

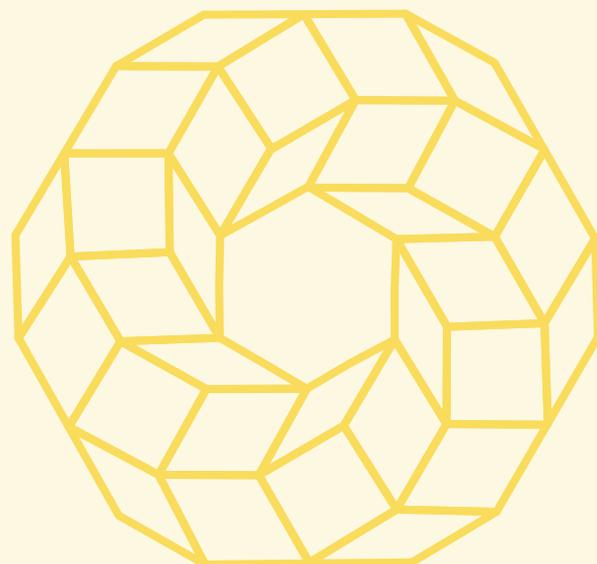
ENAP

Cadernos

nº 115

Simplificação, validação e melhoria nas análises de impacto regulatório e avaliações de resultado regulatório – os exemplos do Reino Unido

Maria Luiza Costa Martins



Coleção: *Regulação*



Coleção:
Regulação



**Simplificação, validação
e melhoria nas análises
de impacto regulatório e
avaliações de resultado
regulatório – os exemplos do
Reino Unido**

Autora

Maria Luiza Costa Martins

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do Programa Cátedras Brasil, desenvolvido com o objetivo de selecionar projetos que gerem subsídios para a melhoria da gestão pública, com foco no desenvolvimento de soluções em análise de impacto regulatório, análise de resultado regulatório e mudanças regulatórias. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 125 de 2020.

Conheça a autora



Maria Luiza Costa Martins

Autora



Doutora em Engenharia de Produção pela Coppe/UFRJ e Mestre em Comunicação pela ECO/UFRJ. Servidora pública desde 2003, é pesquisadora-tecnologista do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), em exercício na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Atua nos temas de regulação, gestão de riscos, gestão da qualidade, compliance e barreiras técnicas ao comércio.

Expediente



Escola Nacional de Administração Pública – Enap

Presidente

Diogo Costa

Diretora-Executiva

Rebeca Loureiro de Brito

Diretora de Altos Estudos

Diana Coutinho

Diretor de Educação Executiva

Rodrigo Torres

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Paulo Marques

Diretora de Inovação

Bruna Santos

Diretora de Gestão Interna

Alana Regina Biagi Lisboa

Revisão

Renata Mourão

Roberto Araújo

Projeto gráfico

Amanda Soares

Letícia Lopes

Edição eletrônica

Samyra Lima

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados e doutorados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília, a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

M3865s Martins, Maria Luiza Costa

Simplificação, validação e melhoria nas análises de impacto regulatório e avaliações de resultado regulatório: os exemplos do Reino Unido / Maria Luiza Costa Martins. -- Brasília: Enap, 2022.

111 p. : il. -- (Cadernos Enap, 115; Coleção: Regulação)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Análise de Impacto Regulatório. 2. Regulação. 3. Informação. I. Título.

CDD 352.8

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Enap, 2022

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional.

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Diretoria de Altos Estudos
Coordenação-Geral de Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

CÁTEDRAS REGULAÇÃO

Editorial

A regulação econômica, de tempos em tempos, deixa de ser assunto exclusivo de reuniões técnicas e se torna assunto de acalorado debate. Aplicativos de transporte, de entrega de compras e refeições, tecnologia *blockchain* são, provavelmente, alguns dos exemplos mais famosos dos últimos anos.

Os desafios da regulação, contudo, não parecem ter mudado tanto ao longo dos anos. Por exemplo, Irving Kristol, no número inaugural da *Regulation*, em 1977, afirmava que:

(...) as mesmas complexidades que dão origem a mais regulamentação governamental também tornam a regulamentação efetiva um empreendimento muito difícil. As perguntas difíceis são: que tipo de abordagem deve ser usada, onde e em que grau – perguntas que merecem um julgamento sóbrio, informado e prudente.¹ (KRISTOL, 1977, p.12)²

Uma busca simples por ‘regulação’ e ‘regulação econômica’ em bases especializadas mostrará uma vasta gama de análises que, com maior ou menor grau de sofisticação, ainda tentam responder estas mesmas perguntas cuja importância, obviamente, não é só acadêmica. Afinal, a

.....
1 No original: “(...) *the same complexities that give rise to more government regulation also make effective regulation a very difficult enterprise. The hard questions are: what kind of approach should be used, where, and to what degree-questions that merit sober, informed, and prudent judgment.*”

2 KRISTOL, I. A Regulated Society? *Regulation*, v. 1, n. 1, p. 12–13, 1977. Disponível em: <<https://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/regulation/1977/7/v1n1-3.pdf>>. Acesso em: 30/5/2022.



regulação é parte do arcabouço de incentivos que, se mal desenhados, entrava a prosperidade econômica. Nas palavras de Meneguín e Melo, por exemplo:

Um ambiente regulatório-normativo inchado é nocivo ao ambiente de negócios, já que dificulta investimentos pela falta de regras claras; encarece e burocratiza o empreendedorismo e o estímulo à inovação; e eleva o Custo Brasil, diante dos altos custos de transação, tornando o País menos competitivo no cenário mundial. (MENEGUÍN e MELO, 2022)³

Medir um fenômeno é um passo inicial para qualquer um que queira entender seu impacto - funcional ou não - para a sociedade. No caso do Brasil, o [RegBR](#), mostra que o fluxo regulatório agregado, a partir do final dos anos 90, apresenta um aumento em seu volume médio⁴.

Entretanto, o impacto social da regulação não se limita ao estoque de leis, decretos ou emendas constitucionais publicadas. É preciso considerar a formulação da regulação, bem como medir seu impacto sobre o bem-estar.

Ao longo dos anos, ganhou importância nos debates sobre a regulação a inclusão de um arcabouço decisório na formulação das políticas regulatórias, o que se convencionou chamar de **Análise de Impacto Regulatório (AIR)**. Conforme Broughel (2022)⁵:

A AIR é uma ferramenta para incorporar evidências econômicas e científicas na regulamentação, e é baseada na lógica de que as políticas baseadas em evidências terão maior probabilidade de sucesso. (BROUGHTEL, 2022, p.1)⁶

.....

3 MENEGUÍN, Fernando Boarato e MELO, Ana Paula Andrade. Uma Nova Abordagem para a Regulação Econômica: Soft Regulation. *Revista do Serviço Público*. No prelo.

4 O leitor pode conferir minhas conclusões usando o filtro “Setor da Economia” na visualização do fluxo regulatório em: <https://infogov.enap.gov.br/regbr/fluxo-regulatorio>.

5 BROUGHTEL, J. *A Primer on Regulatory Impact Analysis*. 2022.

6 No original: “RIA is a tool to incorporate economic and scientific evidence into rulemaking, and it is based on the logic that evidence-based policies will be more likely to succeed.”

A AIR consolidou-se no Brasil, nos últimos anos, com o artigo 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, o artigo 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 e o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Este último decreto, aliás, destacou também a importância de se proceder à análise da efetividade dos instrumentos regulatórios, a chamada **Análise de Resultado Regulatório (ARR)**⁷.

Ciente da necessidade de se promover pesquisas em AIR e ARR, a Enap lançou, em 2020, uma chamada pública para seleção de projetos de pesquisa por meio do Edital nº 125 do Programa Cátedras Brasil, compreendendo duas áreas temáticas, a saber: **Propostas de mudanças regulatórias que não envolvem orçamento e Estudos de caso e melhores práticas em AIR e ARR, com contextualização e análise sobre possibilidade de extrapolação para o Brasil.**

As dez pesquisas selecionadas naquele Edital compõem esta coleção dos Cadernos Enap denominada **Cátedras: Regulação** que o leitor tem em mãos. São pesquisas que analisam o fenômeno da regulação em diversos aspectos.

Primeiramente, há os trabalhos que buscaram propor aperfeiçoamentos na regulação doméstica com base em modelos estrangeiros. É o caso dos trabalhos de Maria Luiza Costa Martins, Luiz Felipe Monteiro Seixas e Juliano Heinen.

No primeiro, a autora estudou como o Reino Unido trata questões de análise de impactos e de resultados regulatórios por meio de entrevistas. O trabalho apresenta uma lista de sugestões para cada uma das agências analisadas. Por sua vez, o segundo trabalho dialoga com a experiência neozelandesa e analisa as possibilidades de uma AIR para a tributação indutora. Finalmente, o terceiro pesquisou a experiência regulatória francesa e norte-americana para aperfeiçoar a AIR no âmbito da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

.....
 7 Ver, para detalhes: ANVISA. **Saiba mais sobre Análise de Impacto Regulatório** — Português (Brasil). Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/air/saiba-mais>>. Acesso em: 30/5/2022a; ANVISA. **Saiba mais sobre ARR** — Português (Brasil). Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/avaliacao-do-resultado-regulatorio/saiba-mais>>. Acesso em: 30/5/2022b.

Aliás, a mesma ANA foi alvo de outra pesquisa, a de Carlos Roberto de Oliveira, que destaca a importância de que uma regulação mais eficaz deveria depender menos de mecanismos de comando e controle. A recente mudança no marco regulatório do saneamento é, inclusive, uma oportunidade de aperfeiçoar os instrumentos de AIR e ARR.

A diversidade de setores sujeitos à regulação é destaque em quatro cadernos.

Por exemplo, a discussão sobre hotelaria e os desafios trazidos pelas mudanças tecnológicas, caracterizadas pelo uso intensivo de plataformas digitais motivaram o trabalho de Bruno Martins Augusto Gomes.

Outro problema importante enfrentado pela regulação diz respeito ao meio ambiente. Carina Costa de Oliveira se debruçou sobre a “Política Nacional para a Gestão Integrada, a Conservação e o Uso Sustentável do Sistema Costeiro-Marinho”, propondo aperfeiçoamentos àquela política.

A maior eficiência em contratos de construção e manutenção de rodovias é o tema da pesquisa de Lucas Varjão Motta. As concessões em infraestrutura são caracterizadas por fortes interdependências contratuais e restrição de capacidade, favorecendo o uso dos chamados leilões combinatórios. O trabalho mostra que este tipo de leilão, de fato, reduz os custos.

Luiz Célio Souza Rocha, em sua pesquisa, estudou as possibilidades de usinas híbridas eólicas-fotovoltaicas com sistema de armazenagem de energia. A pesquisa destaca a importância de que a regulação considere o armazenamento de energia no cálculo do custo-benefício deste tipo de usina.

Que incentivos motivam o uso de AIR? A pesquisa desenvolvida por André Andrade Longaray e a investigação conduzida por Carlos Pereira e Érico Lopes dos Santos respondem a esta questão de formas distintas, mas complementares.

No primeiro caso, o regulador, por assim dizer, é exógeno à AIR e o pesquisador se pergunta sobre os determinantes da adoção de uma determinada metodologia

de AIR em detrimento de outras. Verifica-se que não há uma metodologia melhor do que outra. Adicionalmente, no tocante à inovação, não é apropriado admitir que sua presença no contexto regulatório reflita a boa escolha do método de AIR empregado na decisão.

Na pesquisa de Pereira e Santos, o regulador é pensado endogenamente. Existem vários estudos, na literatura, discutindo o problema da interferência externa (e.g. Congresso, Poder Executivo) no funcionamento dos órgãos reguladores. Assim, os autores se perguntam se o uso da AIR não seria percebida pelos servidores destes órgãos, como uma possível defesa contra intervenções externas. Os resultados dão suporte a esta hipótese.

Esperamos que os dez cadernos desta coleção inspirem muitas outras pesquisas na área da regulação.

Claudio Djissey Shikida

Coordenador-Geral de Pesquisa

Diretoria de Altos Estudos

Sumário Executivo

A análise de impacto regulatório (AIR) e a avaliação de resultado regulatório (ARR), ferramentas de apoio à tomada de decisão e consideradas boas práticas regulatórias em todo o mundo, se tornaram mandatórias para as agências reguladoras no Brasil, a partir da publicação da Lei nº 13.848/2019 – a chamada Lei das Agências, por tratar da gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras do Brasil – e da Lei nº 13.874/2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Antes de tal obrigatoriedade, em particular a AIR já vinha sendo utilizada por diversos órgãos reguladores do país, em um claro esforço em prol da melhoria da qualidade regulatória.

A presente pesquisa pretendeu trazer uma contribuição a tal esforço, estudando algumas estratégias relacionadas à AIR/ARR do Reino Unido, reconhecido com um dos sistemas regulatórios mais maduros e sustentáveis do mundo, e avaliando em que medida seria pertinente a sua adoção no Brasil. Para tanto, considerou estratégias que permitissem, de alguma forma, simplificar, validar e melhorar a qualidade das AIR/ARR, incrementando a interação entre reguladores e regulados e o compartilhamento da informação e aperfeiçoando a tomada de decisão e o processo regulatório como um todo. Mais especificamente, a pesquisa focou no estudo do *Regulatory Policy*

Committee (RPC), órgão independente criado com a atribuição de avaliar a consistência das informações e evidências apresentadas nas AIR submetidas pelos reguladores, e no *Ministerial Challenge Panel on Regulation* (MCPR), painel que agregava responsáveis por regulações e representantes de órgão de governo e do setor produtivo, com o objetivo de promover a comunicação e o intercâmbio de práticas e de informações entre esses entes, desde a elaboração das AIR.

O estudo das estratégias se dividiu em quatro etapas, em metodologia baseada na estruturação de métodos de mapeamento de Mingers (2006). Na primeira etapa, de **apreciação**, levantaram-se informações relevantes às duas estratégias, a partir de documentos e de duas entrevistas, uma referente ao RPC e outra ao MCPR. A partir desses levantamentos, na segunda etapa, de **análise**, foram elaborados mapas que permitiram uma visão holística das estratégias, facilitando a compreensão do seu uso e permitindo que se definissem algumas características relevantes dessas estratégias. Tais características apontaram para seis hipóteses, relacionadas tanto à qualificação da informação, quanto à participação e interação de diversos entes e o uso da AIR/ARR como instrumentos do processo regulatório.

A partir de tais hipóteses, foram elaboradas as questões a serem aplicadas na terceira etapa, de **avaliação**, com representantes das 11 agências reguladoras, Inmetro e Ministério da Economia. Além das entrevistas para captar a perspectiva dos reguladores sobre as hipóteses, a pesquisa procurou avaliar o nível de maturidade dos órgãos, fator capaz de influenciar a adoção das estratégias. O nível de maturidade considerou critérios relacionados à metodologia, uso de guias e normativos, intercâmbio de informações, entre outros, conforme adaptação do modelo de quatro níveis de maturidade proposto por Dantas e Meneguín (2020).

Em relação às entrevistas, os entrevistados destacaram a importância de um monitoramento do processo regulatório a partir da AIR, da participação social na realização dos estudos de impacto, da interação entre agências e áreas da mesma agência e do uso de dados, tanto quantitativos, quanto qualitativos. Já no que tange ao nível de maturidade, avaliou-se que todos os órgãos atingiram o primeiro nível, e vários possuem características do segundo nível, alguns inclusive com características do terceiro e quarto nível de maturidade.

