade e Aperfeiçoamento dos Serviços Veterinários Oficiais, com o objetivo de monitorar e promover a melhoria desses serviços; Instrução Normativa Mapa 50, de 24.09.2013: Altera a lista de doenças passíveis da aplicação de medidas de defesa sanitária animal, previstas Decreto 24.548/1934, e atualiza as doenças de notificação obrigatória ao serviço veterinário oficial; Portaria Mapa 9, de 8.01.1970: Aprova normas reguladoras da aceitação, pelo Ministério da Agricultura, para fins de defesa sanitária animal, de atestados zoossanitários firmados por Médicos Veterinários sem vínculo com o serviço público; Instrução Normativa SDA 5, de 28.03.2012: Estabelece o regulamento técnico de

laboratorial em suporte às ações de defesa agropecuária, certificação sanitária animal e vegetal, registro de estabelecimentos e produtos agropecuários, importação e exportação de animais e vegetais, controle pesqueiro, alimentos orgânicos (um mercado inclusive com autorregulação), crédito fundiário para agricultura familiar, indicação geográfica, regulamentos internacionais fitossanitários, regulamentação de produção de bebidas, regulamentação de comércio internacional de produtos agropecuários, entre outras pertinentes à competência legal do referido Ministério.

Atualmente, o Ministério lançou um Guia de Boas Práticas Regulatórias do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, 2019), em que se coloca a metodologia de AIR como referência para as produções normativas do setor agrícola e da pecuária. O Guia apresenta um fluxo composto por doze etapas, que se sucedem e complementam: Iniciativa; Análise de Impacto Regulatório; Elaboração; Proposição e Anuência Prévia; Consulta Interna; Consulta Pública e Notificação Internacional; Audiência Pública; Análise do Comitê Permanente de Análise e Revisão de Atos Normativos (CPAR); Análise da Consultoria Jurídica do Mapa (Conjur); Assinatura; Publicação; e Implementação – Avaliação de Resultado Regulatório.

Outrossim, o MAPA possui um arcabouço regulatório próprio de centenas de atos normativos vigentes, que merecem revisão do alcance do interesse público a que eles se destinam. Em recente levantamento feito pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2021), foram listados dois mil duzentos e sessenta e oito atos normativos vigentes, que foram expedidos pelo órgão, afetos à matéria. Segundo o próprio Ministério, “o resultado é um arcabouço legal disperso e, muitas vezes, obsoleto, o que dificulta a sua implementação e a formulação de políticas e estratégias integradas e intersetoriais”. E a percepção geral é de que o mesmo cenário se apresenta na área de competência da fiscalização sanitária animal e vegetal (Sistema Unificado de Atenção à Sanidade

biossegurança para manipulação do Vírus da Febre Aftosa – VFA; ; Instrução Normativa SDA 20, de 15.08.2005 Instrução Normativa SDA 13, de 14.05.2014: Atualiza as normas para identificação, monitoramento e controle da movimentação de bovinos importados de países considerados de risco para encefalopatia espongiforme bovina (EEB); Instrução Normativa 17, de 07.04.2008:Proíbe a fabricação, na mesma planta industrial, de produtos destinados à alimentação de ruminantes e de não-ruminantes; Instrução Normativa MPA 04, de 04.02.2015: Institui o Programa Nacional de Sanidade de Animais Aquáticos de Cultivo – “Aqüicultura com Sanidade”; Instrução Normativa Mapa 16, de 02.04.2008:Adota os "Requisitos Zoossanitários para a Importação Definitiva ou para Reprodução de Equídeos de Terceiros Países" - Resolução GMC - MERCOSUL nº 19/07. ; Instrução Normativa Mapa 18, de 18.06.2006:Aprova o modelo da Guia de Trânsito Animal (GTA) a ser utilizado em todo o território nacional para o trânsito de animais vivos, ovos férteis e outros materiais de multiplicação animal; Portaria 162, de 18.10.1994:Aprova as normas de fiscalização e controle zoossanitário das Exposições, Feiras, Leilões e outras aglomerações de animais.

Agropecuária – SUASA e os Sistemas Brasileiro de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários - SISBI), uma vez que a Constituição atribui competência aos Estados e aos Municípios para legislar sobre a referida temática de forma concorrente e complementar.

A maioria do objeto da regulação do MAPA perpassa a regulação de qualidade e segurança, conforme posta no próprio Guia de Boas Práticas Regulatórias do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, 2019). Segundo o Guia, a regulação agropecuária vinculada à fiscalização sanitária animal e vegetal deve atuar frente à proteção da saúde dos animais; a sanidade dos vegetais; a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária; e identidade, qualidade e segurança higiênico sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores. A parte mais robusta da regulação agropecuária fica a cargo da Secretaria de Defesa Agropecuária, órgão que mantém também o maior número de auditores fiscais federais agropecuários⁵.

A partir da Lei de Liberdade Econômica (Lei n.º 13.874/2019), que foi regulamentada recentemente pelo Decreto n.º 10.411 de 30 de junho 2020, a metodologia de Análise de Impacto Regulatório passou a ser obrigatória para toda a administração pública federal, inclusive o MAPA. Para se ter uma noção do momento atual da implementação dos mecanismos de governança regulatória no Ministério, extrai-se de documento oficial público (termo de referência de contratação de consultoria especializada para tratar do tema) as seguintes menções:

(...) O Decreto dispõe sobre o conteúdo da AIR, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada. Dessa forma, para cumprir as regras estabelecidas, a SDA/MAPA terá de revisar e aprofundar os procedimentos vigentes.

Particular atenção requerem os dispositivos relativos às soluções não-normativas (art. 6º, VI) e às metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico (art. 7º), pois o MAPA não possui experiência e conhecimento para incorporá-las ao processo de AIR.

Quanto à ARR, são raros os exemplos na administração pública federal, de modo que ainda é desafiadora sua integração à atividade de elaboração normativa (art. 13).

(MAPA, 2022, p. 9) (grifo nosso)

Por sua vez, já existem já algumas novas normas editadas através da metodologia de AIR, como o novo decreto de sementes e mudas. Naquele momento de debate, quanto da formação do respectivo relatório de AIR, houve um acentuado disputa sobre a necessidade de definição dos direitos de propriedade⁶ (genética, básica, registrada, fiscalizada e certificada). Encontra-se anexo o relatório e histórico de movimentações da norma atualizada através dos

⁵ A formação legal desta carreira apregoada para médicos veterinários e engenheiros agrônomos.

⁶ Como afirma o Teorema de Coase (COASE, 1981).

mecanismos de governança regulatória. É um avanço neste mercado tanto para o produtor de sementes, quanto para o usuário empreendedor ou para aqueles que fazem uso de sementes para uso próprio. Porém, o que se vê, em maioria das vezes, é a ausência de uso dos instrumentos de governança regulatória, principalmente pela válvula de escape da liberalização do mercado estipulada no supra referido Decreto n.º 10.411 de 30 de junho 2020, que afirma:

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de: (...)

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios.

(BRASIL, Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020).

