



Escola Nacional de
Administração Pública

Modelagem de AIR

Uma Abordagem Prática

Gustavo Machado
01-11/Jul/2019

Planejamento, Governança, Participação Social e Risco na AIR

Etapas da AIR – Estrutura do curso



Princípios de Governança de AIR (OCDE)



Governança de AIR: ter o arranjo correto para a efetividade da AIR

- AIR deve estar integrada aos demais instrumentos de gestão da qualidade regulatória
- AIR deve estar integrada ao Ciclo Regulatório
- A AIR e sua implementação devem se ajustar à cultura e ao sistema legal do país
- Deve-se decidir sobre o modelo de implementação: gradual ou imediata
- Competências e responsabilidades na AIR devem ser alocadas adequadamente
- Supervisão regulatória eficiente
- Alocação correta de recursos para a AIR
- Congresso deve implementar procedimentos para garantir a qualidade regulatória

Importante: interpretar esses princípios internamente, dentro de cada agência, e em relação ao governo central.

Outros Princípios Relacionados à Governança de AIR (OCDE)



- Estabelecer quais são os parâmetros de uma boa AIR
- Visão de longo prazo para a AIR
- Garantir patrocínio para o plano de longo prazo
- Garantir transparência e possibilitar o controle social
- Prover capacitação adequada aos servidores que conduzirão a AIR
- Publicação de guias e manuais para orientar a produção as AIRs
- Metodologias simples e flexíveis
- Não se deve exigir uma Análise Custo-Benefício completa para todas as AIRs
- Estratégias de coleta e análise de dados
- Identificação de todos os custos e benefícios relevantes
- Considerar os insights da economia comportamental
- AIR é um processo iterativo, com melhoria contínua

Planejamento da AIR

- Uma boa AIR dá trabalho...
- Não dá pra fazer em todas as propostas
- Planejar:
 - Formação de equipe de trabalho
 - Garantir patrocínio
 - Levantamento e tratamento de dados
 - Seleção a metodologia de análise
 - Dimensionar e sequenciar atividades
 - Estudos e Benchmarkings
 - Consulta aos atores
 - Discussões internas e eventos internos
 - Tempo de análise
 - Elaboração de relatório



Orientação do Guia

- Casos de Não Aplicabilidade (atos internos, concretos, erratas, sem alteração de mérito)
- Casos de dispensa (urgência, determinação superior, notório baixo impacto)
- Nível 1 (regra geral)
- Nível 2 (impactos maiores, ineditismo, irreversibilidade, repercussão, riscos e incerteza)
 - Benchmarking internacional
 - Mensuração de impactos
 - Análise de riscos



Outras Referências



- European Commission – 2015: não diferencia níveis



- Canadá: avalia potenciais benefícios, custos para regulados, consumidores e governo, aspectos distributivos, nível de controvérsia, necessidade de coordenação regulatória, acordos internacionais



- Austrália: 3 níveis de AIR, sendo o mais completo para alto impacto na economia, quantidade de empresas e comunidades afetadas, custos de compliance elevados, sensibilidade política e nível de controvérsia



- Israel: diferença prática dos níveis está na quantidade de alternativas analisadas, dados levantados sobre o tema e abrangência da participação social



- Irlanda: significância do tema

Metodologia?

Proposta desenvolvida na Anac

		COMPLEXIDADE			
		Extremo	Moderado-Alto	Baixo-Moderado	Mínimo
SIGNIFICÂNCIA	Extremo				
	Moderado-Alto				
	Baixo-Moderado				
	Mínimo				

- Réguas padronizadas de complexidade e significância, discutidas com áreas especialistas
- Mapeamento realizado em conjunto pela área de Qualidade Normativa e área especialista no tema
- Ferramenta de apoio à decisão de priorização, não vinculante

Metodologia?

Proposta desenvolvida na Anac

COMPLEXIDADE			
Mínimo	Pequeno	Grande	Extremo
Uma análise rasa é suficiente, sem envolver análise de dados	Uma análise simplificada é suficiente, envolvendo avaliação de uma ou poucas variáveis com cálculos e levantamentos simplificados	Necessários estudos aprofundados, envolvendo distintas variáveis, fontes de dados e técnicas de análise	Necessários estudos complexos, envolvendo ampla coleta de dados, uso de metodologias complexas para avaliação das múltiplas variáveis e grande especialização dos analistas

SIGNIFICÂNCIA				
	Mínimo	Pequeno	Grande	Extremo
Safety/Security	Consequências leves	Interferência; Limitações operacionais; Utilização de procedimentos de emergência; Incidentes menores;	Uma redução importante das margens de segurança operacional, dano físico ou uma carga de trabalho tal que os operadores não podem desempenhar suas tarefas de forma precisa e completa; Lesões sérias; Graves danos ao equipamento	Destruição dos equipamentos; múltiplas mortes
Nível de serviço e facilitação	Não há variação relevante na experiência do usuário ou na facilitação do transporte aéreo	Limitações reduzidas ao nível de serviço; incremento de procedimentos ou tempo de processamento sem impacto relevante ao mercado	Criação de procedimento a que se submete o passageiro, ampliação considerável de tempo de espera, limitação das instalações aeroportuárias ou dos recursos de aeronaves ou incremento de rotina ou atividade com impacto considerável no fluxo operacional	A experiência do usuário é prejudicada diretamente ou são criados embaraços significativos e diretos às operações

Metodologia?