Em função dos resultados obtidos, na última etapa, de **ação**, foram feitas recomendações simples e objetivas para adoção das características das estratégias estudadas que poderiam contribuir no uso das AIR/ARR e, conseqüentemente, na melhoria da qualidade regulatória. A principal recomendação propôs a interação

entre diferentes entes do processo regulatório ou com algum conhecimento pertinente a esse processo, o que permitiria agregar perspectivas e, portanto, melhorar a qualidade das AIR/ARR em particular, e da regulação de forma geral, além de promover a maturidade dos órgãos.

Assim, ainda que o Brasil tenha um longo percurso até atingir o nível de maturidade dos britânicos no que tange ao uso de boas práticas regulatórias, é notório ser possível e pertinente aproveitarmos a experiência do Reino Unido com diversas estratégias e ferramentas para melhorar a qualidade dos estudos de AIR/ARR aqui realizados, bem como das regulações propostas.



Clique aqui para baixar
o **Sumário Executivo** separado.
Compartilhe!

Resumo

Consideradas boas práticas regulatórias em todo o mundo, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) são importantes ferramentas de apoio à tomada de decisão regulatória que se tornaram mandatórias, por força de Lei, no Brasil. Antes de tal obrigatoriedade, em particular a AIR já vinha sendo experimentada por diversos órgãos reguladores em um claro esforço em prol da melhoria da qualidade regulatória.

De maneira a contribuir com tal esforço, a pesquisa estudou algumas estratégias relacionadas à AIR/ARR do Reino Unido, reconhecido com um dos sistemas regulatórios mais maduros e sustentáveis do mundo, que permitissem, de alguma forma, simplificar, validar e melhorar a qualidade das AIR/ARR, incrementando a interação e o compartilhamento de informações entre reguladores e regulados, e aperfeiçoando, assim, a tomada de decisão e o processo regulatório como um todo.

A partir da definição de características relevantes de tais estratégias a pesquisa avaliou, por meio de entrevistas com representantes dos órgãos reguladores brasileiros, a pertinência de adotá-las no País. Finalmente, e tendo em vista o nível de maturidade dos órgãos brasileiros, propôs recomendações que poderiam resultar na sua incorporação e, por conseguinte, na melhoria das AIR/ARR em particular e do processo regulatório em geral.

Palavras-chave: Regulação, Análise de Impacto Regulatório, qualidade, informação

Sumário

1.

Introdução

Pág. 20

2.

Proposta de pesquisa

Pág. 24

3.

Referencial teórico

Pág. 29

4.

Metodologia

Pág. 34

5.

Aplicação prática

Pág. 41

6.

Conclusões

Pág. 82

Lista de figuras

Figura 1 – Estruturação de métodos de mapeamento

Pág. 38

Figura 2 – A teia de *Stretching the web*

Pág. 50

Figura 3 – Mapa qualitativo RPC (parte 1)

Pág. 53

Figura 4 – Mapa qualitativo RPC (parte 2)

Pág. 54

Figura 5 – Mapa RPC

Pág. 55

Figura 6 – Mapa qualitativo MCPR (parte 1)

Pág. 58

Figura 7 – Mapa qualitativo MCPR (parte 2)

Pág. 59

Figura 8 – Mapa MCPR

Pág. 60

Lista de tabelas

Tabela 1 – Questionários aplicados na ferramenta *Stretching the Web*

Pág. 47

Tabela 2 – Modelo de maturidade para órgãos reguladores com foco em AIR/ARR

Pág. 63

Tabela 3 – Dados referentes à AIR/ARR e à agenda regulatória por órgão regulador

Pág. 65

Tabela 4 – Informações sobre estrutura organizacional por órgão regulador

Pág. 66

Tabela 5 – Órgãos entrevistados

Pág. 68

Tabela 6 – Roteiro das entrevistas dos órgãos reguladores

Pág. 69

Anexos

Anexo 1 – Ministério da Economia

Pág. 94

Anexo 2 – Agência Nacional das Águas

Pág. 95

Anexo 3 – Agência Nacional de Aviação Civil

Pág. 97

Anexo 4 – Agência Nacional de Energia Elétrica

Pág. 99

Anexo 5 – Agência Nacional de Mineração

Pág. 101

Anexo 6 – Agência Nacional de Saúde Suplementar

Pág. 102

Anexo 7 – Agência Nacional de Telecomunicações

Pág. 104

Anexo 8 – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

Pág. 105

Anexo 9 – Agência Nacional de Transportes Terrestres

Pág. 106

Anexo 10 – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

Pág. 107

Anexo 11 – Agência Nacional de Cinema

Pág. 108

Anexo 12 – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

Pág. 109

Anexo 13 – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

Pág. 110



1.

Introdução



1. Introdução

Consideradas boas práticas regulatórias por organizações internacionais e utilizadas por órgãos reguladores como ferramenta de apoio à decisão, a análise de impacto regulatório (AIR) e a avaliação de resultado regulatório (ARR) são temas recorrentes em discussões sobre a melhoria da qualidade regulatória. Vale recordar que o arcabouço legal que disciplina a aplicação da AIR parte do pressuposto que toda intervenção do governo, inclusive a regulação, deve ser feita a partir das melhores informações disponíveis e considerar que produzirá impactos quando da sua aplicação (OECD, 2020a). A AIR tem por objetivo avaliar tais impactos, sejam eles positivos ou negativos, das possíveis soluções propostas para fazer frente ao problema que se busca resolver. Sua relevância no processo regulatório ensejou a elaboração de documentos e guias, tanto pela OECD (2020a), quanto pela Casa Civil (SAG *et al.*, 2018), entre diversas instituições. A AIR deveria pressupor a existência de uma avaliação de resultado regulatório (ARR), *ex-post*, após um período determinado da implementação da ação regulatória, como forma de avaliar sua efetividade. No entanto, ainda são poucos os países e instituições que possuem ambas as práticas instituídas de forma sistemática.

No Brasil, a aplicação de ambas, AIR e ARR, vem ganhando força amparada sobretudo por uma legislação favorável ao seu uso e por iniciativas do governo em promover sua adoção. É o caso do mencionado documento sobre *Diretrizes gerais e guia orientativo para a elaboração de análise de impacto regulatório*, da Casa Civil (SAG *et al.*, 2018), e das Leis nº 13.848/2019, conhecida como a Lei das Agências, e nº 13.874/2019, a chamada Lei de Liberdade Econômica, que tornaram obrigatórias as AIR e ARR. Ainda que tais iniciativas tenham importância para o desenvolvimento de uma cultura voltada para a adoção dessas ferramentas de análise, o país ainda carece de mecanismos e estratégias que possam ajudar a aprofundar e melhorar essas práticas, permitindo que ganhem robustez e qualidade, sobretudo diante da escassez de recursos e dados que os órgãos reguladores enfrentam para a realização de suas análises.

Um ponto crítico que precisaria ser mitigado é a baixa aproximação e troca de informações entre órgãos reguladores. Uma maior interação e intercâmbio de experiências entre órgãos reguladores ou até mesmo entre diferentes áreas responsáveis pela regulação dentro das agências favoreceria a construção de uma inteligência coletiva, criando uma massa crítica sobre melhores ferramentas e práticas relacionadas à AIR/ARR.

Por outro lado, a ausência de mecanismos de avaliação crítica das AIR/ARR também precisaria ser sanada. É notório que, em qualquer processo de qualidade, a análise crítica retroalimenta o processo e contribui para sua melhoria; assim, uma avaliação das AIR/ARR por pares poderia ser utilizada a título de validação e como forma de se estabelecerem padrões mínimos de qualidade das AIR/ARR.

Finalmente, ainda em decorrência da dificuldade de acesso a dados que permitam avaliações quantitativas robustas, sobretudo no que tange aos impactos econômicos, sociais e ambientais, faltam aos órgãos reguladores ferramentas que facilitem uma avaliação qualitativa com resultado significativo, permitindo ao tomador de decisão maior clareza quanto ao encaminhamento de uma proposta de política regulatória.

Diante desse quadro, faz-se pertinente pensar em meios adotados em outros países que possam ser adotados no Brasil, contribuindo para o amadurecimento das AIR e ARR aqui desenvolvidas. Tais meios podem considerar tanto intercâmbio de experiências e informações dentro de órgãos e entre órgãos, como estratégias de validação das AIR/ARR com base em um padrão mínimo de qualidade, e até quanto o uso de ferramentas que facilitam a rápida compreensão das conclusões das análises pelo tomador de decisão. Mais do que a descoberta das estratégias

de outros países para buscarem a melhoria na qualidade de suas AIR/ARR, é necessário que se verifique em que medida experiências exitosas no exterior podem ser adaptadas para a realidade brasileira, de modo que representem uma contribuição relevante para a melhoria da qualidade das análises de impacto e de resultado regulatório no contexto da administração pública brasileira. Em particular, é importante que se procurem exemplos de práticas que estimularam o intercâmbio de informações e de estratégias para facilitar a análise e, por conseguinte, melhorar a tomada de decisão regulatória. Considerando a larga e inovadora experiência do Reino Unido, sugere-se que algumas das iniciativas lá empreendidas sejam estudadas para sanar o problema que aqui se coloca.

A pesquisa aqui apresentada teve, portanto, por objetivo estudar algumas estratégias relacionadas ao uso das análises de impacto regulatório (AIR) e avaliações de resultado regulatório (ARR) do Reino Unido e sua pertinência de aplicação no Brasil. Mais especificamente, foi dado foco a ferramentas e práticas que permitissem, de alguma forma, simplificar, validar e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de tais análises e avaliações. Assim, foram estudados o *Regulatory Policy Committee (RPC)*, o *Ministerial Challenge Panel on Regulation (MCPR)* e a ferramenta *Stretching the Web (StW)*. Tal escolha decorreu da decisão em se dar ênfase à qualidade da informação como elemento essencial para AIR e ARR fundamentadas e pertinentes no apoio à tomada de decisão. Tendo em vista o nível de maturidade do sistema regulatório inglês, sobretudo em comparação com o brasileiro, considerou-se pertinente selecionar aqueles aspectos dessas estratégias que poderiam ser extrapolados para o Brasil, em vez de se propor uma adoção tal qual. Para verificar a aplicabilidade desses aspectos estratégicos, foram realizadas entrevistas junto a representantes dos órgãos reguladores brasileiros, de modo a captar sua percepção. A partir de tais resultados, foram propostas recomendações que poderiam ser implementadas no país.

Para relatar tal pesquisa, este caderno divide-se em cinco seções além desta introdução. A segunda seção traz uma síntese da proposta da pesquisa, com sua contextualização, objetivos e justificativa. A terceira descreve o contexto teórico. A quarta seção sintetiza a metodologia, enquanto a quinta apresenta os resultados. Uma sexta e última seção traz as principais conclusões.



2.

Proposta de
pesquisa



2. Proposta de pesquisa

2.1 Contextualização

De modo a melhor compreender os objetos e rumos da pesquisa, faz-se pertinente uma breve contextualização acerca das discussões sobre melhoria do sistema regulatório brasileiro e adoção de boas práticas regulatórias. Tais discussões tiveram início em 2007, conduzidas pelo Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão da Regulação (PRO-REG), criado no âmbito da Casa Civil, pelo Decreto nº 6.062/2007. O objetivo do programa era coordenar e promover as boas práticas regulatórias no Brasil, entre as quais a avaliação de impactos regulatórios.

Os esforços contaram com a participação das autoridades reguladoras federais e resultaram, ao longo dos últimos anos, na produção de guias e recomendações que subsidiaram a legislação que estabelece a adoção das boas práticas no processo de elaboração, revisão e revogação de medidas regulatórias no arcabouço regulatório nacional.

Dentre esses esforços, destacam-se a Resolução nº 90, de 05 de dezembro de 2018, iniciativa da Câmara de Comércio

Exterior (Camex), atualmente ligada ao Ministério da Economia, que estabeleceu boas práticas para a elaboração e revisão de medidas regulatórias que afetam o comércio exterior, incluindo a adoção de avaliações de impacto; a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, conhecida como Lei das Agências por tratar da gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras do Brasil, que tornou mandatória a realização da análise de impacto regulatório (AIR); a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e ratificou a obrigatoriedade das AIR; e o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a AIR, conforme disposto nas duas leis supramencionadas, disciplinando o seu conteúdo e quesitos mínimos.

Além do arcabouço legal favorável ao uso de AIR e ARR, outras iniciativas merecem destaque, como as *Diretrizes gerais e guia orientativo para a elaboração de análise de impacto regulatório*, da Casa Civil (SAG *et al.*, 2018); os dois guias de avaliação de políticas públicas, um volume para avaliação *ex-ante* (CASA CIVIL; IPEA, 2018a) e outro para avaliação *ex-post* (CASA CIVIL; IPEA, 2018b), do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea); e o mais recente *Guia para elaboração de análise de impacto regulatório – AIR*, da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (Seae), do Ministério da Economia (SEAE, 2021), além de guias e documentos de diversas agências reguladoras (ANAC, 2020; ANATEL, 2018; ANTT, 2020; ANVISA, 2019)

Cumprir mencionar que, na elaboração do Guia da Casa Civil (SAG *et al.*, 2018), bem como na construção dos documentos legais, a participação dos órgãos reguladores foi significativa e permitiu um importante intercâmbio de ideias e conhecimentos. Ademais todas essas iniciativas, aliadas ao próprio desejo dos órgãos em buscar a melhoria regulatória, fizeram com que análises de impacto passassem a ser construídas antes mesmo da legislação as tornar mandatórias, contribuindo para a criação de uma cultura favorável à boa prática. Tal cultura precisa, contudo, se disseminar por todas as instâncias dos órgãos reguladores, de modo que se aprimorem as práticas de AIR e ARR, permitindo que ganhem robustez e qualidade, tendo em vista as dificuldades naturais de recursos, métodos e dados que os órgãos reguladores enfrentam para a realização de suas análises.

Por sua vez, a opção de buscar inspiração em iniciativas oriundas do Reino Unido que estimulem o intercâmbio de informações e de estratégias, para aperfeiçoar a análise e, por conseguinte, melhorar a tomada de decisão regulatória, decorreu do fato de os britânicos possuírem, reconhecidamente,

um dos sistemas regulatórios mais maduros e sustentáveis do mundo (OECD, 2010a), que, desde 2005, com o chamado Hampton's Review (HAMPTON, 2005), passou a implementar diversas práticas e estratégias com vistas ao incremento da eficiência no processo regulatório.

2.2 Objetivos

A pesquisa teve por objetivo geral estudar algumas estratégias para aprimorar o uso da AIR e ARR, tendo por base os exemplos do Reino Unido e sua possibilidade de adequação à realidade brasileira, de modo que representem uma contribuição relevante para a melhoria da qualidade das análises de impacto e de resultado regulatório no contexto da administração pública brasileira.

Em particular, pretendeu-se em primeiro lugar, analisar meios para incrementar o intercâmbio de experiências e informações dentro de órgãos e entre órgãos, de modo a fomentar a construção de uma inteligência coletiva, criando uma massa crítica sobre melhores ferramentas e práticas relacionadas à AIR/ARR. Almejou-se, igualmente, estudar estratégias de validação e análise crítica das AIR/ARR com base em um padrão mínimo de qualidade, permitindo que se realimente o processo regulatório, contribuindo para sua melhoria, a exemplo de qualquer processo de qualidade. Finalmente, a pesquisa objetivou também avaliar o uso de ferramentas qualitativas que supram a carência de dados quantitativos e facilitem a rápida compreensão das conclusões das análises pelo tomador de decisão quanto ao encaminhamento da proposta de política regulatória.