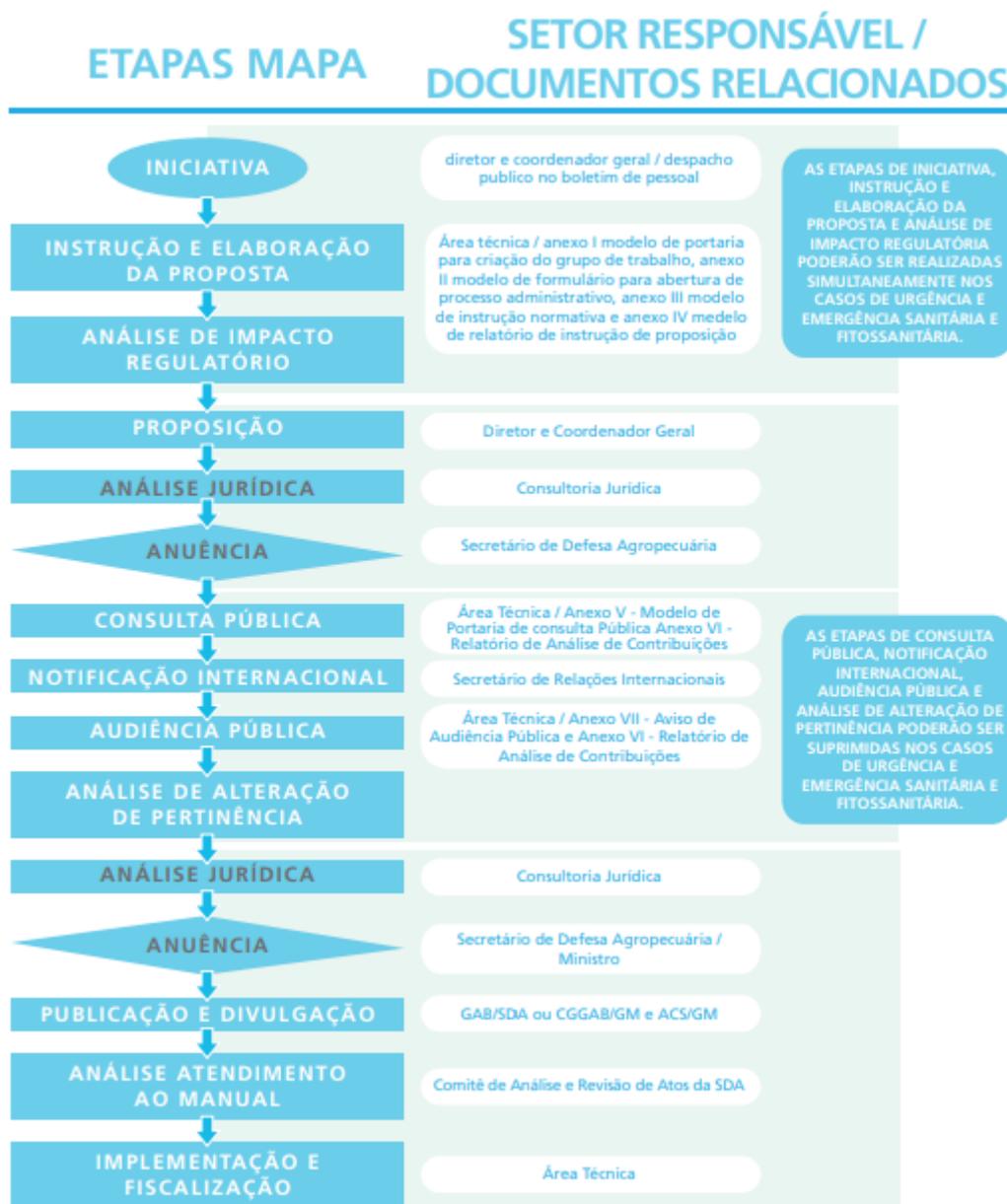
Assim, quando se entende que irá retirar do mercado algum tipo de norma reguladora, o Ministério tem dispensado o relatório de AIR. Cita-se, como exemplo, a Instrução Normativa SDA nº 17, de 7 de abril de 2006, que aprova, no âmbito do Programa Nacional de Sanidade Avícola, o Plano Nacional de Prevenção de Influenza Aviária e de Controle e Prevenção da doença de Newcastle, que não fora realizado o relatório de Análise de Impacto Regulatório justamente pelo uso da referida válvula de escape. Além do mais, em outro ponto crítico, o Ministério não divulgou para a sociedade civil, na internet⁷, qualquer relatório de AIR.

Por sua vez, o recente criado Sistema de Monitoramento de Atos Normativos (SISMAN), atualmente, tem cadastradas dez mil pessoas⁸, entre agentes públicos, regulados e público em geral a partir da lógica de transparência e legitimação da norma derivado do novo pensamento em governança regulatória do Ministério. Também é disponibilizado o acesso externo para consultas e, quando possível, participações pelo público externo neste novo Sistema. O SISMAN é baseado no seguinte fluxograma para a produção de norma:

⁷ Em busca realizada no site oficial do MAPA e pelo site Google no dia de 18/04/2022.

⁸ Segundo Nota oficial do MAPA disponível em <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/sistema-para-facilitar-acesso-da-populacao-a-atos-regulatorios-ja-conta-com-mais-de-10-mil-usuarios> Acesso em 14/04/2022.

Ilustração 2: Fluxograma de produção de nova norma dentro do SISMAN



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2019)

A regulação agropecuária é mais robusta dentro da Defesa Agropecuária (SDA) e já pode ser vista em atividades mais prementes de um órgão regulador. Assim, após a Lei da Liberdade Econômica em 2019, foi criado no âmbito da Defesa Agropecuária o Departamento de Suporte e Normas, além do Comitê Permanente de Análise e Revisão de Atos Normativos. Porém, este estado da arte da regulação resume-se praticamente a Defesa Agropecuária (SDA) neste momento em diante, tendo dois pontos de trabalho: normas pretéritas e o fato de que defesa agropecuária ser somente uma parte do poder regulamentador do Ministério.

O Ministério, através da SDA (MAPA, 2021), instituiu uma Agenda Regulatória da SDA/MAPA para o biênio 2020-2021, com a definição do uso de instrumentos de governança regulatória para a tomada de decisão de normatizar. Além disso, colocou como foco o aumento da participação social durante a elaboração dos atos normativos e a disseminação das técnicas de redação normativa para o público regulado e agentes subnacionais dos SUASA.

O próprio Ministério (MAPA, 2021) argumenta que a melhora na governança regulatória faz parte do alinhamento com as diretrizes internacionais, destacando o papel da OCDE. Além do mais, o Ministério (MAPA, 2021. p. 14) afirma que “ponto fundamental para a eficácia do ato proposto é o alinhamento às políticas públicas definidas para o setor agropecuário e à missão e aos objetivos estratégicos do órgão executor da AIR.”