	SIGNIFICÂNCIA			
	Mínimo	Pequeno	Grande	Extremo
Concorrência	Não há variação relevante no nível de atratividade do mercado ou nos requisitos de entrada	Há pequena ampliação de barreiras ou exigências sem impacto direto à concorrência	Os impactos envolvem a criação de barreiras de entrada seletivas, estímulo à concorrência desleal, desequilíbrio significativo entre concorrentes ou outra disfunção	Pode ser inviabilizado determinado segmento do mercado ou criado monopólio
Meio ambiente	Nenhum dano ou dano não mensurável	Danos de baixa magnitude ao meio ambiente sem desdobramentos para a comunidade externa (ex.: restritos ao empreendimento e com área impactada inferior a 10.000 m ²). Os impactos gerados podem ser imediatamente remediados e não demandam período de recuperação	Danos de elevada magnitude ao meio ambiente e à comunidade externa (ex.: ultrapassa os limites do empreendimento e a área impactada está entre 10.000 e 100.000 m ²), com potencial para descumprir padrões legais ambientais e para provocar impactos com moderado período de recuperação	Danos de magnitude catastrófica ao meio ambiente e à comunidade externa (ex.: ultrapassa os limites do empreendimento e a área impactada é superior a 100.000 m ²), com potencial para descumprir padrões legais ambientais e para provocar impactos com período elevado de recuperação ou irreversíveis
Reputação	O problema repercute apenas na área interna	Repercussão apenas entre os agentes afetados, sem impactos relevantes para a imagem da ANAC	Cobertura por pouco tempo pela mídia nacional, e/ou local, resultando em desconfiança pelos agentes envolvidos	Cobertura por muito tempo pela mídia internacional ou nacional, resultando em grande desconfiança pelo cidadão, pelos agentes do mercado e pelas instituições
Custos mercado	Não há custos significativos para consumidores, operadores ou outros afetados	São criados custos pequenos que podem ser absorvidos sem afetar a realidade do mercado	Os custos gerados podem elevar significativamente o preço de serviços ou afetar a concorrência entre distintos segmentos da aviação	Os custos gerados podem prejudicar diretamente ou inviabilizar a operação, impedir o acesso de segmentos da população ao transporte aéreo ou ocasionar grande desincentivo ao modal
Carga administrativa	Não é criada demanda de servidores, sistemas e recursos financeiros ou esta é insignificante	Há pequena alteração de rotinas, atividades ou sistemas internos, com demanda de recursos em nível compatível com o planejamento anual	Há impactos significativos na carga de trabalho interna com aumento permanente de custos	O problema envolve realocação de diversos servidores, contratação maciça de pessoal ou aquisição de sistemas informatizados de elevado custo

Participação Social no Processo Normativo



- Princípios OCDE:
 - Estabelecimento de uma política de como a participação social deve acontecer.
 - plano de longo prazo, objetivos, liderança, capacitação
 - Boa supervisão dos mecanismos de participação social.
 - Busca de cooperação com atores envolvidos.
 - envolver o mais cedo possível, de forma proporcional aos possíveis impactos, com tempo adequado, de forma proativa.
 - Uso de ferramentas adequadas
 - Pensar no público alvo, não ter medo de usar as novas tecnologias, conhecer as várias formas de participação social

Participação Social no Processo Normativo



Cuidados levantados pela OCDE:

- objetivos capturados por grupos de interesse organizados
 - representatividade não proporcional
- dificuldade de acessar alguns grupos importantes
- engajamento tardio
- fadiga consultiva
- dificuldade para obter dados e informações úteis

Public Participation Spectrum (IAP²)