Em suma, a pesquisa procurou alcançar os seguintes objetivos:

- i.* estudar mecanismos para aprimorar o intercâmbio de informações regulatórias, seja intraórgãos, seja entre os diversos órgãos reguladores do Governo Federal;
- ii.* avaliar a possibilidade de criação, dentro dos órgãos reguladores, de grupos independentes para validação de AIR/ARR;
- iii.* avaliar a possibilidade de criação de um comitê supragovernamental para validação de AIR/ARR;
- iv.* estudar a viabilidade de criação de painéis ou audiências entre órgãos

reguladores, ou dentro desses, para comparação e discussão sobre AIR/ARR selecionadas, com vistas ao aprimoramento das metodologias de AIR/ARR;

- v. estudar ferramentas para o desenvolvimento de AIR/ARR mais simplificada, com ferramentas visuais que facilitem uma tomada de decisão, lançando mão de informações mais essenciais, mas fomentem a busca e o armazenamento de tais informações.

Para dar conta de tais objetivos, foram estudadas três estratégias:

1. *Regulatory Policy Committee (RPC)*, órgão independente, criado em 2009, mas hoje patrocinado pelo Departamento de Negócios, Energia e Estratégia Industrial (BEIS - *Business, Energy and Industrial Strategy*);
2. Painel Ministerial de Regulações, iniciativa de 2005, do Departamento de Meio Ambiente, Alimentos e Negócios Rurais (Defra – *Department of Environment, Food and Rural Affairs*), mas hoje descontinuado;
3. *Stretching the web*, ferramenta visual para subsidiar a decisão regulatória, também proposta pelo Defra, desta vez em 2007.

3.

Referencial
teórico

T. Montanelli

GIORGIO BOCCA

STORIA DELLA
REPUBBLICA ITALIANA

BOCCA

GIORGIO BOCCA

GIORGIO BOCCA

STORIA DELLA
REPUBBLICA ITALIANA

GIORGIO BOCCA STORIA DELL'ITALIA PARTIGIANA

GIORGIO BOCCA METROPOLIS

BOCCA

GIORGIO BOCCA

GIORGIO BOCCA IL PROVINCIALE

GIORGIO BOCCA L'INFERNO

G. Bocca

GIULIO
BEDESCHI

LA NEVE
LA PACE
LA GUERRA

Arrigo PETACCO Marco FERRARI

Caporetto



3. Referencial teórico

Uma pesquisa sobre AIR/ARR necessariamente remete, de início, a uma conceituação sobre regulação, sua inserção no Estado e sua evolução. Definições sobre regulação podem ser encontradas tanto em documentos oficiais, como o *Guia de Boas Práticas de Regulamentação*, “uma medida ou intervenção implementada sob a autoridade do Estado, que tem o propósito de disciplinar o comportamento dos agentes intervenientes que estão abrangidos por essa autoridade” (CBR; INMETRO, 2007, p. 7); em relatórios da OCDE (OECD, 2012), que consideram a regulação como uma ferramenta legal e legítima, essencial dos governos, para atingir objetivos políticos para os quais outros mecanismos não tiveram sucesso e que podem implicar imposições e custos; quanto em autores como Selznick (1985, p. 363, tradução nossa), para quem “a regulação se refere a um controle sustentado e focado, exercido por uma agência pública, sobre atividades valorizadas por uma comunidade”, sublinhando que a questão do valor da atividade é importante na medida em que justifica o controle sem causar danos; Lodge e Wegrich (2009, p. 26), que acreditam que a regulação “é baseada na interação e na interdependência de três componentes: estabelecimento

de padrões, coleta de informação e modificação de comportamento”. No caso dos padrões, Lodge e Wegrich (2009) lembram a importância da legitimidade da competência e da autoridade de quem os estabelece; a coleta de informações depende de inspeções e monitoramento; e a mudança de comportamento pode decorrer de informação, sanções ou incentivos. E cabe mencionar também a definição de Baldwin, Cave e Lodge (2012, p. 3, tradução nossa), para quem a regulação pode ser “um conjunto de regras, (...) uma influência deliberada do Estado, (...) toda forma de influência social ou econômica”.

Entender a regulação passa necessariamente pela compreensão do papel do Estado enquanto responsável pelos mecanismos de prevenção e gerenciamento de riscos (JEUDY, 1990; GARLAND, 2003), frente ao paradigma da sociedade de risco (BECK, 2010), bem como o responsável pela intervenção frente a problemas de natureza social, econômica ou até tecnológica, entre outros, quando não há alternativa factível (SAG *et al.*, 2018). Diversos autores avaliam essa atuação do Estado regulador, seja de maneira negativa (HOOD, 2011; ROTHSTEIN; DOWNER, 2012), alegando que o risco, longe de subsidiar a decisão regulatória, acaba por justificá-la, mas também de maneira positiva, como Lodge e Wegrich (2009), que veem na regulação um mecanismo de lidar com a assimetria da informação em áreas críticas que afetam a população mais diretamente. Em outros, a crítica está, não tanto na atuação do Estado enquanto regulador, mas no modo como desempenha essa função, priorizando a regulação e desprezando a sua implementação das medidas regulatórias (LÖFSTEDT, 2011) ou se deixando capturar por interesses privados (HELM, 2006; SALGADO; MOTTA, 2005; REX, 2018)

O fato é que as críticas corroboram a necessidade de uma regulação mais eficiente, que atenda aos anseios da sociedade, o que levou à busca pela melhoria da prática regulatória, evidenciada por uma série de publicações, seja em âmbito internacional (OECD, 2005; OECD, 2012; ISO, 2012; EUROPEAN COMMISSION, 2008), seja no âmbito de alguns países, como o Reino Unido, reconhecido exemplo de busca por essa melhoria regulatória (HAMPTON, 2005; UNITED KINGDOM, 2015), ou até no Brasil, com o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão da Regulação (PRO-REG) (BRASIL, 2007). E a melhoria da qualidade regulatória, todos tendem a crer, passa pela independência de agências reguladoras, participação social, transparência e adoção de ferramentas como a AIR/ARR, de apoio à tomada de decisão. Não por acaso, conforme já mencionado, tais análises também têm merecido destaque na elaboração de relatórios, guias e metodologias (ANVISA, 2019; SAG *et al.*, 2018; CASA CIVIL; IPEA, 2018a; CASA CIVIL; IPEA, 2018b; EUROPEAN COMMISSION, 2009; OECD, 2008a; OECD, 2008b; OECD, 2020a; UNITED

KINGDOM, 2009; UNITED KINGDOM, 2010).

Enquanto ferramenta de apoio à tomada de decisão, a AIR contribui para que reguladores defendam uma não intervenção nos mercados quando os custos superam os benefícios, da mesma forma que ratifica uma intervenção quando os benefícios ultrapassam os custos; em ambos os casos, evidencia-se a responsabilidade do tomador de decisão que fez a sua escolha a partir de um estudo técnico (OECD, 2020a). Para cumprir com tal função, a AIR parte de um problema que acomete a sociedade ou parte dela e que cabe à autoridade reguladora sanar. Desse modo, a solução proposta não corre o risco de ser uma regulação “arbitrária ou desproporcional”, com “efeitos nocivos substanciais aos mercados e à sociedade como um todo” (SEAE, 2021, p. 6), pois a AIR avalia os impactos tanto positivos, quanto negativos, de diferentes propostas de solução, comparando-os de modo a chegar à melhor solução naquele momento. Tal solução pode ser uma regulamentação compulsória, um estímulo à autorregulação de um setor ou até a manutenção da situação tal qual se encontra. Conforme SAG *et al.* (2018, p.10), a AIR “busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão”. Cumpre ainda recordar, conforme a OCDE (2012, p. 13, tradução nossa), que a AIR deve “avaliar os impactos econômicos, sociais e ambientais (se possível em termos quantitativos e monetizados), tendo em conta possíveis efeitos em longo prazo”.

Para além de subsidiar a tomada de decisão, a AIR permite que, decorrido prazo após a implementação da solução regulatória escolhida, se realize a ARR, avaliando-se, com base nos objetivos e nos indicadores definidos, ambos devidamente estabelecidos na AIR, se a solução trouxe resultados eficazes ou se é preciso repensar a escolha regulatória (SAG *et al.*, 2018; SEAE, 2021). Conforme recomenda a OCDE (2012, p. 29, tradução nossa), “é importante que os processos de revisão atentem para a efetividade da regulação no alcance dos objetivos de suas políticas”.

Finalmente, cumpre destacar as etapas do desenvolvimento da AIR, segundo a OCDE (2020a), a saber:

1. engajamento e consulta com as partes interessadas, em todas as etapas do processo;
2. definição do problema, sua natureza e dimensão, expressa preferencialmente em termos quantitativos;
3. objetivos da política ou proposta regulatória de forma clara;
4. descrição da proposta regulatória, incluindo a estrutura regulatória, a proposta de minuta, os órgãos e instituições responsáveis, os mecanismos de implementação, tanto na execução (enforcement) quanto na verificação da conformidade (compliance);
5. lista das alternativas, tanto regulatórias quanto não regulatórias, passíveis de resolverem o problema;
6. análise de custos e benefícios, aplicada às alternativas propostas;
7. identificação da solução preferida, enfatizando as motivações para a opção regulatória;
8. descrição de como o desempenho da regulação será monitorado e avaliado.

Fonte: adaptado de OECD, 2020a.

Em particular para o escopo desta pesquisa, destacam-se o engajamento e a consulta às partes interessadas, bem como o monitoramento e avaliação do desempenho da regulação. Enquanto os primeiros são importantes formas de transparência e participação social, que facilitam uma melhor compreensão do contexto regulatório, seus problemas e impactos, incrementando as chances de uma decisão regulatória mais acertada; os últimos são ferramentas que, quanto mais e melhor usadas, permitem aprimorar o processo regulatório, dirimindo eventuais falhas e contribuindo para sua eficiência.

A grayscale photograph of a hand reaching for a book on a library shelf. The hand is in the foreground, wearing a ribbed sweater cuff. The shelves are filled with books, and the background is slightly blurred. A large yellow rectangle is on the right side of the image.

4.

Metodologia



4. Metodologia

4.1 Considerações gerais

A metodologia proposta para a pesquisa traz intrínseca uma abordagem holística, tendo em vista que se propõe estudar estratégias relacionadas à AIR e ARR utilizadas por órgãos reguladores, que funcionam como sistemas de elevada complexidade; em suma, é importante compreender o uso de tais estratégias no contexto dos sistemas regulatórios em que se enquadram.

Para tanto, a pesquisa faz uso tanto de métodos para a estruturação da situação problema, como mapas cognitivos, que autores como Mingers (2006), Hyerle (2008), Franco e Montibeller (2009) e Cañas e Novak (2008) consideram de grande valia para a construção e compreensão dos problemas, quanto de métodos de abordagem qualitativa, como entrevistas e estudos de caso; os primeiros, para subsidiar a estruturação da situação problema, conforme sugerem Poupart (2008), Gaskell (2010), Jovchelovitch e Bauer (2010), Flick (2010), Miguel (2010) e Silva e Roman Neto (2005); e os segundos por permitirem a exploração aprofundada de fenômenos no contexto em que se desenvolveram (MIGUEL, 2010; GODOY, 2005; YIN, 2005).

A relevância da abordagem holística decorre do fato de uma pesquisa que trata do tema regulação ensejar uma abordagem sistêmica, que vai além do conceito de sistemas, conforme proposto por Bertalanffy (1993). De fato, a regulação está contida em um sistema complexo que inclui diferentes entes – reguladores, regulados e outras partes interessadas –, com todo tipo de inter-relação. Procurar mecanismos para a melhora do processo regulatório implica compreender esse contexto do sistema. Para tanto, requer explorar diferentes perspectivas para se construir uma visão conceitual que permita compreender e resolver os problemas apresentados (CHECKLAND; HOLWELL, 2004; GHARAJEDAGHI, 2011; MINGERS, 2006; PIDD, 2012; SENGE, 1990).

A decisão de incluir a percepção subjetiva dos diferentes atores que compõem o sistema confere à pesquisa um viés qualitativo. A pesquisa qualitativa, lembra Uwe Flick (2009), faz uso de textos, e não números, no seu desenvolvimento e se preocupa em captar os pontos de vista, conhecimento e percepções de indivíduos, situando o pesquisador e os entrevistados no contexto do objeto da pesquisa e no seu dia a dia. Já Martins (2010) destaca que a pesquisa qualitativa tem a preocupação de captar a perspectiva dos indivíduos, bem como contextualizar o ambiente onde ocorre a problemática da pesquisa. De fato, para esse tipo de pesquisa, captar a realidade subjetiva dos indivíduos é de grande valia. Por essa necessidade de captar as perspectivas e pontos de vista dos indivíduos, a abordagem qualitativa é menos estruturada e admite uma série de técnicas de interpretação que, lembra o autor, “procuram descrever, decodificar, traduzir, e qualquer outro termo relacionado com o entendimento e não com a frequência de ocorrência das variáveis de determinado fenômeno” (MARTINS, 2010, p.53).

Alan Bryman (1989 *apud* MARTINS, 2010) destaca algumas características da pesquisa qualitativa que vale aqui resumir: a ênfase na interpretação subjetiva dos indivíduos; o delineamento do contexto do ambiente de pesquisa, feito através da coleta de dados; a abordagem não muito estruturada, ou seja, que não possua uma hipótese já definida, mas, ao contrário, que permita ao pesquisador ir descobrindo essa hipótese ao longo da pesquisa; as múltiplas fontes de evidências, pautadas não apenas nas opiniões dos indivíduos, mas na própria percepção do pesquisador em relação ao ambiente da pesquisa; a importância da concepção da realidade organizacional, o que facilita o entendimento do funcionamento da organização relacionado ao problema e à proximidade com o fenômeno estudado, de maneira a melhor definir o contexto e as interferências do pesquisador na sua tarefa de observador.

Em suma, há uma notória preocupação em ir além de fatos objetivos – ou números – e procurar elementos que possam ampliar o conhecimento em relação a determinado fato ou problema, estando esses elementos além das evidências objetivas, muitas vezes na percepção ou no próprio contexto do problema. De fato, é preciso ter em mente que, quando o objeto da pesquisa está relacionado a sistemas complexos, como já mencionado anteriormente, o estudo precisa considerar que as partes que compõem esse sistema – os indivíduos – possuem atitudes norteadas pelas suas percepções e decisões, que precisam ser levadas em consideração. Captar tais percepções contribui sobremaneira para compreender o sistema e os eventuais problemas e fatos – objetos da pesquisa – que se pretende estudar. Ademais, a pesquisa qualitativa permite situar o contexto do sistema dentro de um sistema maior que pode facilitar o entendimento dos rumos que tal sistema toma, sobretudo se assumimos que o sistema funciona em interação com o seu contexto.

Um dos mecanismos, não o único, para captar tal realidade são as entrevistas. Poupart (2008) destaca que, se as entrevistas possuem essa vantagem de trazer uma perspectiva maior em relação a determinado problema, elas também se revelam uma complexa ferramenta, uma vez que representam um “jogo complexo das múltiplas interpretações produzidas pelos discursos” (POUPART, 2008, p. 215). Poupart cita diversos autores (Bourdieu, Chamboredon e Passeron) para quem essa captação de diferentes percepções pode mais perturbar do que agregar.