Ademais, na supra referida Agenda Regulatória da SDA/MAPA estabeleceu um cronograma para o biênio 2020-21 de atualizar o estoque regulatório. Também foi assinado entre um Acordo de Resultados 2020-21, que se encontra anexo a este estudo, entre o Secretário de Defesa Agropecuária e a chefe do recém-criado Departamento de Suporte e Normas. Como afirmado, tanto a Agenda Regulatória quanto o Acordo de Resultado são mecanismos de criação de confiança e expectativa para o mercado regulado de que há movimento administrativo para implementação da governança regulatória no setor. Destaca-se os ditames do Acordo de Resultados: “Eventos de sensibilização sobre “AIR” e alternativas não normativas” e “Divulgação de alternativas não-normativas para a solução de problemas regulatórios” (MAPA, 2022). Desse modo, por ora, as atividades mais relevantes propostas no referido Acordo de Resultado referem-se à atualização das normas, contratação de consultoria financiado por organismo internacional (IICA) e realização de treinamentos para os servidores federais e dos outros entes federativos que integram o sistema de defesa agropecuária nacional (SUASA).

Nesta linha, o MAPA (2021) defende que se trata de necessidade para eliminar normas obsoletas e reduzir a complexidade dos processos, além de reduzir o Custo Brasil e dar maior segurança jurídica. A intenção é clara de diminuir o número de normas existentes, dando possibilidade de aplicação da Avaliação de Resultado Regulatório, e posteriormente, da chamada guilhotina regulatória. Trata-se de instrumento divulgado pela OCDE no sentido incentivar a revogação (fundamentada) de normativos, no intuito de deixar o mercado com mais autonomia.

Ademais, ainda como diretriz proposta, a SDA/MAPA busca através da coleta interna e externa os temas mais relevantes e queridos para que sejam postos sobre a ótica dos novos instrumentos de governança regulatória. Os primeiros temas divulgados referem-se

justamente as normas do SUASA de fiscalização animal e vegetal.

Segundo o Ministério (MAPA, 2021), o princípio para regulação agropecuária será a produção de normas de caráter mais consensual e colaborativos entre o público regulado, preferindo mecanismos não normativos. Estes instrumentos são aqueles de incentivos econômicos, publicitários e informativos, autorregulação e correção, entre outras formas mais brandas de intervenção. Após o estudo do problema regulatório, que deve ter a opção de não regulação como primeira a ser analisada, segue-se esta ordem de intensidade até a última etapa do tipo de normativo, que são as normas de comando e controle. Porém, em contradição com a defesa do espírito da chamada *hard regulation*, o Ministério MAPA (2021, p. 21) postula que a referida técnica de “(...) intervenção seja mais rígida e imutável, é geralmente preferida pelos tomadores de decisão por promover soluções padronizadas e focadas na veiculação da informação de forma clara e na fiscalização do cumprimento da regra.” Nota-se que a referida Agenda Regulatória e a administração consensualista ainda necessita de maior consolidação e assimilação interna.

Ademais, mantendo a afirmação pública oriunda do MAPA do ensejo de regulação mais consensual, tem-se a proposta enviada pelo Governo Federal através do Projeto de Lei nº 1293/2021, que propõe atualização na forma da regulação da defesa agropecuária. Pelo referido projeto, institui-se os Programas de Autocontrole dos agentes privados regulados pela Defesa Agropecuária e Programa de incentivo à conformidade em Defesa Agropecuária. São programas voltados para a autorregulação e a correção de alguns setores específicos.

6 POTENCIALIDADES DA METODOLOGIA DE AIR PARA A REGULAÇÃO AGROPECUÁRIA

O primeiro passo para que possa analisar a governança regulatória para o setor agropecuário é entendê-lo como mercado regulado, conforme a teoria da regulação apresentada. Segundo Baldwin e Cave (2012), a regulação no setor agropecuário faz sentido para garantir a eficiência econômica e proteção preventiva aos consumidores, tendo como justificativa o ganho de economias de escala e a redução dos custos de transação.

Neste mesmo pensamento, o que se vê no mercado agropecuário é um significativo custo de transação derivado da ausência de regulação mitigadora que atinja externalidade negativa. Além do mais, há cuidados para que externalidades positivas sejam mantidas⁹. É evidente a existência de falhas de mercado, sobretudo aqueles vinculados aos problemas de agência, como a assimetria informacional. Os mecanismos de resolução das falhas de mercado são listados, como por exemplo, como aqueles pertinentes à promoção e defesa da concorrência, revelação de Informação, direitos de propriedade, tributos regulatórios; e também a *stricto-sensu* os comandos quanto qualidade, condições de entrada, quantidade e preço. (VISCUSI et al, 1995). Como exemplo, tem-se o mercado de sementes, recentemente regulado através do uso da metodologia de AIR, em que é necessário a delimitação dos direitos de propriedade. Pondera-se os efeitos da definição da questão de direito de propriedade ter condicionantes entre as sementes crioulas (livres de regulamentação) e aquelas regulamentadas (genética, básica, registrada, fiscalizada e certificada). Esse é um problema regularmente encontrado neste setor agropecuário. A existência desse elevado custo de transação já em si faz necessário pensar a agropecuária como um mercado para regulação estatal.

Como dito, a regulação agropecuária também é presente na questão de segurança e qualidade, notadamente para derivados de origem animal, como leite e carne. É reconhecido o selo do S.I.F. (Serviço de Inspeção Federal) como elemento de qualidade e segurança alimentar. Junto com a fiscalização de produtos de origem vegetal, configura-se um dos principais lados da regulação agropecuária, tendo seu maior contingente de servidores direcionado para este setor, representado pela Defesa Agropecuária. Porém, a regulação agropecuária tem escopo maior. A regulação agropecuária no Brasil afeta a área de

⁹ Na União Europeia tem-se regulação para tratar das externalidades positivas, como a paisagem rural montanhosa típica de uma região.

fertilizantes, pragas e agrotóxicos, seguro agrícola, regularização fundiária, finanças para agricultores familiares, entre outros campos.

Desde o diagnóstico feito pela NEOPUBLICA (2017) e corroborado pelo próprio Ministério (MAPA, 2021), foram visualizadas normas que são produzidas sem levar em conta essa análise econômica. Foram regramentos que não tiveram a reflexão sobre o próprio custo de transação, sendo então mais custoso do que se comparado com a necessidade da própria norma. Não é questão de não se ter normas, mas sim, normas eficientes e legítimas. Como afirma Evans (2004, p. 36): “(...) no mundo contemporâneo, as alternativas não são intervir ou não intervir. A intervenção do Estado é um fato. A pergunta apropriada não é o “quanto”, mas que “tipo”.

Como apresentado na seção anterior, não há dúvida que o Estado já reconhece o setor como um mercado regulado. O Guia de Boas Práticas Regulatórias (MAPA, 2019) e a publicação de treinamento da Escola Nacional de Gestão Agropecuária (MAPA, 2021) deixam claro a postulação econômica e juridicamente para o mercado agropecuário como um mercado regulado pelo MAPA. Além do mais, os documentos também corroboram da mudança de paradigma, de várias normas de comando e controle para uma regulação mais consensual entre o público regulado.

Ademais, também a partir do diagnóstico realizado pela NEOPUBLICA (2010) e das várias operações envolvendo captura¹⁰ de servidores, tem-se os problemas consequenciais de um mercado regulado: as chamadas falhas de governo. Estas são aquelas como a captura e o fenômeno de *rent-seeking*, que são formas diferentes de proximidade de ente estatal regulador e do público regulado que prejudicam a isonomia, a legalidade, a eficiência e a transparência do mercado regulado (CAMPOS, 2008).