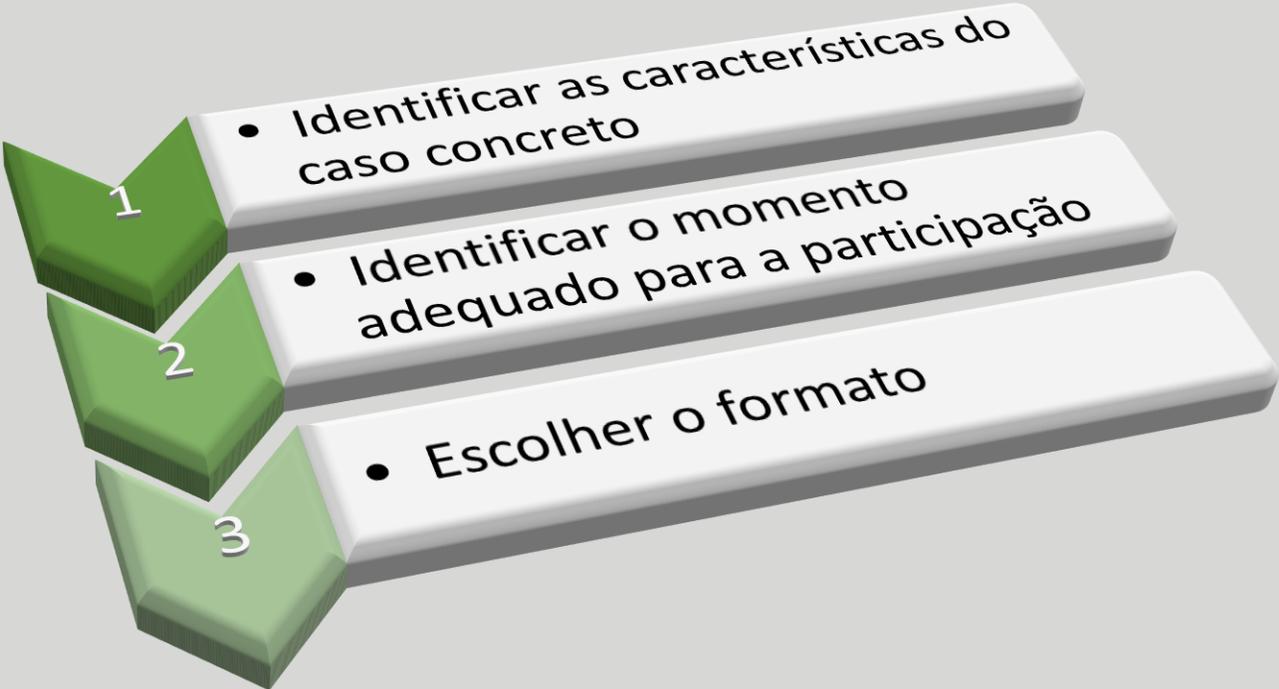
INCREASING IMPACT ON THE DECISION 

	INFORM	CONSULT	INVOLVE	COLLABORATE	EMPOWER
PUBLIC PARTICIPATION GOAL	To provide the public with balanced and objective information to assist them in understanding the problem, alternatives, opportunities and/or solutions.	To obtain public feedback on analysis, alternatives and/or decisions.	To work directly with the public throughout the process to ensure that public concerns and aspirations are consistently understood and considered.	To partner with the public in each aspect of the decision including the development of alternatives and the identification of the preferred solution.	To place final decision making in the hands of the public.
PROMISE TO THE PUBLIC	We will keep you informed.	We will keep you informed, listen to and acknowledge concerns and aspirations, and provide feedback on how public input influenced the decision.	We will work with you to ensure that your concerns and aspirations are directly reflected in the alternatives developed and provide feedback on how public input influenced the decision.	We will look to you for advice and innovation in formulating solutions and incorporate your advice and recommendations into the decisions to the maximum extent possible.	We will implement what you decide.

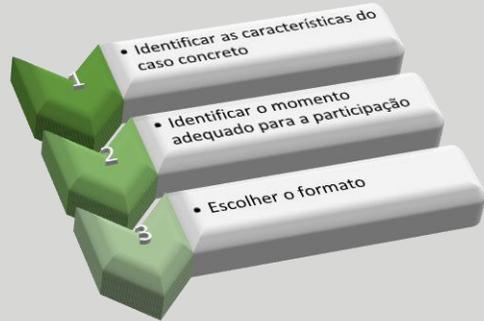
Public Participation Spectrum (IAP²)



Como escolher o nível de engajamento adequado?



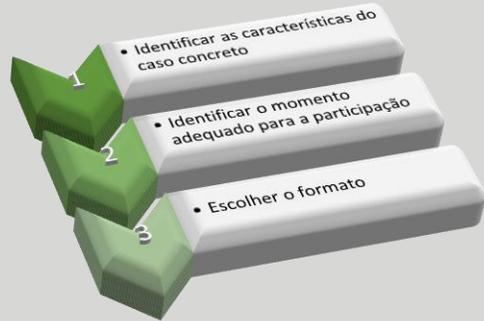
Public Participation Spectrum (IAP²)



1) Características do caso concreto:

- Impacto do tema
- Expectativa de aproveitamento das contribuições
- Grau de repercussão
- Nível de controvérsia entre atores
- Complexidade e ineditismo do tema