Além das entrevistas, considerando tratar-se de uma pesquisa sobre outras experiências, é pertinente fundamentar a metodologia em cima do estudo de caso, que Miguel e Sousa (2010, p. 131) lembram ser “um trabalho de caráter empírico que investiga um dado fenômeno dentro de um contexto real contemporâneo por meio de análise aprofundada de um ou mais objetos de análise (casos)” e ainda pontua que, por sua característica, o estudo de caso permite que, a partir do estudo de um fenômeno, é possível desenvolver uma teoria. Já Godoy (2005, p.127) escreve que “os estudos de caso são especialmente indicados na exploração de processos e comportamentos dos quais se tem uma compreensão limitada”.

4.2 Etapas

De maneira mais específica e para cumprir com seus objetivos, a pesquisa se divide em quatro etapas, baseadas na estruturação de métodos de mapeamento

conforme proposta por Mingers (2006), com os respectivos objetivos específicos (Figura 1).

Figura 1 – Estruturação de métodos de mapeamento



Fonte: Mingers (2006).

De maneira mais detalhada, na primeira etapa, de **apreciação**, foram estudadas as estratégias relacionadas à AIR/ARR no Reino Unido, em particular a função e atuação do *Regulatory Policy Committee* (RPC) e do *Ministerial Challenge Panel for Regulation* (MCPR), realizado no âmbito do Defra. Também foi pesquisada a ferramenta *Stretching the web*, que se valia de critérios de sustentabilidade e de uma representação gráfica para subsidiar a tomada de decisão. O levantamento foi feito com base em revisão de documentos e registros oficiais que serviram para contextualizar e caracterizar as estratégias. Foram igualmente consideradas duas entrevistas, uma primeira, realizada em novembro de 2015, com a então representante do *Regulatory Policy Committee* (RPC), Magdalena Barawas; e uma segunda, realizada em janeiro de 2021, com o consultor Donald Macrae, Diretor Jurídico do *Department for Environment Food & Rural Affairs* (Defra), entre 2002 e 2007, proponente do *Ministerial Challenge Panel on Regulation* (MCPR).

A segunda etapa, de **análise**, partiu das informações levantadas na etapa anterior para elaborar os mapas que permitiriam melhor compreender o uso e aplicação das estratégias. A esse respeito duas considerações se fazem necessárias. A primeira, conforme já mencionado, reitera que a abordagem holística é intrínseca à pesquisa e, portanto, os mapas devem também dar conta do contexto no qual as ferramentas se desenvolveram. A segunda consideração assume que os mapas são uma construção da pesquisa e, dessa forma, retratam

a perspectiva da pesquisadora sobre os pontos estudados.

Para cada uma das estratégias propostas, foram elaborados dois mapas consolidados. A opção por usar mapas reside no fato de serem uma maneira de representação do conhecimento. O primeiro mapa, de viés mais qualitativo, construído com o uso da ferramenta *C-map*, parte das questões focais do presente projeto – regulações/políticas públicas e sua análise de impacto – para, de forma exploratória, a partir do estudo dos documentos e das entrevistas realizadas, elencar suas características, procurando relacioná-las entre si e com as próprias questões focais, naquilo que se assemelha ao que Foucault (1969) chama de um “esquema retórico”. De maneira sucinta, o objetivo dos mapas é de que a leitura dos conceitos com o texto de ligação, usualmente um verbo, seja semelhante àquela de uma frase (CAÑAS; NOVAK, 2008) e resulte numa representação do conhecimento (HYERLE, 2008) sobre aquelas questões focais.

O segundo mapa, causal e formal, parte do primeiro, e procura estabelecer uma relação de causa e efeito entre os conceitos do mapa exploratório. Tal relação decorre de como os enunciados são apresentados nos documentos e entrevistas e como a pesquisadora os percebe. Esse segundo mapa é construído com o uso do software *Decision Explorer*, que, por meio de dois algoritmos distintos, permite quantificar os conceitos dominantes e aqueles centrais. Conceitos dominantes são aqueles com maior quantidade de arestas diretamente ligadas a ele (BRYSON *et. al.*, 2004). Já o algoritmo usado no cálculo da centralidade considera, para cada conceito, um sistema de pontuação: para cada nível de distância do conceito central, atribui-se um valor multiplicado pelo número de conceitos daquele nível (BRYSON *et. al.*, 2004). Por exemplo, se um determinado conceito possui quatro outros ligados diretamente a ele, multiplica-se esse valor pelo peso 1 do primeiro nível; se existem três conceitos no segundo nível, isto é, ligados a um dos conceitos do primeiro nível, multiplica-se esse valor pelo peso 0,5 do segundo nível e assim sucessivamente até o sétimo nível de distância do conceito inicial. A centralidade é a soma das multiplicações dos sete níveis (BANXIA, 2017).

Com base nos resultados do modelo formal e no estudo exploratório, foram destacadas algumas características que mereceriam ser consideradas quando da execução de AIR no Brasil. Nesse sentido, mais do que priorizar alguma das estratégias estudadas, buscou-se identificar vantagens dessas estratégias que, se aplicadas aqui, poderiam contribuir para uma melhoria nas análises desenvolvidas pelos órgãos reguladores, além de incrementar a interação entre tais órgãos. De modo a verificar a pertinência das sugestões destacadas foram

elaboradas perguntas a serem aplicadas nas entrevistas com representantes dos órgãos reguladores brasileiros, em particular com aqueles profissionais envolvidos com boas práticas regulatórias e melhoria da qualidade regulatória. Também foi considerada entrevista com representante do Ministério da Economia, que até o presente se dedicou à implementação das práticas de AIR/ARR no Brasil.

Cumprir destacar que tais perguntas foram elaboradas com o intuito de se verificar as hipóteses acerca da relevância das ferramentas e suas características, possível a partir de uma categorização nos moldes do descrito por Bardin (1977, p. 119), onde o sistema de categorias é definido e “repartem-se da melhor maneira possível os elementos, à medida que vão sendo encontrados”. Tais categorias assemelham-se ao que Foucault (1969) chama de grelhas de especificação – ou grelhas de categorias, segundo Bardin (1977) –, que funcionam como sistemas que agrupam, separam, distinguem os diferentes objetos do discurso em função de sua temática, e precisam atender aos princípios de boa categorização, conforme definido por Bardin (1977): *(i)* exclusão mútua, onde um objeto só pode se encaixar em uma categoria; *(ii)* homogeneidade, que determina um mesmo princípio a ser aplicado nas diferentes categorias; *(iii)* pertinência, que considera a adequação do conteúdo à categoria; *(iv)* objetividade e fidelidade, onde os critérios que qualificam a categoria devem estar definidos; e *(v)* produtividade, que enfatiza os resultados que a categorização pode trazer (BARDIN, 1977).

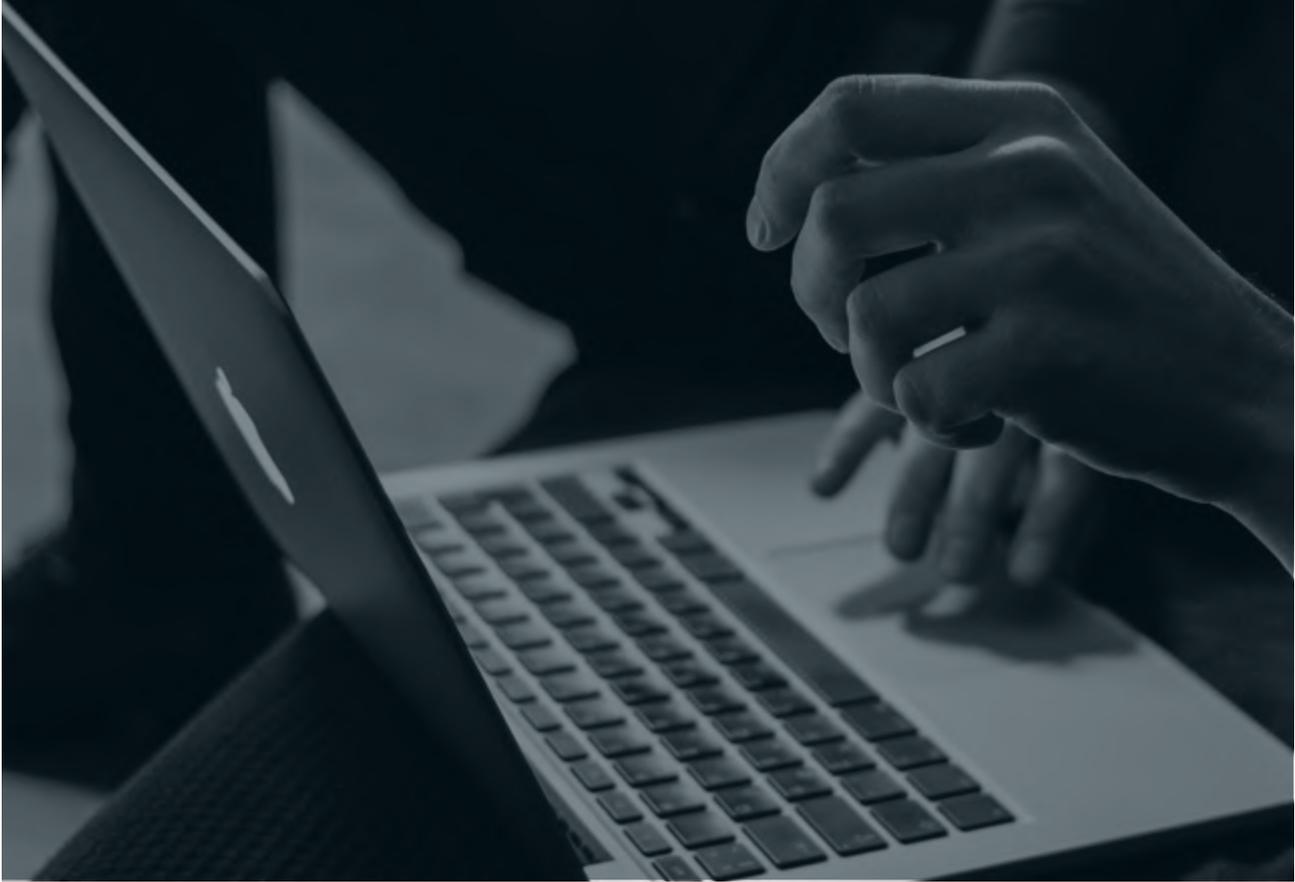
Vale mencionar ainda que, a despeito das questões pré-definidas, as entrevistas seguiram roteiro livre, de maneira a permitir a exploração dos temas em pauta. Além de avaliar a percepção dos órgãos reguladores, as entrevistas também serviram para se estudar o nível de maturidade e governança regulatória dos órgãos, uma vez que tal característica poderia representar uma pré-disposição à aceitação de novas estratégias nas AIR/ARR. A avaliação de maturidade foi feita a partir do modelo proposto por Dantas e Meneguín (2020).

Como resultado dessa etapa de **avaliação**, são destacadas aquelas características que, em função das entrevistas e do nível de maturidade dos órgãos, acredita-se poderiam ser aplicadas no país. A proposta de tal implementação surge na última etapa da metodologia, quando são elencadas recomendações para uma eventual incorporação de tais características.

5.

Aplicação prática





5. Aplicação prática

5.1 Apreciação

Conforme mencionado, a primeira etapa da aplicação prática da pesquisa tratou do estudo das estratégias propostas. Para isso foi feita revisão de documentos oficiais do governo britânico que não apenas descreviam tais estratégias, mas, na medida do possível, promoviam algum tipo de avaliação crítica no que tange à adoção das AIR/ARR. Destacam-se, nesse caso, os documentos do Departamento de Auditoria Nacional (NAO, 2005; NAO, 2006). Entre os documentos, inclui-se também a revisão dos sites atuais e antigos (disponíveis nos arquivos eletrônicos do governo) do RPC e do Defra. Finalmente, foi possível contar com os depoimentos de Magdalena Barawas, de novembro de 2015 quando atuava como especialista no RPC, e de Donald Macrae, de janeiro de 2021, que atuou como Diretor Jurídico do *Department for Environment Food & Rural Affairs* (Defra) entre 2002 e 2007, tendo sido o proponente do *Ministerial Challenge Panel on Regulation* (MCPR). Pela sua atuação no governo britânico, o depoimento de Macrae se expandiu para além da atuação do MCPR permitindo uma atualização do atual status das três estratégias estudadas.

De modo a sintetizar essa primeira etapa, cada uma das estratégias é descrita em sequência.

5.1.1 Regulatory Policy Committee (RPC)

O *Regulatory Policy Committee* foi criado em 2009 com o objetivo de avaliar a qualidade das análises e das evidências apresentadas nas avaliações de impacto para as regulações propostas no Reino Unido (RPC, 2011). De acordo com Magdalena Barawas, em entrevista realizada em 2015, o RPC é um órgão independente, que conta com diversos membros, apoiados por um secretariado, cuja principal função é validar as evidências mencionadas nas avaliações de impacto feitas pelos departamentos e órgãos que querem propor uma legislação. O RPC não desenha nenhuma política pública e também não comenta sobre os requisitos ou regras das políticas. O foco é no custo-efetividade dos instrumentos para entregar (*delivery*) a política pública (UNITED KINGDOM, 2010). A esse respeito vale mencionar a opinião de Macrae, durante a entrevista, para quem a recomendação inicial da OCDE (OECD, 2005), de que AIR deveriam buscar o uso das análises como custo-benefício ou custo-efetividade, acabou enfatizando por demais o viés quantitativo em detrimento das questões qualitativas que permeiam um ambiente complexo como o de políticas públicas. Tais questões já entraram na pauta dos documentos da própria OCDE que destacam a importância dos chamados *Behavioural insights* (OECD, 2020b) e nas ações do governo britânico, que vem fomentando a discussão acerca da chamada *Conduct regulation* (MILES, s.d; BATESON; HODGSON, 2014). Ambos os casos assumem a premissa de que comportamentos – em sua concepção individual e social – devem ser considerados no âmbito de um estudo de impacto de políticas públicas.

Ainda segundo o RPC, todos os comentários e resultados das avaliações do comitê são publicados no seu site. O prazo prometido para a avaliação do RPC é de trinta dias, mas, normalmente, segundo Barawas, em sua entrevista, o comitê consegue apresentar um resultado em vinte dias, sendo que cada membro do comitê costuma trabalhar com um quantitativo que varia de trinta a quarenta avaliações de impacto por vez.

Usualmente, segundo ela, sempre que um departamento decide regulamentar ou desregulamentar alguma política, precisa fazer uma avaliação do impacto nas empresas e encaminhá-la ao RPC (2015). Tal avaliação de impacto deve incluir, entre outras informações, o problema, as alternativas propostas e os

custos e benefícios de cada uma. O RPC comenta e opina sobre as evidências apresentadas na avaliação de impacto. Tal opinião aparece sob a forma de cores, onde o verde significa que as evidências apresentadas são coerentes e fundamentadas; o amarelo (âmbar) assinala que alguns pontos precisam ser melhorados; e o vermelho, que há problemas maiores na qualidade das evidências apresentadas na avaliação de impacto. Normalmente, quando um departamento recebe uma luz amarela ou vermelha, procura corrigir as falhas e retorna ao RPC. Este último, inclusive, se coloca aberto para conversar com o departamento avaliado.