Desse modo, tem-se a governança regulatória como caminho para normas mais eficientes a partir da correção de falhas do mercado e falhas de governo. É um paradigma em consolidação no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em preterimento ao antigo quadro de normas *top-down* que foram a anos tradicionalmente produzidas. Como visto, esta mudança de paradigma mais globalizada e consensualista é uma das razões que a governança regulatória através da implementação da metodologia de AIR tem sido impulsionada cada vez mais por instituições internacionais. Com base em Faleiros Jr

¹⁰ Como a Operação Carne Fraca da Polícia Federal de 2017 em que vários servidores do MAPA foram aliciados por empresas reguladas. Para mais informações: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/07/cgu-demite-audidores-do-ministerio-da-agricultura-envolvidos-na-operacao-carne-fracas> Acesso em 27/03/2022.

(2017), este perfil consensualista é entendido como uma *proxy* da democracia deliberativa em que o cidadão é chamado a participar do debate para tomada de decisões, legitimando a própria norma. No bojo da qualidade regulatória, este ponto obrigatório da metodologia de AIR é visto como forte elemento de transparência e participação social visto que para sua satisfação exige-se a participação dos setores envolvidos, tantos dos produtores quanto dos consumidores (ARAGÃO, 2010).

A metodologia de AIR permite que seja apresentado como um instrumento da chamada autonomia inserida (*embedded autonomy*) apresentada por Evans (2004). Assim, a metodologia de AIR dentro da governança regulatória pode ser entendida dentro do universo da burocracia weberiana com dois pilares para as normas: eficiência e a própria participação social legitimadora da norma. Este envolvimento social é requisito obrigatório para que o AIR exista. É uma forma de criar uma coerência corporativa responsável para que se crie normas eficientes e legítimas, superando vieses individualistas do Estado e também daqueles decorrentes *rent seeking*. A metodologia de AIR tem potencial para se tornar uma forma de parceria entre os agentes regulados que possa propiciar um maior desenvolvimento da política agropecuária e aumento da qualidade regulatória do setor.

Além do mais, a metodologia de AIR traz consigo o princípio da “boa regulação” ao evitar que atos normativos sejam elaborados sem qualquer cuidado técnico, em especial sem informações e dados sobre o mercado, ou muitas vezes derivados de viés político, *rent seeking* e captura.

Destarte, é inegável a importância da metodologia de análise de impacto regulatório na regulação dos setores da agricultura, pecuária e abastecimento. Ela está presente na virtude de se constituir, ao mesmo tempo, em instrumento de controle do poder do Estado, mas também de participação do cidadão no processo decisório (expressão do princípio democrático) e de obtenção de uma atuação ótima por parte da Administração (decorrência do princípio da eficiência). Tal a importância da metodologia de análise de impacto regulatório que alguns doutrinadores se posicionam de forma que a metodologia de AIR como um mecanismo primordial para substituição ao velho paradigma da tradicional regulação em que se vê um Estado atuando através de normas de comando e controle, sem, contudo, fundamentar ou planejar o real impacto daquele ato. (GRACINDO, 2019).

Esta regulação tradicional reconhecida pelo próprio Ministério (MAPA, 2021), juntamente com o levantamento realizado pelo Instituto Neopublica (2017), trouxe um desafio relevante para a governança regulatória em implementação. Trata-se justamente da complexidade técnica e política que envolve o MAPA. A complexidade técnica refere-se ao

uso exacerbado de tecnicidade para confundir e controlar os setores regulados, que por muitas vezes, são postos em obediência estrita às normas sem a devida justificativa para tal. Tradicionalmente, as normas são típicas de comando e controle, sempre com a desculpa da segurança acima da eficiência econômica. Porém, a metodologia de AIR, juntamente com a avaliação do estoque regulatório como proposto na Agenda Regulatória da SDA/MAPA, poderão remediar esta questão.

7 DEBATE DA QUALIDADE REGULATÓRIA E AUTORIDADES INDEPENDENTES PARA A REGULAÇÃO AGROPECUÁRIA

Outrossim, o MAPA tem uma complexidade técnica e política impar dentro os órgãos reguladores, especialmente entre os Ministérios. O emaranhamento técnico tem como remédio a própria governança regulatória que auxilia na eficiência e legitimidade da norma.

Por outro lado, a complexidade política está mais distante de solução. O MAPA atua como um órgão regulador e fomentador (político) ao mesmo tempo. Em outras palavras, a regulação agropecuária está subordinada ao Ministro de Estado, cargo político indicado pelo Presidente da República. O próprio MAPA (2021) assume que a governança regulatória deve estar balizada pela política do Ministério. Desse modo, a falta de autonomia e independência para a regulação, seja na parte orçamentária, seja na questão de fiscalização ou produção normativa, pode afetar a eficiência dos mecanismos de governança regulatória. Abre-se assim brechas para as interferências políticas nos instrumentos regulatórios, tendo assim condições para que se formem as referidas falhas de governo. Este quadro pode deixar a governança regulatória inoperante, além de aumentar o controle estatal frente ao social.

Nesse sentido, com este preocupante quadro, reforça-se a crítica de Kosousci (2016), em que a metodologia de AIR pode vir a assumir um papel de conjunto padronizado de velhas ferramentas com novos rótulos. Neste caso da regulação afetada por interesses não técnicos, a solução pode ser a criação de entidade autônoma, desvinculando o órgão de fomento do político, nos moldes das atuais agências reguladoras.

De forma a iniciar o debate, o desenvolvimento de uma agência reguladora agropecuária teria condições de aumentar a qualidade regulatória ao garantir que os preceitos técnicos sejam respeitados frente à pressão política. Além do mais, conforme os ditames de Aragão (2010) sobre a qualidade regulatória, entende-se que a clareza da norma, a intensidade da intervenção, respeito técnico e participação social estariam garantidos pela Lei nº 13.848/2019, atual regramento de gestão das agências reguladoras. Além do mais, haverá um respeito maior ao *due processo of law* em suas decisões e a não captura pelo mercado, além de criar um instituto de justiça administrativa com expertise técnica para soluções de conflito. A criação de uma autoridade administrativa independentes poderia gerar um menor número de processos judiciais balizados em uma justiça única generalista não especializada no setor.

Segundo Moraes (2020), em análise das principais doutrinas atuais que discutem a regulação no Brasil, observa-se que as disfunções regulatórias que deram origem ao modelo de agencias são: a captura pelos agentes econômicos, um *accountability* insuficiente,

ilegitimidade normativa, frágil controle da eficiência dos setores regulados, transparência questionável, gestores públicos “politizados” e algumas outras mais.

Portanto, nota-se que estas disfunções pairam justamente nos problemas vislumbrados para o modelo regulatório vigente no MAPA. Dos vícios apontados é possível concluir que eles são fruto de dois cenários, um primeiro veiculado a falta de autonomia e independência dos Ministérios, pois sua atividade judicante é limitada, o que acarreta em um processo administrativo incapaz de manter as etapas do ciclo regulatório e de obstar a revisão judicial. O segundo cenário está veiculado a capacidade normativa restrita decorrente das amarras políticas da hierarquização ministerial ao Presidente da República. Soma-se a ambos cenários, a falta de controle do que é técnico e do que é político, na medida em que não existe uma divisão administrativa ou jurisdicional centralizada capaz de analisar com expertise técnica as demandas da regulação agropecuária.