Public Participation Spectrum (IAP²)



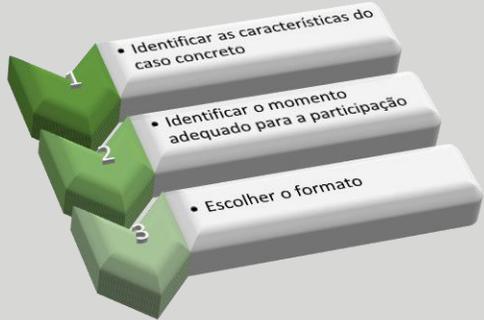
2) Momento da participação:

- Dados sobre o problema
- Mapeamento do problema
- Identificação de alternativas
- Análise de impactos
- Resultado da análise
- Alterações após crítica externa

Questões a serem respondidas:

1. Há dúvidas, incertezas ou lacunas com relação a informações necessárias à identificação das causas e consequências do problema?
2. O mapeamento do problema regulatório apresenta alta complexidade ou sensibilidade?
3. Há alternativas que podem ser de conhecimento exclusivo dos interessados ou há possíveis abordagens inovadoras que tornem oportuno o envolvimento do público externo na ideação de alternativas de solução?
4. A análise de impactos das alternativas depende de dados dos agentes interessados ou afetados?
5. É oportuno o envolvimento do público externo na avaliação ou complementação da análise de impactos desenvolvida?
6. Há proposta de ato a ser deliberado pela Agência?
7. Há alterações relevantes nas propostas após a submissão das minutas à avaliação do público externo?

Public Participation Spectrum (IAP²)



3) Escolha do Formato:

- Público alvo
- Concentração/Dispersão Geográfica
- Ferramentas tecnológicas
- Escopo da participação
- Recursos financeiros, pessoais e tempo disponível

Mapeamento dos instrumentos de Participação Social



Mapeamento dos instrumentos de Participação Social



- Para cada instrumento:
- Descrição
 - Nível de engajamento
 - Objeto típico
 - Público-Alvo
 - Nível de aprovação
 - Documentação para iniciar
 - Divulgação
 - Pontos fortes
 - Pontos fracos
 - Nível de registro
 - Modelos

Exercício – Planejamento da AIR e Participação Social



Você trabalha na Secretaria de Transportes do GDF

- Quem deve compor a equipe de AIR?
- Avalie a complexidade do tema
- Avalie o impacto do tema para a população
- Como se preparar para regular esse assunto?
- Que tipo de consulta pública deverá ser feita?
 - Avaliar os aspectos discutidos no curso: público-alvo, repercussão, nível de controvérsia, qualificação do público interessado para contribuir, em que fases a participação social é mais efetiva, em quanto tempo o GDF deve se posicionar, quais os melhores formatos de participação social...
- O que você recomendaria ao secretário: Dispensa da AIR x Inexigibilidade da AIR x AIR nível I x AIR nível II

(Lembrar que a Secretaria já lida com segurança no trânsito, multas, radares, vale transporte, transporte público, autorização de obras, ...)

Riscos

Análise de Riscos

- Identificação de riscos e perigos



Gerenciamento de Riscos

- Probabilidade e Severidade
- Tratamento
- Monitoramento
- Comunicação

Riscos – Conceitos Básicos

- 1) **Risco:** evento futuro e incerto com um efeito negativo
- 2) **Perigo ou fonte de risco:** objeto, ação ou atividade que, individualmente ou de maneira combinada, tem o potencial intrínseco para dar origem ao risco.
- 3) **Probabilidade:** a frequência de que o risco se materialize
- 4) **Severidade ou gravidade:** o dano aos atores afetados e à sociedade em conjunto que resulta do risco, caso aconteça e conforme aconteça
- 5) **Tratamento do risco:** aceitar, evitar ou mitigar o risco.



Riscos

Definição do problema	Objetivos	Alternativas de ação	Análise de impacto das alternativas	Alternativa preferida	Implementação e monitoramento
<ul style="list-style-type: none">• Identificação e diagnóstico dos riscos (relação causal entre os perigos e seus efeitos, a probabilidade e ocorrência, a severidade e o dano do risco)	<ul style="list-style-type: none">• Objetivos que incluem o tratamento do risco	<ul style="list-style-type: none">• Cada alternativa incorpora o tratamento de risco, não só do risco identificado na definição do problema, mas dos eventuais riscos adicionais de cada alternativa	<ul style="list-style-type: none">• Comparação dos impactos positivos e negativos as alternativas, incluídos aqueles advindos da gestão de risco	<ul style="list-style-type: none">• Identificação da melhor alternativa de ação, levando em consideração o tratamento do risco	<ul style="list-style-type: none">• Identificação das medidas para a gestão do risco e de monitoramento para avaliar a sua efetividade