Barawas comentou que, quando algum departamento quer propor uma regulamentação de fato, precisa justificar por que uma alternativa regulatória menos onerosa não poderia funcionar. Ela também destacou que o comitê, além de examinar as avaliações de impacto, também estuda os chamados *post-implementation reviews* (revisões pós-implementação), que, por sua vez, procuram averiguar se as políticas propostas tiveram ou não o efeito esperado.

Nos últimos anos, o RPC teve sua atuação alterada em função de mudanças no próprio processo regulatório (UNITED KINGDOM, 2020). Assim, o comitê permanece o órgão independente de avaliação do governo, ligado ao Departamento de Negócios, Energia e Estratégia Industrial (BEIS), responsável pelo escrutínio das evidências nos estudos de impacto, mas seu parecer passou a ser necessário apenas naquelas propostas regulatórias cujo custo líquido direto anual equivalente nas empresas (*Equivalent Annual Net Direct Cost to Business – EANDCB*) supera cinco milhões de libras. Além disso o RPC também atua como Órgão de Verificação Independente do Alvo de Impacto nos Negócios, que é o impacto regulatório nas empresas (UNITED KINGDOM, 2020).

5.1.2 Ministerial Challenge Panel on Regulation (MCPR)

O MCPR foi estabelecido em outubro de 2004, segundo NAO (2005, p. 7, tradução nossa), com encontros a cada seis semanas para debater quatro propostas de regulação e avaliar “se a abordagem regulatória correta tinha sido adotada e os impactos de qualquer regulação haviam sido levados em consideração”. Em documento da Câmara dos Comuns (HOUSE OF COMMONS, 2008) sobre a reforma regulatória, o painel tem seus objetivos descritos como sendo:

- envolver-se com os funcionários do Defra para aperfeiçoar a qualidade das regulações do Defra;
- considerar as avaliações de impacto (Ais) das propostas de política de Defra em andamento e determinar se uma análise mais aprofundada deveria ser realizada;
- examinar os Despachos de Reforma Normativa (*Legislative Reform Orders. RROs*) (HOUSE OF COMMONS, 2008, p. 2, tradução nossa).

O mesmo documento relata que as propostas avaliadas eram selecionadas com base no seu “potencial de alterar os custos regulatórios nas partes interessadas, fosse de forma positiva ou negativa.” (HOUSE OF COMMONS, 2008, p. 2, tradução nossa). Para Macrae (2010), o MCPR teve por função assegurar a qualidade dos estudos sobre políticas dos diferentes departamentos (que no Reino Unido têm status semelhante aos ministérios, no Brasil). Lembra NAO (2005) que a principal proposta do painel era não tanto examinar cada regulação *per se*, mas sobretudo destacar as questões transversais a várias áreas do ministério.

Participavam do painel, além do ministro e dos membros de diretoria do Defra, representantes do Ministério da Indústria e Comércio, do Conselho de Pequenas Empresas, da Confederação Britânica do Indústria, da União Nacional dos Fazendeiros, da Agência de Meio Ambiente, da Comissão para Melhoria Regulatória e do Executivo da Melhoria Regulatória (MACRAE, 2010). Alguns dos normativos discutidos no painel foram a Diretiva de Responsabilidade Ambiental (*Environmental Liability Directive*), a Identificação Eletrônica de Ovinos (*Sheep Electronic Identification*) e a Lei de Bem-Estar Animal (*Animal Welfare Bill*).

Segundo relatado por Macrae durante a entrevista, a grande vantagem do MCPR era permitir um olhar sobre todo o processo de desenvolvimento de uma política pública e não apenas em um estágio específico. Segundo o consultor, submeter uma AIR à discussão no painel era importante na medida em que transformava o estudo em uma ferramenta de acompanhamento do processo e não uma ferramenta com um fim em si, que serviria apenas para a tomada de decisão. Regulações, a exemplo de qualquer política pública, se aplica a um contexto de alta complexidade e, portanto, sujeitas a mudanças; ter uma estratégia como um painel serviria para monitorar o desenvolvimento e a implementação de uma regulação, permitindo a mitigação de eventuais riscos que surgissem no decorrer do processo. Ademais, ao juntar diferentes partes interessadas

de uma regulação, o painel favorece o intercâmbio de informações, trazendo perspectivas e conhecimentos distintos que contribuem para melhor delinear o problema que se pretende resolver e aumentando as chances de resultados efetivos.

Vale destacar que, se o painel surgiu no Defra, ele também ocorreu em outros departamentos, como o então Departamento de Negócios, Empresa e Reforma Regulatória (BERR), que abrigava a Comissão para a Melhoria Regulatória. No BERR, o painel funcionou entre os anos de 2006 e 2009 e, presidido pelo ministro, contava com a participação de representantes de empresas, associações, fóruns de consumidores entre as partes interessadas da agenda política do departamento. O painel do BERR representou uma mudança de cultura na medida em que abriu a discussão sobre políticas públicas ao escrutínio externo. (BEER, 2009). O objetivo desse Painel de Desafio Ministerial (*Ministerial Challenge Panel* – MCP) era justamente trazer novas perspectivas, soluções e abordagens para as políticas em desenvolvimento, propondo uma reflexão sobre essas políticas, tendo em vista a melhoria regulatória (BROWN; SCOTT, s.d). Em 2010, segundo relato de Donald Macrae, os painéis internos aos departamentos foram descontinuados com a decisão do então governo de centralizar as discussões sobre políticas no Comitê de Gastos Públicos (*Public Expenditure Committee* – PEX), com foco maior no custo de uma nova política.

5.1.3 *Stretching the Web*

Stretching the Web foi uma ferramenta gráfica proposta pelo Defra, com base nas análises de impacto regulatório, que tinha por objetivo avaliar o impacto das propostas de políticas com base nos três pilares do desenvolvimento sustentável, econômico, social e ambiental, ilustrando visualmente tal impacto (NAO, 2006, MACRAE, 2010; OECD, 2010b). A ideia era de que se deveria buscar compreender a sustentabilidade menos como um *trade-off* e mais por meio da ênfase nos impactos positivos e na mitigação daqueles negativos (UNITED KINGDOM, s.d. (b)). Vale destacar que havia preocupação do Governo britânico quanto à sustentabilidade de suas políticas (PRICE; DURHAM, 2009). Macrae (2010) explica que a ferramenta iniciava com três questionários, um para cada um dos três pilares, onde cada pergunta deveria ser respondida com uma ponderação que variava de -2 até +2, em função do impacto negativo ou positivo da proposta. Das 31 perguntas feitas para a construção da figura, 22 eram padronizadas (Tabela 1) e 9 podiam ser criadas e customizadas à política proposta (AKBIYIKLI

et.al., 2012). O nome da ferramenta vem do resultado, que se assemelha a uma teia de aranha (Figura 2).

Tabela 1 – Questionários aplicados na ferramenta *Stretching the Web*

<i>Specific Impact Tests: Full Checklist</i>		
	<i>Specific Impact Test</i>	<i>Specific considerations</i>
<i>Economic</i>	<i>Competition Assessment</i>	▶ <i>Will the proposal have a significant impact on competition?</i>
	<i>Small Firms Impact Test</i>	▶ <i>Will the proposal impact on small businesses? [External website]</i>
	<i>Legal Aid Impact Test</i>	▶ <i>Will the proposal introduce new criminal sanctions or civil penalties? [External website]</i>
	<i>Other Economic issues:</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ <i>Will the proposal bring receipts or savings to Government?</i> ▶ <i>Will it impact on costs, quality or availability of goods and services?</i> ▶ <i>Will it impact on the public sector, the third sector, consumers?</i> ▶ <i>Will the proposal result in new technologies?</i> ▶ <i>Will the proposal result in a change in the investment behaviour both into the UK and UK firms overseas and into particular industries?</i>

Specific Impact Tests: Full Checklist		
	Specific Impact Test	Specific considerations
<i>Environmental</i>	<i>Carbon and Greenhouse Gas Assessment</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ <i>Will the proposal lead to change in the emission of Greenhouse Gases?</i>
	<i>Other Environmental issues:</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ <i>Will the proposal be vulnerable to the predicted effects of climate change?</i> ▶ <i>Will it lead to a change in the financial costs or environmental and health impacts of waste management?</i> ▶ <i>Will it impact significantly on air quality?</i> ▶ <i>Will it involve any material change to the appearance of the landscape or townscape?</i> ▶ <i>Will it change the degree of water pollution; levels of abstraction of water; exposure to flood risk?</i> ▶ <i>Will it disturb or enhance habitat or wildlife?</i> ▶ <i>Will it affect the number of people exposed to noise or the levels of exposure?</i>

Specific Impact Tests: Full Checklist		
	Specific Impact Test	Specific considerations
Social	<i>Health Impact Assessment</i>	▶ <i>Will the proposal have an impact on health, well-being or health inequalities?</i>
	<i>Race Equality</i>	▶ <i>Have you considered how to assess the proposal's impact of on race equality. This is a statutory obligation</i>
	<i>Gender Equality</i>	▶ <i>Have you assessed the proposal's impact on men and women? This is a statutory obligation</i>
	<i>Disability Equality</i>	▶ <i>Have you assessed the proposal's impact on disability equality? This is a statutory obligation</i>
	<i>Human Rights</i>	▶ <i>Will the policy have an impact on human rights?</i>
	<i>Rural Proofing</i>	▶ <i>Will the policy have a different impact in rural areas?</i>
	<i>Other</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ <i>Could the proposal have a differential impact on:</i> ▶ <i>Children and young people</i> ▶ <i>Older people?</i> ▶ <i>Could the proposal have a differential impact on:</i> <ul style="list-style-type: none"> o <i>Income groups</i> o <i>Devolved countries</i> o <i>Particular regions of theUK?</i>
Sustainable Development	Sustainable Development Principles	▶ <i>Have you considered all of the above issues and does the proposal comply with Sustainable Development Principles?</i>

Fonte: NAO (2006).

5.2 Análise

Na sequência da etapa de **apreciação** e com base nas informações coletadas, foram desenhados os mapas qualitativos e quantitativos para cada uma das estratégias. No caso dos qualitativos procurou-se dar conta do maior número de características de cada estratégia de modo que sua leitura permitisse uma visão mais holística. Já no caso dos quantitativos, buscou-se uma relação direta entre as características que permitisse umnexo causal e a modelagem formal. Em cima do modelo formal, conforme já mencionado, foram estimados os pontos centrais e dominantes.

A análise exploratória dos mapas qualitativos e os principais resultados dos mapas quantitativos são descritos na sequência para cada uma das três estratégias.

5.2.1 *Regulatory Policy Committee (RPC)*

O mapa qualitativo do RPC procurou evidenciar o papel como avaliador independente de análises de impacto, contando com especialistas de diferentes áreas, cujo foco está na qualidade das evidências apresentadas, sobre as quais propõe recomendações aos órgãos. A partir das informações coletadas sobre o órgão, desenhou-se a relação dele com o tema de políticas públicas – e como se cria tal relação – bem como as diferentes qualidades e características do RPC (Figuras 3 e 4). A Figura 5 traz, por sua vez, o modelo formal quantitativo construído a partir de conceitos com relação causal e que permite extrair os aspectos centrais e dominantes. No caso do RPC, os cinco conceitos mais dominantes (links diretos), com seu quantitativo de vínculos, foram:

- 7 Garantir que a tomada de decisão seja devidamente fundamentada (9 links)
- 5 RPC é um comitê independente (7 links)
- 3 AIR precisa ser submetida ao RPC (4 links)
- 1 Política pública com custo elevado (3 links)
- 19 RPC pode interagir com os reguladores (3 links)

Já os cinco conceitos mais centrais com sua pontuação foram:

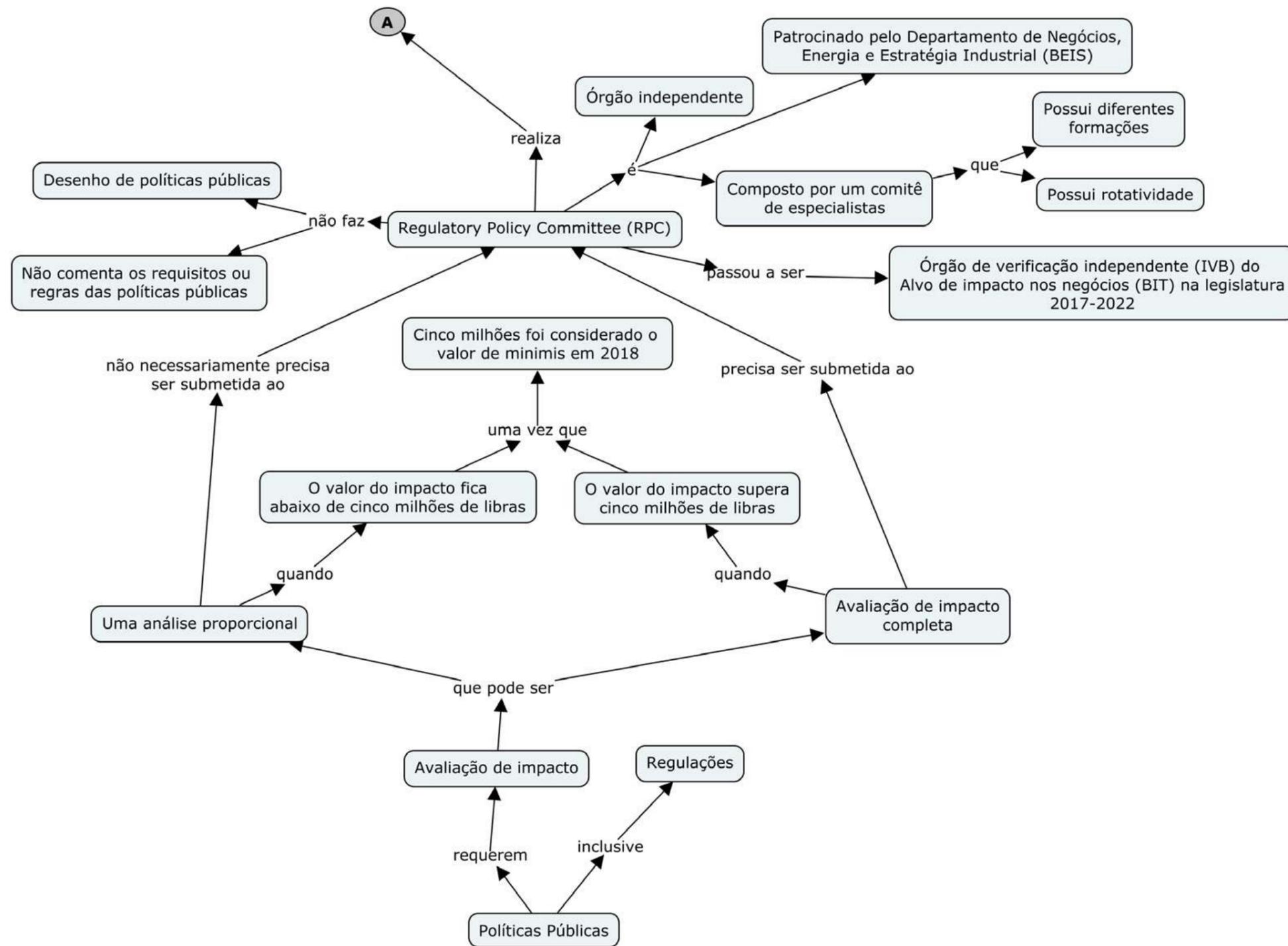
- 7 Garantir que a tomada de decisão seja devidamente fundamentada (12 pontos)
- 5 RPC é um comitê independente (11 pontos)
- 3 AIR precisa ser submetida ao RPC (10 pontos)
- 19 RPC pode interagir com os reguladores (9 pontos)
- 4 AIR precisa ter a qualidade de suas evidências e análises avaliada (9 pontos)

Tais resultados destacam, portanto, a importância da tomada de decisão fundamentada, da independência do comitê ao qual a AIR precisa ser submetida e da possibilidade de interação de tal comitê com os reguladores. Em suma, sugere que uma AIR pautada em informações qualificadas e submetida à avaliação de uma terceira parte, independente, pode contribuir para uma melhor tomada de decisão regulatória, sobretudo se tal independência for entendida como não subordinada a nenhum outro órgão, mas passível de interagir com os responsáveis pela AIR sobre as evidências apresentadas nos estudos.