Atualmente, o modelo regulatório do mercado agropecuário no Brasil hoje não é nem independentes (como ocorre no modelo de agências reguladoras), nem controlado totalmente. Como dito, a Secretaria de Defesa Agropecuária exerce uma função de fiscalização das atividades de sua regulação que busca a autonomia dos auditores fiscais federais agropecuários nos sistemas de inspeção de saúde animal e vegetal. Embora, existem várias menções de que esta autonomia não esteja respeitada, como se destaca do texto de Magioli e Martins (2019) sobre o sistema de vigilância de fiscalização zoo e fitossanitária em fronteiras:

Em consonância com os ditames da FAO, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento através de legislações específicas, determina os efetivos controles dos serviços veterinários nas fronteiras internacionais e em contrapartida a esta determinação legal, o próprio VIGIAGRO assume veladamente não ter autonomia institucional para esta finalidade. (...)

Com respeito à independência recomenda que o pessoal dos serviços veterinários não esteja submetido a nenhuma pressão comercial, financeira, hierárquica, política ou de outro tipo que possa influir em seu juízo e em suas decisões.

(MAGIOLI E MARTINS, 2019, p. 8)

A questão da imparcialidade e independência funcional das entidades de fiscalização sanitária animal e vegetal também é defendido pela Organização Internacional de Saúde Animal (OIE, 2014) no Código Sanitário para Animais Terrestres.

Igualmente, coaduna-se da necessidade de organização e separação da autoridade com poder de regulamentação dentro do Ministério, a professora Fabiana Soares (2010, p. 15) em consultoria sobre o sistema normativo de defesa agropecuária brasileiro. Segundo o estudo, “(...) o que se vê é a disputa por poder de acordo com a ideologia que se deseja fazer

prevalecer, o que muitas vezes provoca uma perversão no ordenamento, porque mantém privilégios e abusos que não condizem com o regime democrático”.

Por fim, registra-se inicialmente que a criação de agências reguladoras como elo da justiça administrativa é fenômeno comparativamente recente, tendo a primeira sido criada formalmente somente em 1.996 (ANEEL). Recentemente, em 2017, o Estado extinguiu o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), órgão subordinado ao Ministério de Minas e Energia, para criar a Agência Nacional de Mineração, órgão em regime de autarquia especial¹¹. Na Mensagem¹² EMI nº 00156/2017 MP MME que acompanha o projeto da lei acima referido, o governo (BRASIL, 2017) afirma que a instituição de um regime jurídico especial dotado de autonomia irá afastar ingerências estranhas do domínio técnico, em especial sobre as tomadas de decisão e nas ações de fiscalização, e também de criar um ambiente regulatório estável e seguro juridicamente. Estas justificativas poderiam coincidir justamente com o cenário vislumbrado para o aumento da qualidade regulatória do setor agropecuário: a criação de uma agência reguladora agropecuária. A entidade autárquica especial poderia assumir este poder regulamentador e normativo com independência política dos seus dirigentes através da investidura de mandatos, além da independência decisória. Como afirmado, entende que este desenho institucional favorecerá o aumento da qualidade regulatória no setor.

Com exceção da lei específica de criação, destaca-se que não há um rito ou um diagnóstico necessário que leve a criação de uma agência reguladora de forma obrigatória. Trata de uma pauta legislativa discricionária a partir do surgimento da necessidade deste modelo de intervenção regulatória. O tema já foi inclusive debatido no Congresso Nacional¹³ e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários, porém, infelizmente, encontrou dificuldades em prosperar na arena política. Contudo, esta proposição é um ponto que, de toda forma, carece maior detalhamento e debate.

¹¹ Para maiores informações, ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113575.htm . Acesso em 18/04/2022.

¹² Para maiores informações, ver https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1616039&filename=MSC+262/2017+MESA . Acesso em 18/04/2022.

¹³ Para mais informações: <https://www.camara.leg.br/noticias/74998-comissao-de-agricultura-quer-criar-agencia-reguladora/> e <https://anffasindical.org.br/index.php/noticias/noticias/3390-analise-dos-impactos-regulatorios-na-agropecuaria> . Acesso em 27/03/2022.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou apresentar a evolução da regulação agropecuária, firmando novo marco da forma de regulação operacionalizada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Trata-se da implementação de instrumentos de governança regulatória, notadamente da metodologia de Análise de Impacto Regulatório.

O MAPA rumo para um novo paradigma de administração pública mais consensual em que preza pelo dinamismo e por mais liberdade no exercício das atividades agropecuárias. É fundamental este avanço para que a regulação não se torne um entrave produtivo, como já foi sentido por vários frigoríficos ou empresas de bebidas que demandam a presença estatal dos agentes para liberarem seus produtos. Assim, se consegue pensar o mercado mais eficiente de forma a ter uma regulação que minimize estes custos de transação envolvidos.

Vislumbra-se nestes próximos anos a premente avaliação de todo estoque regulatório do MAPA sobres parâmetros de eficiência, concorrência, transparência, *accountability* e legitimidade social, que decorrem do espírito da governança regulatória a ser consolidada no Ministério. É praticamente a formação de um novo código de conduta interno do MAPA quando se pensa em produção normativa, fiscalização e em qualidade regulatória. Trata-se uma realidade ainda a ser construída para que seja compreendida a regulação estatal como um motor para a competitividade e legitimidade, sem perder a necessária precaução exigida e que motivam a presença do Estado dentro desses setores, como por exemplo, a fiscalização de inspeção animal e vegetal. A metodologia de AIR passa a ter importância nesta cultura organizacional como um código de postura a se fixar, em que as normas devem ser motivadas e legitimadas para o setor.

Por outro lado, com a introdução da metodologia de AIR no MAPA abre o debate para a regulação multinível na esfera federal, como afirma Baldwin et al (2010), em que há vários atores regulatórios presentes, com dominância e hierquização entre eles. De tal modo, que geram dificuldades de implementação de instrumentos de governança regulatória para os níveis inferiores, como os Ministérios, órgãos sem autonomia técnica, fiscalizatória e com hierarquização política. Ressalta-se que as experiências de governança regulatória no Brasil, antes da Lei de Liberdade Econômica, concentraram em agências reguladoras que detém autonomia política, orçamentária e regulatória. Tem-se um grande desafio para os próximos anos de formação desta governança regulatória ministerial, sobretudo no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, A. S. de. (coord.). **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

_____. **Análise de Impacto Regulatório – AIR**. Revista de Direito Público da Economia (RDPE), ano 8, n. 32, pp. 9-15, out./dez. 2010.

AYRES, I. e Braithwaite, J. **Responsive Regulation**, Oxford: Oxford University Press. 1992

BADIN, Luiz Armando, **As Autoridades Administrativas Independentes na França: finalidades institucionais e meios de atuação**. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.) **Direito Regulatório - Temas polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin (Ed.). **The Oxford handbook of regulation**. Oxford university press, 2010.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. **Understanding regulation: theory, strategy, and practice**. Oxford university press, 2011.

