

Artigo

Diversificação dos instrumentos regulatórios e a proteção de valores públicos no Brasil: da regulação econômica à regulação orientada por direitos

Diversification of regulatory instruments and the protection of public values in Brazil: from economic regulation to rights-oriented regulation

Ananda Oliveira dos Santos¹

¹Procuradora Federal na Advocacia Geral da União, Brasília, Distrito Federal, Mestranda em Direito da Regulação pela FGV/RJ, Pós-Graduada em Direito da Infraestrutura, Governança e Regulação pela PUC/Minas e Pós-Graduada em Direito e Advocacia Pública pela UERJ. ORCID: 0009-0006-1829-0757. E-mail: anandaods@yahoo.com.br.

Submetido em: 15/01/2026, revisado em: 20/03/2026 e aceito para publicação em: 27/03/2026.

RESUMO: O presente artigo analisa a transformação contemporânea da atividade regulatória brasileira a partir da incorporação de objetivos relacionados à proteção de direitos fundamentais e à promoção de valores públicos. Tradicionalmente associada à correção de falhas de mercado e à garantia da eficiência econômica, a regulação setorial passou a abranger finalidades mais amplas, relacionadas à proteção da dignidade da pessoa humana, ao enfrentamento de discriminações e à indução de comportamentos socialmente desejáveis. O problema investigado consiste em verificar se iniciativas recentes adotadas por agências reguladoras brasileiras revelam mudança de paradigma na compreensão do interesse regulatório. Utilizando metodologia qualitativa, baseada em análise normativa e revisão bibliográfica, o estudo examina a Resolução nº 800 da Agência Nacional de Aviação Civil, as iniciativas da Agência Nacional de Transportes Aquaviários voltadas ao enfrentamento do assédio, os mecanismos consensuais desenvolvidos pela Agência Nacional de Telecomunicações e o Projeto de Lei nº 4.376/2023 (proposto pelo Deputado Federal Capitão Alberto Neto (PL/AM)). Os resultados indicam a consolidação de modelo regulatório mais plural, orientado não apenas por critérios econômicos, mas também pela promoção de direitos fundamentais e pela proteção de grupos vulneráveis. Conclui-se que a diversificação dos instrumentos regulatórios representa uma ampliação legítima das funções das agências reguladoras em sociedades complexas.

Palavras-chave: regulação; direitos fundamentais; agências reguladoras; regulação responsiva; interesse público.

ABSTRACT: This article examines the transformation of Brazilian regulatory activity through the incorporation of objectives related to fundamental rights and public values. Traditionally associated with correcting market failures and promoting economic efficiency, regulation has gradually expanded to include broader purposes such as protecting human dignity, combating discrimination and encouraging socially desirable behavior. The research investigates whether recent initiatives adopted by Brazilian regulatory agencies indicate a paradigm shift in the understanding of regulatory interests. Through qualitative methodology based on legal analysis and bibliographic review, the study examines ANAC Resolution No. 800, ANTAQ initiatives against harassment, consensual regulatory mechanisms developed by Anatel and Bill No. 4.376/2023. The findings suggest the consolidation of a plural regulatory model guided not only by economic criteria but also by the promotion of fundamental rights and the protection of vulnerable groups. The article concludes that the diversification of regulatory instruments represents a legitimate expansion of regulatory functions in complex societies.

Keywords: regulation; fundamental rights; regulatory agencies; responsive regulation; public interest.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Durante grande parte do século XX, a regulação econômica foi compreendida predominantemente como instrumento destinado à correção de falhas de mercado. A intervenção estatal justificava-se pela necessidade de enfrentar monopólios naturais, reduzir assimetrias informacionais, promover concorrência ou controlar externalidades econômicas.

Essa concepção, embora ainda relevante, revela-se insuficiente para explicar a crescente complexidade das atividades regulatórias contemporâneas.

Nas últimas décadas, agências reguladoras passaram a desempenhar funções relacionadas à promoção de direitos fundamentais, à proteção de grupos vulneráveis, à prevenção de discriminações e ao incentivo de comportamentos socialmente desejáveis.

A transformação não representa abandono dos objetivos econômicos tradicionais. Trata-se, antes, de ampliação do próprio conceito de interesse regulatório.

O presente artigo sustenta que diversas iniciativas recentes adotadas por agências reguladoras brasileiras evidenciam a consolidação desse movimento.

A hipótese defendida é a de que a regulação nacional atravessa processo de diversificação funcional, incorporando progressivamente valores constitucionais que transcendem a mera eficiência econômica.

2. A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE INTERESSE REGULATÓRIO

A literatura clássica da regulação associava a atuação estatal à correção de imperfeições do mercado.

A justificativa econômica da intervenção permanecia no centro da atividade regulatória.

Todavia, a crescente constitucionalização do direito administrativo modificou significativamente esse cenário.

A atuação regulatória passou a ser influenciada por princípios relacionados à dignidade humana, igualdade material, inclusão social e proteção de grupos vulneráveis.

Nesse contexto, o interesse regulatório deixa de ser definido exclusivamente pela eficiência econômica.

Assim, passa-se a incorporar objetivos normativos decorrentes da própria Constituição.