Uma análise de ambos os mapas permite sugerir algumas hipóteses que cabe considerar quando das entrevistas com os representantes de órgãos reguladores brasileiros:

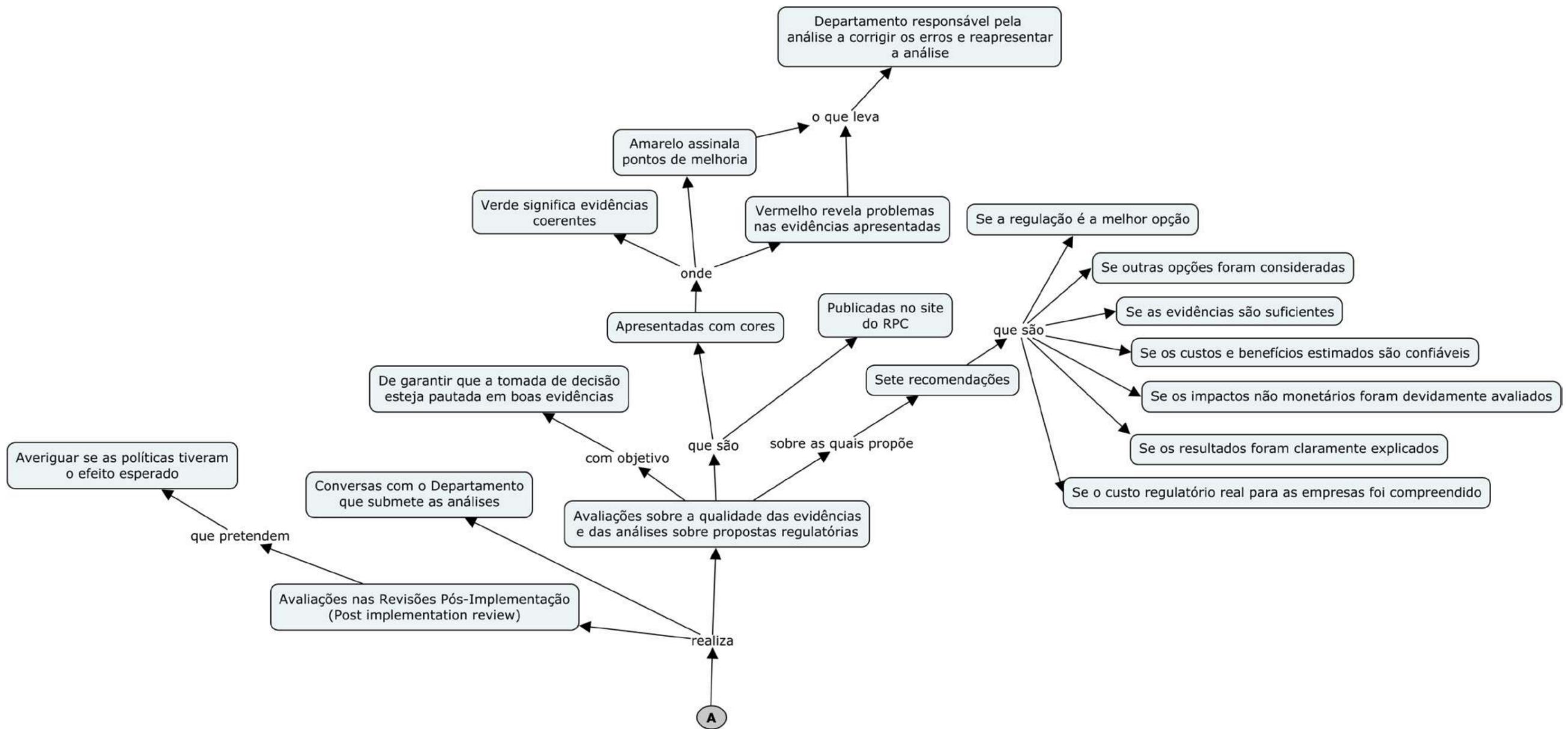
1. Uma tomada de decisão acertada precisa se apoiar em informações de qualidade.
2. Um comitê (ou grupo) independente do processo regulatório pode trazer uma importante contribuição no escrutínio de uma AIR/ARR.
3. O comitê (ou grupo), ainda que independente, precisa interagir com os responsáveis pelo processo regulatório.

Figura 3 – Mapa qualitativo RPC (parte 1)



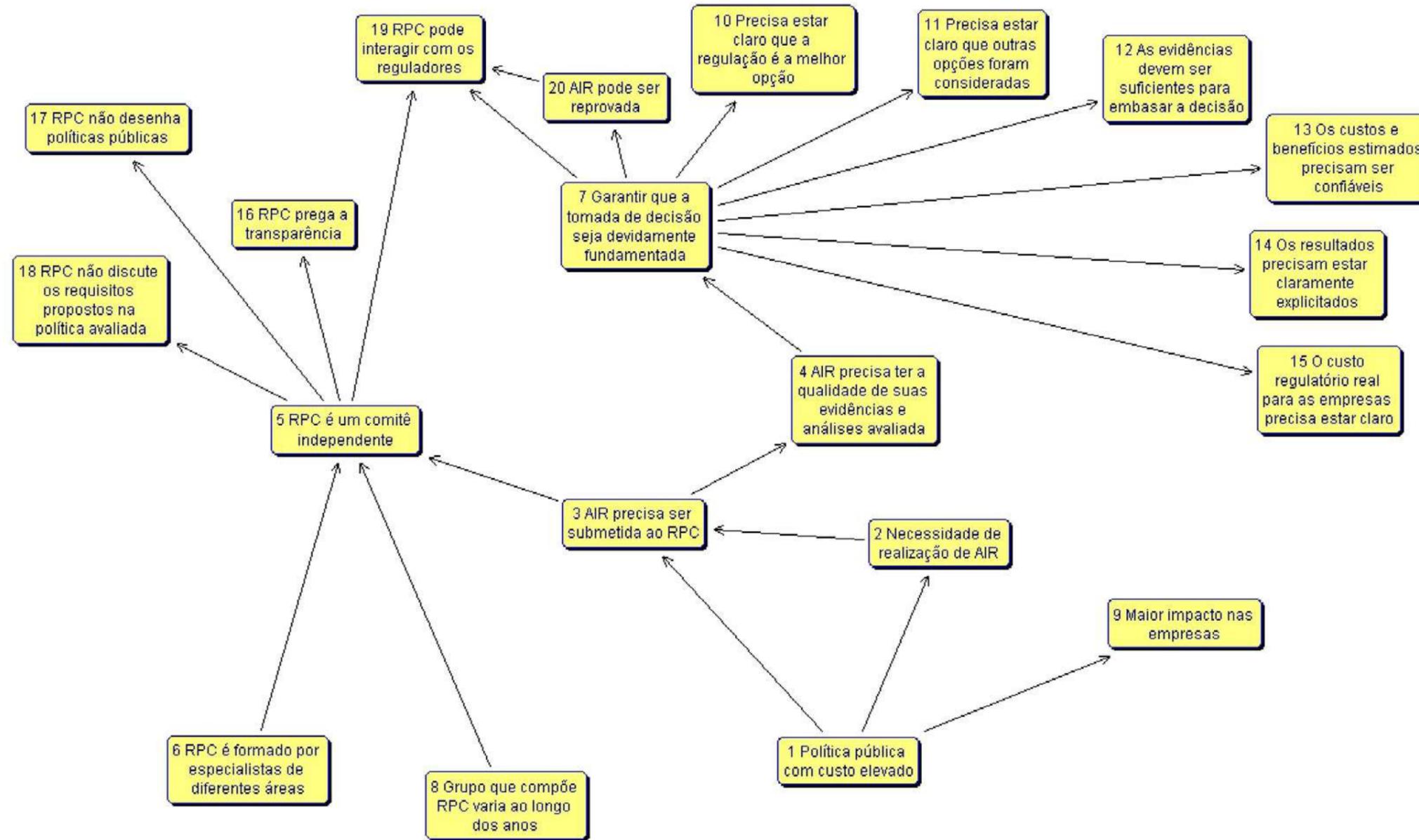
Fonte: elaboração própria.

Figura 4 – Mapa qualitativo RPC (parte 2)



Fonte: elaboração própria.

Figura 5 – Mapa RPC



Fonte: elaboração própria.

5.2.2 Ministerial Challenge Panel on Regulation (MCPR)

O mapa qualitativo do MCPR (Figuras 6 e 7) também parte da sua relação com as políticas públicas para destacar a complexidade e imprevisibilidade do contexto regulatório, o que enseja mecanismos de acompanhamento do processo regulatório. Nesse sentido, a AIR é uma importante ferramenta de apoio a esse acompanhamento e precisa dar conta dessa complexidade, ouvindo as percepções de partes interessadas e opiniões de especialistas de outras áreas. Já a Figura 8 apresenta o modelo formal quantitativo a partir do qual se extraem os aspectos centrais e dominantes. No caso do MCPR, foram selecionados os seis conceitos mais dominantes, dado que cinco possuíam quatro vínculos:

- 13 Uma estratégia como o MCPR é útil no monitoramento do processo (5 links)
- 1 Complexidade da política (4 links)
- 8 AIR deveria ser usada ao longo do processo (4 links)
- 9 AIR precisa dar conta da complexidade (4 links)
- 10 AIR precisa avaliar a capacidade de entrega (*delivery*) (4 links)
- 14 AIR precisa considerar mais do que os impactos socioeconômicos (4 links)

Os sete conceitos mais centrais, por sua vez, foram:

- 13 Uma estratégia como o MCPR é útil no monitoramento do processo (8 pontos)
- 8 AIR deveria ser usada ao longo do processo (8 pontos)
- 5 AIR não pode ser uma única etapa (8 pontos)
- 4 Reguladores devem considerar o contexto (8 pontos)
- 10 AIR precisa avaliar a capacidade de entrega (*delivery*) (7 pontos)
- 9 AIR precisa dar conta da complexidade (7 pontos)

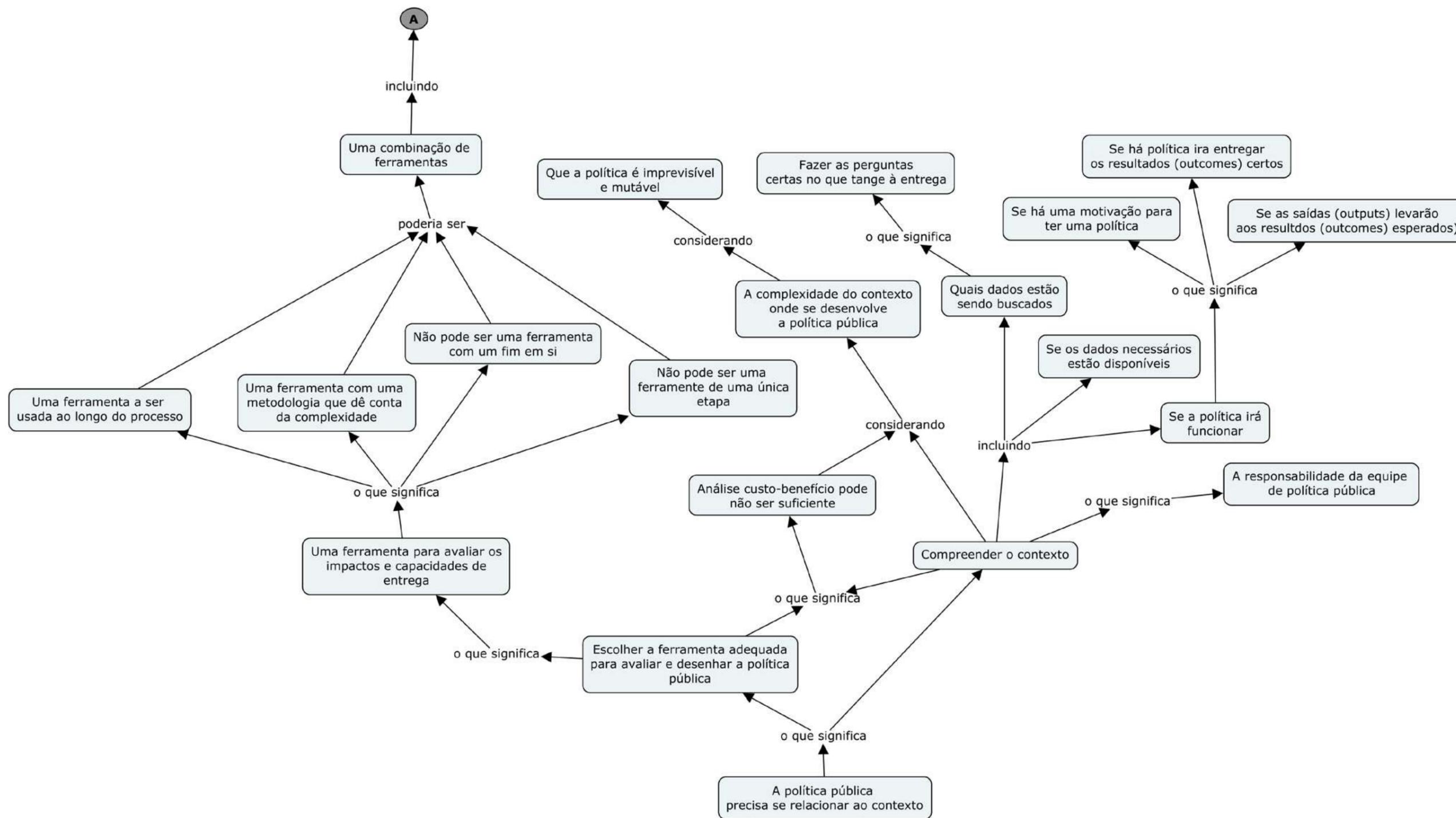
- 1 Complexidade da política (7 pontos)

No caso do MCPR, ficou evidenciada a importância de um mecanismo de acompanhamento do processo regulatório, considerando-se a complexidade do contexto em que se constrói a regulação. O acompanhamento se daria a partir da AIR, que embasaria as discussões do painel e não deveria ser um documento de uma etapa pontual, com um fim em si mesmo, mas mereceria ser revisitado ao longo do processo. Ademais, o olhar para o contexto pressupõe a compreensão dos reais impactos da regulação e, portanto, como esta será entregue (seu *delivery*), e como tais impactos serão percebidos pelos entes regulados; ou seja, é preciso ir além da avaliação de custos, efetividades e benefícios e captar também aspectos subjetivos dos impactos regulatórios. Nesse sentido, uma constante interação com as partes interessadas, preferencialmente no painel ou em outra oportunidade, é pertinente no processo regulatório. Finalmente, e ainda por conta da complexidade do contexto de uma política pública, incluir, nas discussões acerca de uma regulação, equipes de outras áreas, não necessariamente envolvidas com aquela regulação, pode ser de grande valia na medida em que essas equipes agregam o olhar externo ao problema regulatório em pauta, de especialistas em regulação.