BARROSO, Luis Roberto, **Agências Reguladoras. Constituição, Transformações Do Estado e Legitimidade Democrática**, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.229, 2002

BINENBOJM, Gustavo, **Agências Reguladoras Independentes e Democracia no Brasil**, Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº3, agosto/setembro/outubro de 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, **Do estado patrimonial ao gerencial**. In: Pinheiro, Wilhelm e SACHS (orgs.), **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

BINENBOJM, Gustavo **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BLACK, Julia. **Regulatory conversations**. Journal of law and society. Pg. 163-196. 2002

BLANCHET, Luiz Alberto; BUBNIAK, Priscila Lais Ton. **Análise de Impacto Regulatório: uma ferramenta e um procedimento para a melhoria da regulação**. Pensar-Revista de Ciências Jurídicas, v. 22, n. 3, 2017.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. **Estatui Direitos de Liberdade Econômica [...] e dá outras providências.** Diário Oficial da União, 20 set. 2019.

_____. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. **Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras,** altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. 2019.

_____. Decreto nº 10.411 de 30 de junho 2020. **Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.** 2020.

_____. Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** 2020.

_____. EMI nº 00156/2017 MP MME. **Mensagem encaminhada para aprovação da Lei nº 13.575,** DE 26 de dezembro de 2017. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1616039&filename=MSC+262/2017+MESA

CAMPOS, Humberto. **Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica.** Braz. J. Int'l L., v. 5, p. 281, 2008.

CRUZ, Veronica, **Estado e regulação: fundamentos teóricos.** In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório. Brasília: Editora Anvisa, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** 20 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade.** In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.) Direito Regulatório - Temas polêmicos. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

DUTRA, Luís Eduardo Duque, **Sobre Petróleo, Bancos, Crise e Regulação** In: PROENÇA, Jadir Dias e COSTA, Patricia Vieira, MONTAGNER, Pula (org.). Desafios da regulação no Brasil. Brasília: ENAP, 2006.

COASE, Ronald. **The firm, the market, and the law.** University of Chicago Press, 2012.

EVANS, P. **The eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization.** *World politics*, 50(1), 62-87. 1997.

_____. **Constructing the 21st century developmental state: potentialities and pitfalls.** In: EDIGHEJI, O (Org). *Constructing a democratic developmental State in South Africa: potentials and challenges.* Cidade do Cabo: HSRC Press. 2010. p.37-58.

_____. **Embedded autonomy: States and industrial transformation.** Princeton University Press, 2012.

_____.; RUESCHEMEYER, D; SKOCPOL,T (Org.). **Bringing the State back in.** Cambridge: Cambridge Univ. Press., 1985.

FALEIROS Jr, José Luiz de Moura Faleiros. **A Administração Pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais.** Revista Digital de Direito Administrativo, v. 4, n. 2, p. 69-90, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1987.

GRACINDO, Gabriel Rosa. **Desenhos institucionais e instrumentos jurídicos da revisão de estoque regulatório no Brasil: o estudo de caso da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.** FGV. Escola de Direito de São Paulo. 2019.

GONÇALVES, Cláudio Cairo. **O princípio da consensualidade no Estado Democrático de Direito – uma introdução.** Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 2003.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Agências reguladoras: a metamorfose do Estado e da democracia (uma reflexão de Direito Constitucional e comparado).** Assessoria e consultoria em Direito Empresarial, Civil, Trabalhista, Público e Ambiental.

JUSTEN FILHO, Marçal, **O direito das agências reguladoras independentes.** São Paulo: Editora Dialética, 2002

KOÇOUSKI, Ângela Regina. **Qualidade regulatória brasileira: a Análise de Impacto Regulatório como instrumento indutor de governança na Agência Nacional de Energia Elétrica.** Brasília : IPEA, 2016.

HAHN, Robert William, and Robert W. Hahn. **Reviving regulatory reform: a global perspective.** American Enterprise Institute, 2000.

LIMA, Valéria Athayde Fontelles de. **A avaliação de impacto regulatório no contexto brasileiro. Rio de Janeiro.** Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade do Rio de Janeiro, 2010.

NEOPUBLICA. **Produto 1 – Diagnóstico Situacional do Sistema de Defesa Agropecuária / IICA Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura** – Belo Horizonte: Neopublica, 2017. Disponível em https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/arquivoda/RELATORIO131082017_VFINAL.pdf Acesso em 28/03/2022.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Ed Cambridge, 7 ed. 1997.

MAJONE, Giandomenico. **Temporal consistency and policy credibility: why democracies need non-majoritarian institutions**. 1996

_____. Do Estado Positivo Ao Estado Regulador: Causas E Conseqüências De Mudanças No Modo De Governança, Revista do Serviço Público, v.50, nº1. 1.999.

MAGIOLI, Carlos; MARTINS, Michaelle. **Importância dos controles sanitários em barreiras internacionais e os entraves para a execução da fiscalização pelos Auditores Fiscais Federais Agropecuários no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro**. V CONAFFA – Congresso Nacional dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários. 2019. Disponível em <https://conaffa.iweventos.com.br/upload/cartas/files/IMPORT~1.PDF>

MARX e ENGELS, **O manifesto comunista**, Edição Eletrônica. Ed. Ridendo Castg Mores, 1999

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento**. São Paulo. Editora Hucitec, 2014.

MORAIS, Pedro. **Função normativa das agências reguladoras**. Revista direito GV, v. 7, p. 131-152, 2019.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Manual SISMAN e Guia de Boas Práticas Regulatórias**. Brasília, 2019.

_____. **Manual de Boas Práticas Regulatórias da SDA**. Brasília, 2015.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Noções de Boas Práticas Regulatórias Voltados à Produção Normativa Afeta à Defesa Agropecuária**. Enagro. 2021.

NUNES, Edson de Oliveira, et al. **Agências Reguladoras e a reforma do estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político institucional**, Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PAGOTTO, Leopoldo Ubiratan Carreiro, **Fundamento Constitucional da Atividade Normativa das Autarquias no Direito Brasileiro**. Maria Sylvia Zanella. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.) Direito Regulatório - Temas polêmicos. Belo Horizonte: Fórum.2003.

PECI, Alketa. **Contribuições para melhoria da qualidade da regulação no Brasil**. Volume 1. Jadir Dias Proença (organizador). Brasília: Semear Editora. pp. 18-79, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**, Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

_____, **Agencias Executivas**, Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PERLINGEIRO, Ricardo, **Justiça Administrativa no Brasil: uma jurisdição administrativa judicial, extrajudicial ou híbrida?**, Revista CEJ, Brasília, nº62, Ano XVIII, jan./abril 2014.

_____. **Uma perspectiva histórica da jurisdição administrativa na América Latina: tradição europeia-continental versus influência norte-americana**, Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 2, n. 1, jan./abr. 2015.

POSNER, R. A. **Economic Analysis of Law**. 5º Ed. NY. Aspen Law & Business. 1998.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Guia de Boas Práticas Regulatórias**. 2018. Disponível em <http://www.casacivil.gov.br/regulacao/boas-praticas-regulatorias>. Acesso em 28/03/2022.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Relatório sobre a Reforma Regulatória – Brasil: fortalecendo a governança para o crescimento**, 2008. Disponível em: <http://docplayer.com.br/7871319-Ocde-relatorio-sobre-a-reforma-regulatoria-brasil-fortalecendo-a-governanca-para-o-crescimento.html> Acesso em 28/03/2022.