A consequência é o surgimento de instrumentos regulatórios voltados não apenas à organização dos mercados, mas também à promoção de valores públicos.

3. A RESOLUÇÃO Nº 800 DA ANAC E A TUTELA DA DIGNIDADE DOS USUÁRIOS

Exemplo expressivo dessa transformação pode ser encontrado na Resolução nº 800 da Agência Nacional de Aviação Civil.

A norma passou a qualificar a importunação sexual praticada no transporte aéreo como infração grave, sujeitando infratores a consequências regulatórias específicas.

Sob perspectiva tradicional, seria possível sustentar que comportamentos dessa natureza deveriam ser tratados exclusivamente pelas esferas penal ou civil.

A opção regulatória adotada pela ANAC revela compreensão distinta. A agência reconhece que a garantia de ambiente seguro e respeitoso integra a própria qualidade do serviço regulado.

A proteção da dignidade dos passageiros deixa de ser preocupação externa ao setor e passa a compor o núcleo dos objetivos regulatórios. O transporte aéreo não é compreendido apenas como atividade econômica. Vale, dizer, ele também é espaço de convivência social submetido à tutela de valores constitucionais.

4. ENFRENTAMENTO DO ASSÉDIO NO SETOR AQUAVIÁRIO

Movimento semelhante pode ser observado nas iniciativas desenvolvidas pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

A elaboração de diretrizes e instrumentos voltados ao enfrentamento do assédio no transporte aquaviário demonstra preocupação crescente com fatores tradicionalmente considerados externos à regulação econômica.

A atuação da agência não se limita à segurança da navegação ou à eficiência logística, pois, ela busca também influenciar padrões de comportamento dentro do ambiente regulado. A medida revela compreensão sofisticada da função regulatória.

Mercados não são compostos apenas por ativos, contratos e incentivos econômicos. São compostos por pessoas. A qualidade da experiência dos usuários e trabalhadores passa a integrar o próprio conceito de adequação regulatória.

5. A ANATEL E A REGULAÇÃO RESPONSIVA

A evolução da Agência Nacional de Telecomunicações oferece perspectiva complementar sobre a diversificação dos instrumentos regulatórios.

Historicamente associada a modelos sancionatórios tradicionais, a agência passou a incorporar mecanismos consensuais voltados à obtenção de resultados regulatórios mais eficientes.

A substituição de determinadas sanções pecuniárias por compromissos de investimento representa exemplo relevante dessa transformação.

O foco desloca-se da punição para a indução de comportamentos.

Em vez de simplesmente arrecadar multas, a agência busca direcionar recursos para objetivos regulatórios considerados prioritários.

A mudança aproxima-se das teorias da regulação responsiva desenvolvidas por autores como Ayres e Braithwaite.

A preocupação central deixa de ser a sanção em si e passa a ser a obtenção de resultados concretos para a coletividade.

6. O PROJETO DE LEI Nº 4.376/2023 E A AMPLIAÇÃO DAS FINALIDADES REGULATÓRIAS

O Projeto de Lei nº 4.376/2023 insere-se nesse contexto mais amplo de expansão das finalidades regulatórias. Independentemente das especificidades de sua tramitação legislativa, a proposta revela tendência de utilização dos instrumentos regulatórios para promoção de valores públicos que extrapolam a lógica econômica tradicional.

Observa-se crescente expectativa social de que os setores regulados assumam compromissos relacionados à inclusão, à proteção da dignidade humana e à prevenção de práticas discriminatórias. Essa ampliação de expectativas inevitavelmente repercute sobre a atuação das agências reguladoras.

A regulação deixa de ser apenas instrumento de organização dos mercados para tornar-se mecanismo de concretização de direitos fundamentais.

7. REGULAÇÃO, CONSTITUIÇÃO E PLURALISMO DE VALORES

As iniciativas examinadas possuem natureza diversa. Algumas estão relacionadas à proteção de usuários. Outras à promoção de ambientes seguros de trabalho, bem como ainda à adoção de mecanismos consensuais de conformidade regulatória.

Apesar das diferenças, todas compartilham elemento comum, pois elas refletem compreensão segundo a qual a atividade regulatória não pode ser reduzida à busca pela eficiência econômica.

A Constituição Federal atribui ao Estado responsabilidades relacionadas à promoção da dignidade humana, à redução das desigualdades e à proteção de grupos vulneráveis.

Em sociedades complexas, tais objetivos não podem ser alcançados exclusivamente por meio da atuação legislativa ou jurisdicional. Vale dizer, as agências reguladoras também participam desse processo.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das iniciativas regulatórias recentes demonstra a existência de transformação relevante na

forma como o interesse regulatório vem sendo compreendido no Brasil.

A atuação das agências reguladoras permanece vinculada à promoção da eficiência econômica e ao adequado funcionamento dos mercados.

Entretanto, tais objetivos deixaram de constituir fundamento exclusivo da regulação.

A incorporação de preocupações relacionadas à dignidade humana, à proteção de grupos vulneráveis e à promoção de ambientes seguros revela progressiva diversificação das finalidades regulatórias.

Conclui-se que a evolução observada não representa desvio de função das agências reguladoras, mas consequência natural da constitucionalização do direito administrativo e da crescente complexidade das sociedades contemporâneas.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 4.376/2023*.