A análise conjunta dos mapas referentes ao MCPR também sugere as seguintes hipóteses a serem exploradas nas entrevistas com os representantes de órgãos reguladores brasileiros:

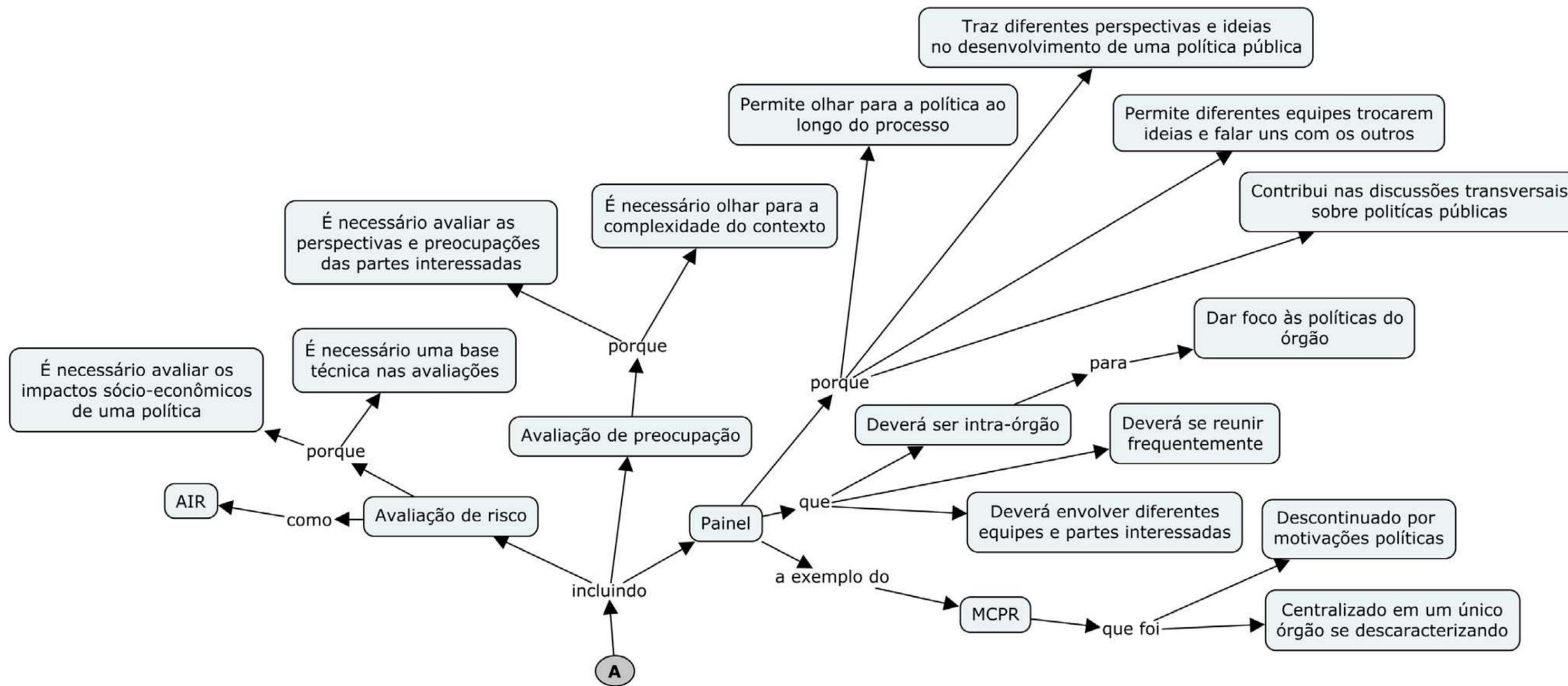
1. É pertinente a existência de um grupo dentro do órgão que acompanhe o processo regulatório a partir da AIR, que serviria não apenas para a tomada de decisão, mas também para o acompanhamento do processo regulatório.
2. A interação com agentes regulados é importante como forma de captar suas percepções ao longo do processo regulatório e dar conta de aspectos mais subjetivos relacionados aos impactos regulatórios.
3. A participação de outras equipes do órgão no processo regulatório, seja esse um problema transversal ou não, pode agregar com visões, perspectivas e conhecimentos diferentes.

Figura 6 – Mapa qualitativo MCPR (parte 1)



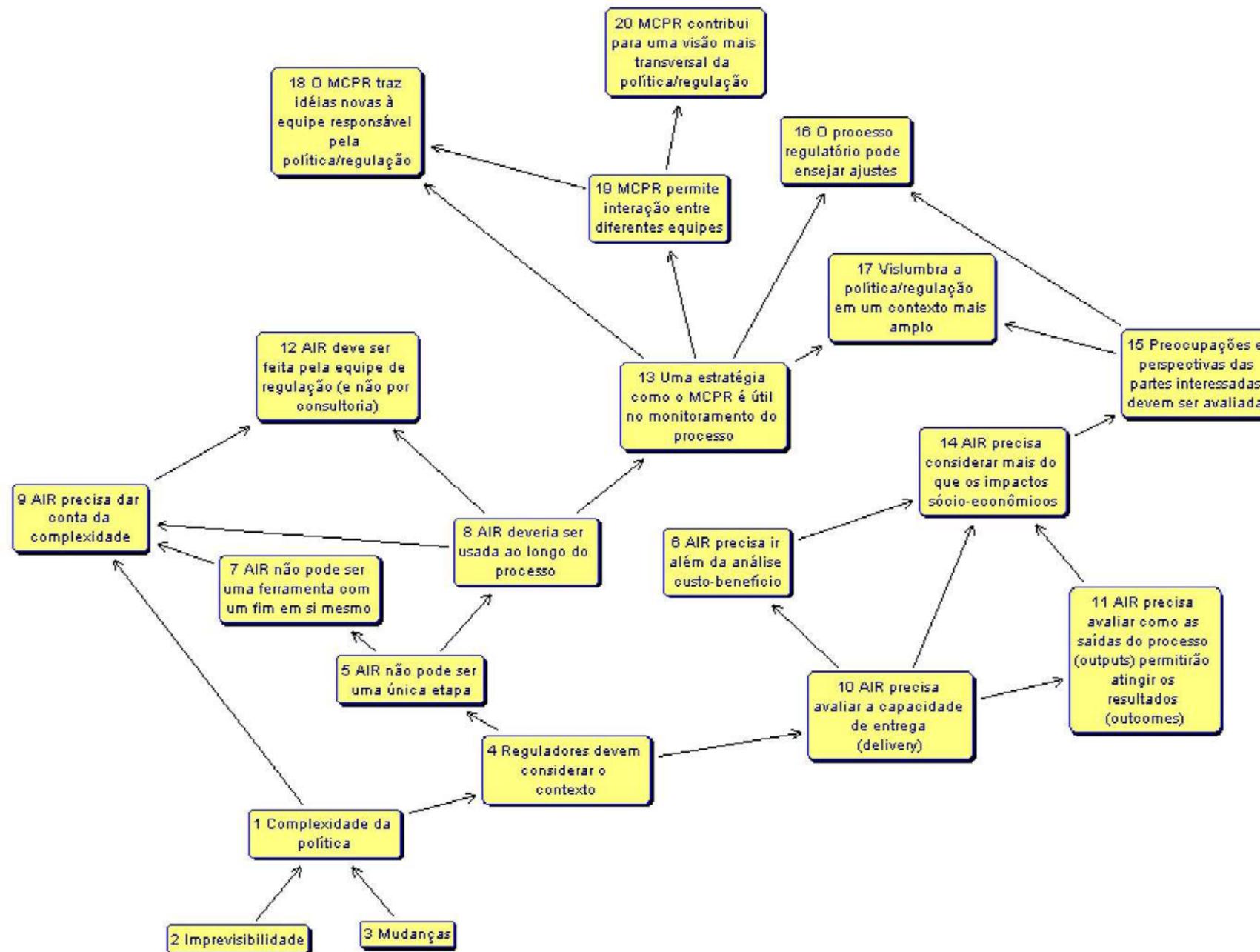
Fonte: elaboração própria.

Figura 7 – Mapa qualitativo MCPR (parte 2)



Fonte: elaboração própria.

Figura 8 – Mapa MCPR



Fonte: elaboração própria.

5.3 Avaliação

Conforme apontado na metodologia, o objetivo da etapa de **análise** era levantar características relevantes das estratégias estudadas que poderiam ser extrapoladas para uso de AIR/ARR no Brasil. Os resultados da etapa anterior apontaram para as seguintes hipóteses, baseadas tanto no RPC quanto no MPCR:

1. Uma tomada de decisão acertada precisa se apoiar em informações de qualidade.
2. Um comitê (ou grupo) independente do processo regulatório pode trazer uma importante contribuição no escrutínio de uma AIR/ARR.
3. O comitê (ou grupo), ainda que independente, precisa interagir com os responsáveis pelo processo regulatório.
4. É pertinente a existência de um grupo dentro do órgão que acompanhe o processo regulatório a partir da AIR, que serviria não apenas para a tomada de decisão, mas também para o acompanhamento do processo regulatório.
5. A interação com agentes regulados é importante como forma de captar suas percepções ao longo do processo regulatório e dar conta de aspectos mais subjetivos relacionados aos impactos regulatórios.
6. A participação de outras equipes do órgão no processo regulatório, seja esse um problema transversal ou não, pode agregar com visões, perspectivas e conhecimentos diferentes.

Tais hipóteses sugerem que uma melhoria na própria elaboração de AIR/ARR passaria, portanto, pela qualificação da informação (hipóteses 1, 2, 5 e 6), pela participação/interação de diversos entes (hipóteses 3, 5 e 6) e pelo uso da AIR/ARR como instrumentos de monitoramento do processo regulatório (hipóteses 2, 4 e 5). Em função disso, foram sugeridas questões que procuravam dar conta de um desses temas ou de uma combinação entre eles. Ressalta-se que as perguntas serviram de roteiro para entrevistas com os representantes dos órgãos reguladores nacionais; ou seja, seu objetivo era de que norteassem a discussão sem cercear, contudo, a exploração mais aprofundada de determinado tema.

Além das questões com foco nas hipóteses levantadas, a título de preparação para entrevistas, procurou-se compreender o funcionamento, estrutura e governança dos órgãos, de modo a apreender o seu nível de maturidade, fator relevante para a aceitação das propostas em pauta.

5.3.1 Governança e maturidade regulatória

Iniciativa relacionada à avaliação do funcionamento e maturidade dos órgãos reguladores brasileiros já havia sido feita pela Casa Civil (SAG, 2017), quando da elaboração das *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório*. Na ocasião foi feito mapeamento junto às agências reguladoras¹ e ao Inmetro em temas relacionados à AIR/ARR, o que incluiu temas como abrangência de aplicação, integração ao processo decisório, metodologia, participação social, governança, monitoramento e disponibilização de dados, entre outros. Alguns resultados considerados relevantes para fins desta pesquisa apontaram que todas as agências faziam uso de AIR, ainda que nem todas tivessem um manual ou metodologia própria para a realização dos estudos. Boa parte das agências iniciavam suas análises na identificação de um problema regulatório, porém, ainda que todas possuíssem mecanismos de participação social, quando da elaboração dos normativos, poucas disponibilizavam a AIR para receber contribuições antes da conclusão do estudo. No quesito governança, a maioria das agências informou que possuía áreas específicas para a elaboração das análises de impacto, mas apenas três as revisavam antes do envio à Diretoria Colegiada. Por fim, no que tange a indicadores para monitoramento das AIR e disponibilidade de dados adequados os resultados se mostraram tímidos, com apenas duas agências, uma para cada item, respondendo de forma positiva².

A título de avaliar a evolução e atual estado de maturidade dos órgãos no que tange à governança regulatória, utilizou-se a adaptação do modelo de maturidade em qualidade regulatória proposto por Dantas e Meneguim (2020), com foco na etapa de desenvolvimento dos processos de análise de impacto regulatório e avaliação de resultado regulatório. Segundo o modelo, pode-se estabelecer quatro níveis de maturidade, a saber: introdução, expansão,

.....
1 A ANM não participou por não existir na ocasião.

2 A consolidação dos resultados encontra-se disponível em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/boas-praticas-regulatorias/consulta-publica/consulta-publica-001-2017-diretrizes-e-guia-air-pasta/abertura/documentacao-produzida-para-construcao-das-diretrizes-gerais-e-do-guia-air/documentacao-produzida-para-construcao-das-diretrizes-gerais-e-do-guia-air>

qualificação e aperfeiçoamento. A Tabela 2 traz uma adaptação, considerando as informações coletadas, do nível de maturidade dos processos de AIR e ARR conforme o modelo. Cumpre notar que um dos aspectos não incluídos na adaptação do modelo foi o critério sobre treinamento do corpo técnico, não avaliado durante a pesquisa. Por outro lado, permitiu-se incluir, a partir do nível de expansão, um critério sobre a interação entre as áreas de uma agência, uma vez que se acredita que tal interação pode contribuir para a melhoria da qualidade regulatória já que promove a troca de dados e experiências. Também se considerou, nos casos em que o modelo menciona “metodologia para avaliar a qualidade da AIR” ou “metodologia de avaliação quantitativa de impactos”, que a existência de uma instância para avaliar a qualidade da AIR e de uma área ou bases para subsidiar a avaliação quantitativa, respectivamente, corroboravam o atendimento a esses critérios.

Tabela 2 – Modelo de maturidade para órgãos reguladores com foco em AIR/ARR

	AIR	ARR
Introdução	<ul style="list-style-type: none"> Existência de ato normativo/metodologia para AIR; Publicidade das AIR e documentos anexos; Existência de guias orientativos. 	<ul style="list-style-type: none"> Existência de ato normativo/metodologia para ARR; Publicidade das ARR e documentos anexos; Existência de métodos de mensuração de carga administrativa; Existência de guias orientativos.
Expansão	<ul style="list-style-type: none"> Existência de metodologia para avaliar a qualidade das AIR; Uso de metodologia de avaliação quantitativa de impactos; Fomento ao uso de instrumentos não normativos; Revisão dos guias orientativos; Troca de dados e experiências eventuais entre áreas reguladoras do órgão. 	<ul style="list-style-type: none"> Uso da metodologia para revisão dos atos; Definição de método simplificado de mensuração da carga administrativa; Elaboração de metodologia para avaliar a qualidade das ARR; Revisão dos guias orientativos; Troca de dados e experiências eventuais entre áreas reguladoras do órgão.