_____. **El ABC de la mejora regulatoria para las entidades federativas y los municipios: guía práctica para funcionarios, empresarios y ciudadanos**. Ciudad de México: Centro de la OCDE em México para América Latina, 2016, p. 123.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Análise de impacto regulatório e pragmatismo jurídico: levando as consequências regulatórias a sério**. Revista Quaestio Iuris. v. 14, n. 01, p. 463-480, 2021.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba e MELLO, Dirceu Raposo, **Boas práticas regulatórias: previsibilidade e transparência na Agência Nacional de Vigilância Sanitária**. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). **Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório**. Brasília: Editora Anvisa, 2009.

_____. **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: Editora Anvisa, 2009.

_____. **A gramática política das agências reguladoras: comparação entre o Brasil e EUA**. Brasília: UNB, 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

RAMOS, Marcelo, **A visão dos órgãos centrais**. In: PROENÇA, Jadir Dias e COSTA, Patricia Vieira, MONTAGNER, Pula (org.). **Desafios da regulação no Brasil**. Brasília: ENAP, 2006.

SADDY, André. **Apreciatividade e discricionariedade administrativa**. CEEJ. 2020.

SMITH, Adam, **A Riqueza das nações**, v.1, Coleção “Os Economistas”, Nova Cultural, 1988.

STRAUSS, Peter L. **The Place Of Agencies In Government: Separation of Powers And The Fourth Branch**, Columbia Law Review, nº3 vol.84, p.583, April, 1984.

SOARES, Fabiana de Menezes; DOS SANTOS, Letícia Camilo. **Projeto de Pesquisa-Resultado Diagnostico e análise do Sistema Normativo de Defesa Agropecuaria Brasileiro**. Revista da Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais, vol. 57,p. 321, 2010.

SPENCE, Michael. **Nonlinear prices and welfare**. Journal of public economics 8.1. 1-18. 1973

SUSTEIN, Cass R., **Constitutionalism after the New Deal**, Harvard Law Review Association, nº2, v.101.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Econômico Brasileiro**, São Paulo: Atlas, 1997.

VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessôa. **Avaliação de impacto regulatório: uma ferramenta à disposição do Estado**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Univesidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

VISCUSI, W. K., J. M. VERNON & J. E. HARRINGTON Jr., **Economics of Regulation and Antritrust**. 2ª d. – Cambridge: MIT Press, 1995.

WALD Arnoldo e MORAES Luiza Rangel de Moraes, **agências reguladoras**, Revista de Informação Legislativa, Brasília, nº141, v.36, jan/mar 1.999.

WALSH, Gianfranco, Thorsten Hennig-Thurau, and Vincent-Wayne Mitchell. **Consumer confusion proneness: scale development, validation, and application**. Journal of Marketing Management 23.7-8 697-721. 2007.

WEGRICH, K. **Regulação Moderna em Discussão** – Um estudo literário. RAND Europe, Junho, 2008.

WILLIAMSON, O. The mechanisms of governance. Nova York: Oxford University Press, 1985.

ANEXO 1 - RELATÓRIO SEMENTES E MUDAS – SISMAN



Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
 Sistema de Monitoramento de Atos Normativos - 92a70492
 Relatório de Histórico

Usuário JOSE MARIA DOS
 Data 09/04/2022
 Hora 10:02:09
 Página: 1 de 4

Histórico de 21000.075848/2019-81

Descrição da Norma: ATUALIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE SEMENTES E MUDAS - REVISÃO DO DECRETO Nº 5.153, DE 23 DE JULHO DE 2004

Data/Hora	Fase	Ação Executada	usuário	Justificativa
14/11/2019 08.11.21	Iniciativa	Concluída	VIRGINIA ARANTES FERREIRA CARPI	
18/11/2019 13.26.37	Análise de impacto	Concluída	VIRGINIA ARANTES FERREIRA CARPI	Considerando a estratégia de regulação adotada, que contou com ampla e irrestrita participação do setor regulado, conforme documentação acostada ao Processo nº 21000.075848/2019-81, entendemos que a proposta de ato não necessita passar por Análise de Impacto Regulatório prévia.
18/11/2019 13.31.10	Elaboração	Concluída	VIRGINIA ARANTES FERREIRA CARPI	Considerando a necessidade de atender às demandas do mercado e dos usuários de sementes e mudas, coibir a produção, comercialização e utilização de produto ilegal e assegurar as garantias de identidade e qualidade das sementes e mudas disponibilizadas no Brasil, submetemos a minuta do novo Decreto que regulamenta a Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003, a qual dispõe sobre o Sistema Nacional de



Histórico de 21000.075848/2019-81

Descrição da Norma: **ATUALIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE SEMENTES E MUDAS - REVISÃO DO DECRETO Nº 5.153, DE 23 DE JULHO DE 2004**

Data/Hora	Fase	Ação Executada	usuário	Justificativa
18/11/2019 13.31.10	Elaboração	Concluída	VIRGINIA ARANTES FERREIRA CARPI	Sementes e Mudanças - SNSM, e de consequente revogação do Decreto nº 5.153, de 23 de julho de 2004.
22/11/2019 18.40.24	Proposição/Anuência prévia	Concluída	JOSE GUILHERME TOLLSTADIUS LEAL	
26/11/2019 18.17.43	Consulta interna	Rejeitada	VIRGINIA ARANTES FERREIRA CARPI	De ordem do Secretário da SDA e do Diretor do DSV, considerando a estratégia de regulação adotada, que contou com ampla e irrestrita participação do setor regulado e das áreas afetas do MAPA, conforme documentação acostada ao processo, foi entendido que a presente proposta de ato normativo não necessita passar por Consulta Interna.
10/07/2020 14.48.00	Consulta Pública	Rejeitada	VIRGINIA ARANTES FERREIRA CARPI	Finalizado o período de consulta pública (fora do SISMAN), houve análise das contribuições recebidas e foram realizados os ajustes após a conclusão da análise das contribuições decorrentes da consulta pública da proposta de revisão do Decreto que



Histórico de 21000.075848/2019-81

Descrição da Norma: **ATUALIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE SEMENTES E MUDAS - REVISÃO DO DECRETO Nº 5.153, DE 23 DE JULHO DE 2004**

Data/Hora	Fase	Ação Executada	usuário	Justificativa
10/07/2020 14.46.00	Consulta Pública	Rejeitada	VIRGINIA ARANTES FERREIRA CARPI	regulamenta a Lei nº 10.711/2003, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas, e de consequente revogação do Decreto nº 5.153, de 23 de julho de 2004. Os arquivos foram inseridos no SISMAN - análise da consulta pública e minuta final.
10/07/2020 14.49.22	Audiência Pública	Rejeitada	VIRGINIA ARANTES FERREIRA CARPI	A proposta passou por ampla discussão ao longo de 2019, e por consulta pública em 2020. Não será realizada audiência pública.
10/07/2020 15.40.28	CPAR	Concluída	CARLOS ROBERTO DE CARVALHO FONSECA	Conforme sugerido pelo Comitê Permanente de Análise e Revisão de Atos Normativos - CPAR, foi realizada a consulta pública sobre a proposta de ato normativo ora em comento, de modo que se recomenda o seu prosseguimento.
10/07/2020 15.42.53	CONJUR	Concluída	CARLOS ROBERTO DE CARVALHO FONSECA	Nos termos do Parecer nº 00014/2020/CONJUR -MAPA/CGU/AGU, a Consultoria Jurídica manifestou-se pela viabilidade jurídica da proposta de ato normativo ora em comento, por entender "(...)"



Histórico de 21000.075848/2019-81

Descrição da Norma: ATUALIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE SEMENTES E MUDAS - REVISÃO DO DECRETO Nº 5.153, DE 23 DE JULHO DE 2004

Data/Hora	Fase	Ação Executada	usuário	Justificativa
10/07/2020 15.42.53	CONJUR	Concluída	CARLOS ROBERTO DE CARVALHO FONSECA	que o projeto de decreto ora analisado está em conformidade com a Constituição Federal e com a legislação de regência da matéria, além de se harmonizar com as competências institucionais do MAPA".
19/01/2021 14.39.33	Assinatura	Concluída	VIRGINIA ARANTES FERREIRA CARPI	Considerando o encaminhamento da proposta de decreto à Casa Civil em setembro de 2020 e a publicação do Decreto nº 10.586, de 18 de dezembro de 2020, a fase foi concluída.
19/01/2021 14.42.48	Publicação	Concluída	VIRGINIA ARANTES FERREIRA CARPI	
19/01/2021 14.42.49	Implementação	Em Execução	VIRGINIA ARANTES FERREIRA CARPI	

ANEXO 2 - ACORDO DE RESULTADOS DSN/DAS/MAPA 2019-2020



Secretaria de Defesa Agropecuária

ACORDO DE RESULTADOS – 2020-2021

Departamento de Suporte e Normas – DSN/SDA

Acordo de Resultados que entre si celebram o Secretário de Defesa Agropecuária, Sr. José Guilherme Tollstadius Leal, e a Diretora do Departamento de Suporte e Normas – DSN/SDA, Sra. Judi Maria da Nóbrega.

Considerando o compromisso desta Secretaria com o Governo de implantar a Gestão para Resultados, com o intuito de aperfeiçoar a gestão pública e buscar a excelência na qualidade dos serviços prestados à população, o Secretário de Defesa Agropecuária, Sr. José Guilherme Tollstadius Leal, doravante denominado ACORDANTE e a Diretora do Departamento de Suporte e Normas – DSN/SDA, Sra. Judi Maria da Nóbrega, doravante denominado ACORDADO, celebram entre si o presente ACORDO DE RESULTADOS.

Por meio deste documento, o Departamento de Suporte e Normas – DSN/SDA e sua estrutura organizacional vinculada se comprometem a realizar, até dezembro de 2021, os compromissos listados abaixo e suas metas estabelecidas no planejamento estratégico e informar bimestralmente o andamento da execução de cada item e seus respectivos indicadores de resultado dos objetivos gerais e das ações estratégicas, os quais serão acompanhados conjuntamente pela Coordenação-Geral de Operações e Projetos – CGOP/DEGES que participa como interveniente do presente Acordo.

Ações que integram o Acordo de Resultados do Departamento de Suporte e Normas – DSN/SDA e estrutura organizacional vinculada:

Ação	Meta	Entrega
Implementar no e-SISBI os mapas de controle de produção, abate e comercialização, relatórios gerenciais e indicadores	e-SISBI implementado	Dezembro/2020
Publicação de guias, com texto simples e prático, para ajudar os Serviços de Inspeção Oficial das esferas estadual, distrital e municipal a aperfeiçoar seus procedimentos e alinhar suas normativas aos regulamentos federais	Guias publicadas	Junho/2021
Elaborar o Plano Plurianual de Atenção à Sanidade Agropecuária do Governo Federal – PPA-SUASA para o quinquênio 2021-2025.	Plano elaborado	Junho/2021



Secretaria de Defesa Agropecuária

Elaboração e adoção de programa de verificação do desempenho analítico dos laboratórios que prestam suporte das esferas de inspeção estadual, distrital e municipal.	Plano elaborado e implantado	Julho/2021
Desenvolver plataforma digital para gestão de processos de intercâmbio de informações de interesse sanitário.	Plataforma implantada	Março/2021
Elaborar protocolo de boas práticas para respostas a pedidos de informações de interesse sanitário.	Protocolo elaborado	Dezembro/2020
Organizar, capacitar e ampliar o quadro de colaboradores aptos para a realização de auditorias em sistemas e programas da SDA/MAPA e em suas unidades descentralizadas- Banco de auditores	Quadro de colaboradores ampliado, capacitado e organizado	Dezembro/2021
Executar auditoria interna na Divisão de Defesa Agropecuária (DDA) em quatro Unidades Federativas em 2020.	Auditorias executadas	Janeiro/2021
Implementar a gestão de risco em sete processo de trabalho da SDA/MAPA	Gestão de risco implantadas	Maió/2021
Atualizar a Instrução Normativa nº 2, de 27 de setembro de 2018, SEAP, para contemplar em uma mesma norma os critérios e procedimentos a serem observados na condução de uma análise de risco de importação de animais e seus produtos.	Norma publicada	Março/2021
Firmar parceria com a associação brasileira de normas técnicas (ABNT) por meio de acordo de cooperação técnica (ACT).	Acordo firmado	Outubro/2020
Eventos de sensibilização sobre "AIR e alternativas não-normativas"	Eventos realizados	Julho/2021
Coordenar, no âmbito da SDA/MAPA, os projetos de pesquisa previstos no ProDefesa.	Projetos implantados	Dezembro/2021
Coordenar, no âmbito da SDA/MAPA, as contratações de bolsistas.	Contratações realizadas	Dezembro/2021
Implantação do programa de proteção ao conhecimento sensível da SDA em parceria com a ABIN.	Programa implantado	Março/2021
Integração dos programas de conformidade e de controle de resíduos em POA no âmbito nacional - estudo exploratório, com base no plano amostral definido, para PACPOA e PNCRC, a ser implementado em 2021-2022.	Integração implantada	Abril/2021



Secretaria de Defesa Agropecuária

Desenvolver as bases do Sistema de Inteligência Estratégica em Defesa Agropecuária (SIEDA) - Desenvolver o Sistema de Informação do SUASA – SISinfo_SUASA	Sistemas implantados	Dezembro/2021
Desenvolver o app - Mapa-Cidadão	Sistema desenvolvido	Março/2020

Por estarem assim de acordo com as disposições deste, a Secretaria de Defesa Agropecuária e o Departamento de Suporte e Normas – DSN/SDA e sua estrutura organizacional vinculada firmam o presente acordo.

Brasília, 13 de agosto de 2020.


 José Guilherme Tollstadius Zeal
 Secretário de Defesa Agropecuária - SDA


 Judi Maria da Nóbrega
 Diretora do Departamento de Suporte e Normas – DSN/SDA