	AIR	ARR
Qualificação	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão da metodologia de qualidade das AIR; • Fortalecimento do uso de metodologia de avaliação quantitativa de impactos; • Fortalecimento do uso de instrumentos não normativos; • Realização de pilotos para teste das opções regulatórias; • Revisão dos guias orientativos; • Existência de grupo informal para troca de dados e experiências entre áreas reguladoras do órgão. 	<ul style="list-style-type: none"> • Expansão do método de mensuração da carga administrativa; • Aplicação das ARR além dos casos em que é mandatória; • Revisão da metodologia de qualidade das ARR; • Revisão dos guias orientativos; • Existência de grupo informal para troca de dados e experiências entre áreas reguladoras do órgão.
Aperfeiçoamento	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão da metodologia de qualidade das AIR; • Aperfeiçoamento do uso de instrumentos não normativos; • Aperfeiçoamento do uso de metodologia de avaliação quantitativa de impactos; • Uso de avaliações externas por agentes independentes sobre a qualidade das AIR; • Manutenção de repositório de dados para subsidiar as AIR; • Revisão dos guias orientativos; • Existência de grupo formal para troca de dados e experiências entre áreas reguladoras do órgão. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de avaliações externas por agentes independentes sobre a qualidade das AIR; • Uso da ARR em larga escala de modo a manter a eficiência na revisão do estoque regulatório; • Aplicar a ARR em larga escala, verificando se os objetivos da intervenção regulatória descritos na AIR foram alcançados, direcionando a revisão do estoque regulatório da agência, buscando mantê-lo atualizado, eficiente e consistente; • Revisão da metodologia de qualidade das ARR; • Revisão dos guias orientativos; • Existência de grupo formal para troca de dados e experiências entre áreas reguladoras do órgão.

Fonte: adaptado de Dantas e Meneguim (2020).

Para subsidiar o estudo sobre a governança regulatória dos órgãos, levantaram-se informações³ relacionadas à AIR/ARR e à agenda regulatória (AR) que estivessem disponíveis publicamente. Mais especificamente buscou-se o número de AIR e ARR publicadas⁴, o número de projetos constantes na última versão da agenda regulatória e o número de eixos temáticos⁵ na agenda regulatória. A opção pela pesquisa em fontes públicas se deveu a uma primeira avaliação quanto à transparência dos órgãos. A Tabela 3 sintetiza tais informações.

Tabela 3 – Dados referentes à AIR/ARR e à agenda regulatória por órgão regulador

	AIR publicadas	ARR publicadas	Projetos na AR	Eixos temáticos da AR
ANA	6		41	8
Anac	37		16	5
Aneel	199	4	132	10
ANM	4		22	6
ANS	15	3*	16	4
Anatel	46		28	6
Antaq	4		15	4
ANTT	29	4	29	5
Anvisa	549	1	146	16
Ancine	13		11	10
ANP	14		67	5
Inmetro	7	1	**	

Fonte: sites institucionais, dados de junho/2021.

* Das três ARR constantes no site da ANS, duas se apresentavam como AIR ex-post e por isso foram enquadradas como ARR.

** A publicação da agenda regulatória foi suspensa pelo órgão em função do processo de revisão do modelo regulatório em curso.

.....
3 O levantamento de tais informações foi realizado em junho/2021.

4 Foram incluídas na contagem Notas Técnicas de teor semelhante a uma AIR.

5 Os eixos temáticos foram definidos ou por assunto ou por área.

Além disso, procurou-se analisar a estrutura organizacional do órgão e a existência de documentos ou infraestrutura específica que contribua para uma boa governança regulatória. A Tabela 4 apresenta tais resultados.

Tabela 4 – Informações sobre estrutura organizacional por órgão regulador

ANA	Superintendência de Regulação.
	Possui um Programa de Qualidade Regulatória, cujo objetivo é aprimorar a atuação da agência e disciplinar as práticas relacionadas à agenda regulatória, à gestão do estoque regulatória e às AIR, além de incluir um manual de instruções para a elaboração, implementação e revisão da agenda regulatória da agência.
Anac	Gerência Técnica de Qualidade Normativa, subordinada à Superintendência de Planejamento Institucional, que coordena os processos, mas não elabora AIR ou regulações.
	Possui um documento com as <i>Diretrizes para a qualidade regulatória e um Guia específico para AIR</i> , além de uma instrução normativa específica sobre o tema da qualidade regulatória (IN no 154/2020). Também possui um <i>Projeto de Regulação Responsiva</i> , que busca alternativas à regulação prescritiva.
Aneel	Quatro superintendências com a temática regulatória: Superintendência de Regulação dos Serviços de Geração, Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição, Superintendência de Regulação Econômica e Estudos do Mercado e Superintendência de Regulação dos Serviços de Transmissão.
	Uma Comissão Técnica de Apoio às Boas Práticas Regulatórias, com integrantes das diversas áreas da agência, de caráter consultivo e orientativo para assuntos referentes a AIR/ARR, elaboração da agenda regulatória e demais temas relacionados à boa prática regulatória.
	Possui uma resolução para adoção de AIR/ARR e diversos modelos para as análises
ANM	Superintendência de Regulação e Governança Regulatória.
	Possui um manual de procedimentos da agenda regulatória.
ANS	Duas diretorias com a temática normativa: Diretoria de Normas e Habilitação das Operadoras e Diretoria de Normas e Habilitação dos Produtos e uma Coordenadoria de Boas Práticas Regulatórias.
	Possui uma proposta de Resolução sobre o processo de AIR na agência e um <i>Guia técnico de boas práticas regulatórias</i> .
Anatel	Superintendência de Planejamento e Regulamentação com uma Gerência de Regulamentação.
	Possui um <i>Manual de boas práticas regulatórias</i> , planejamento normativo de dez anos, do qual sai a AR; uma única área de regulação.

Antaq	Superintendência de Regulação com três gerências de temática regulatória: Gerência de Regulação Portuária, Gerência de Regulação da Navegação Interior e Gerência de Regulação da Navegação Marítima.
	Possui uma proposta de resolução normativa para AIR/ARR.
ANTT	Superintendência de Governança, Planejamento e Articulação Institucional, com uma Gerência de Regulação Aplicada, com três coordenações de temática regulatória: Coordenação de Estudos Regulatórios e Projetos Especiais, Coordenação de Monitoramento Regulatório e Coordenação de Governança Regulatória.
	Possui um <i>Manual de análise de impacto regulatório e de avaliação de resultado regulatório</i> (3ª ed.), modelos de AIR, publicações sobre panorama regulatório, <i>Manual de procedimentos da agenda regulatória e deliberação</i> , tornando mandatória a aplicação de AIR/ARR, política regulatória integrada.
Anvisa	Gerência-Geral de Regulamentação e Boas Práticas Regulatórias com três gerências de temática regulatória: Gerência de Processos Regulatórios, Gerência de Análise de Impacto Regulatório e Gerência de Estudos Econômicos e Inteligência Regulatória.
	Possui <i>Guia de elaboração de análise de impacto regulatório</i> , Kit de ferramentas do <i>design thinking</i> aplicado à AIR, <i>Diretrizes para a implementação de monitoramento e avaliação de resultado regulatório na Anvisa</i> , Portaria e Ordem de Serviço sobre Melhoria da Qualidade Regulatória e vídeos sobre a temática AIR.
Ancine	Secretaria de Políticas Regulatórias.
	Possui um <i>Plano anual de regulação</i> , que é mais operacional, mas com sobreposição da AR.
ANP	Superintendência de Governança e Estratégia, com uma Coordenação de Qualidade Regulatória.
	Possui portaria sobre a elaboração de AIR/ARR, bem como sobre participação social, além de Manual para elaboração de atos normativos e Manual de boas práticas regulatórias.
Inmetro	Diretoria de Avaliação da Conformidade e Diretoria de Metrologia Legal.
	Possui <i>Guia de boas práticas de regulamentação</i> .

Fonte: elaboração própria.

5.3.2 Estruturação e síntese das entrevistas

Para participação nas entrevistas foram convidados representantes de todas as agências reguladoras, do Inmetro e a representante do Ministério da Economia que conduziu os trabalhos de elaboração do Guia da Casa Civil (*SAG et al.*, 2018). As entrevistas foram realizadas entre junho e agosto de 2021 e a Tabela 5 apresenta a lista dos órgãos entrevistados, com os cargos dos seus respectivos representantes.

Tabela 5 – Órgãos entrevistados

Ministério da Economia	Diretora de Programas
Agência Nacional das Águas (ANA)	Gerente Geral de Estratégia
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	Gerente Técnico de Qualidade Normativa
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Secretário-Executivo e membros do Comitê de Boas Práticas Regulatórias
Agência Nacional de Mineração (ANM)	Superintendente de Regulação e Governança Regulatória
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Gerente de Planejamento e Assessor da Gerência de Planejamento
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Superintendente de Planejamento e Regulamentação e Gerente de Regulamentação
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	Servidor da Gerência de Regulação Portuária
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Gerente de Regulação Aplicada e Coordenador de Monitoramento Regulatório
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Gerente-Geral de Regulamentação e Boas Práticas Regulatórias
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Coordenador de Análise Técnica de Regulação
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	Coordenadora de Qualidade Regulatória
Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)	Chefe da Divisão de Qualidade Regulatória

Fonte: elaboração própria.

Considerando a intenção de se aproveitar as entrevistas para, tanto captar a percepção dos entrevistados em relação às propostas do projeto, quanto para avaliar o nível de maturidade, governança e adoção de boas práticas regulatórias, dividiu-se o roteiro das entrevistas em dois blocos (Tabela 6). Enquanto o primeiro bloco procurou explorar a temática da governança regulatória, com foco no uso das AIR/ARR, o segundo bloco propôs questões que pudessem captar a percepção dos entrevistados acerca das hipóteses levantadas na etapa anterior, procurando combinar os aspectos relacionados à qualificação da informação, participação/ interação dos entes e monitoramento, da seguinte forma:

Questão 1: Monitoramento

Questão 2: Monitoramento + participação/interação

Questão 3: Interação entre órgãos

Questão 4: Participação intraórgãos/social

Questão 5: Qualificação da informação + participação social

Questão 6: Qualificação da informação

Tabela 6 – Roteiro das entrevistas dos órgãos reguladores

1ª etapa: Uso de AIR/ARR na agência
- Como se desenvolve o processo de AIR/ARR na agência? Quem regula faz o estudo? Ou são equipes separadas? Existe interação com outros entes da agência?
- Quanto tempo aproximadamente para o desenvolvimento de uma AIR?
- Como se dá o envolvimento com as partes interessadas?
- Consegue facilmente os dados para embasar as AIR? Há facilidade para dados quantitativos?
- Submete a AIR à consulta pública ou interna?
- Leva em consideração as questões comportamentais nas AIR?

<p>2ª etapa: Incorporação de novas práticas</p>
<p>- Acredita que a AIR tem por único objetivo atender a uma tomada de decisão (e ser revista na ARR), ou poderia ser um documento de uso contínuo, que fomentasse e embasasse o acompanhamento do processo regulatório? Inclusive para verificar se de alguma forma os entes já não estariam promovendo mudanças? Seria viável esse acompanhamento?</p>
<p>- Acredita que seria pertinente a criação de um painel de discussão das regulações em desenvolvimento (desde a etapa da AIR), com a participação das equipes responsáveis, de especialistas da agência, de especialistas de outros órgãos reguladores e outras partes interessadas? Um painel com uma periodicidade definida (3x ano) em que se selecionassem as propostas regulatórias que seriam apresentadas em função do seu estágio de desenvolvimento e debatidas com as diversas perspectivas dos participantes.</p>
<p>- Caberia a um fórum específico (por exemplo, a Radar) debater de maneira mais prática AIR/ARR dos órgãos filiados?</p>
<p>- Seria pertinente que a AIR fosse submetida à consulta pública? Ou pelo menos à consulta intragoverno? Ou dentro do próprio órgão? (caso não seja)</p>
<p>- Existe uma preocupação com dados e avaliações quantitativas (decreto menciona)? Mas será que a AIR não deveria manter análises qualitativas até para dar conta de questões mais subjetivas/políticas, de quanto determinada decisão pode impactar na percepção do cidadão?</p>
<p>- A Lei das Agências (nº 13.848) e o Decreto nº 10.411 destacam a competência do ME para opinar, quando pertinente, sobre os impactos regulatórios: isso seria suficiente? Acredita que as AIR de problemas com alto impacto deveriam ser avaliadas por um grupo de especialistas no órgão ou em nível de governo (por outro órgão, por exemplo) para que se ateste sua qualidade?</p>

Fonte: elaboração própria.

Cumprido destacar que a entrevista com a representante do Ministério da Economia teve roteiro mais livre, considerando mais seu papel na adoção das práticas AIR/ARR do que na atuação do ministério enquanto regulador. Ainda assim, tentou-se associar algumas respostas às questões elencadas acima.

A síntese das entrevistas, por sua vez, partiu da categorização, as chamadas grelhas de especificação ou de categorias (FOUCAULT, 1969; BARDIN, 1977), proposta em função das hipóteses para classificar as informações fornecidas pelos respondentes. Conforme já mencionado, a despeito do roteiro de perguntas, as entrevistas transcorreram de forma livre e exploratória, cabendo, portanto, à pesquisadora a classificação e categorização das informações de acordo com a

sua percepção. O detalhamento dessa síntese de cada uma das entrevistas está disponível no Anexo, ao passo que os resultados são apresentados a seguir.

5.3.3 Resultados

5.3.3.1 Nível de maturidade

A análise das páginas dos diferentes órgãos e as entrevistas com seus respectivos representantes revelaram peculiaridades e níveis de maturidade distintos, com algumas agências fazendo uso de estratégias inovadoras e possuindo uma estrutura organizacional que favorece a boa governança regulatória e, portanto, o desenvolvimento de práticas como AIR/ARR. É justo considerar que, à luz do modelo de maturidade proposto por Dantas e Meneguim (2020) e adaptado para fins desta pesquisa, os órgãos atingiram o nível de **introdução** no processo de AIR. Concorrem para tanto a existência do Decreto nº 10.411/2020 e o Guia da Casa Civil (SAG *et al.*, 2018), elaboração coletiva de todas as agências, que impulsionaram a adoção da AIR. Ademais, publicidade é dada tanto às AIR desenvolvidas pelos órgãos, quanto à agenda regulatória, documento de referência para o acompanhamento e monitoramento social do ciclo regulatório das agências. Apesar do Guia da Casa Civil, diversas agências possuem seus próprios guias ou manuais, alguns dos quais já revisados (caso da ANTT, que está na sua terceira edição), sobre AIR, ARR e agenda regulatória, bem como modelos de AIR ou documentos relacionados às boas práticas regulatórias. Merece menção, igualmente, a Anvisa, que possui kit de ferramentas de *design thinking* e vídeos aplicados à AIR.

Em relação ao nível de **expansão** no modelo de maturidade, algumas agências atendem a parte dos critérios propostos, caso da ANA, Anac, Aneel, Antaq e Ancine, que mencionaram estratégias ou instâncias para avaliar a qualidade de suas análises; ANA, Anac, Aneel, ANM, ANS, Anatel, Antaq, ANTT, Ancine e Inmetro, que revelaram o uso de métodos quantitativos; e Anac, Aneel, ANS, Anatel, Antaq, ANTT, Anvisa, Ancine e ANP, que afirmaram existir troca de experiências e informações entre diferentes áreas da agência, ainda que de modo informal e não sistematizado.

No que tange aos níveis de **qualificação** e **aperfeiçoamento**, merecem destaque as iniciativas da Anac, que possui grupo informal para troca de experiências, da ANS e Aneel, que possuem comitês para discussão de boas práticas regulatórias, incluindo AIR, sendo que na Aneel há forte patrocínio das

diretorias e capilaridade no comitê, o que favorece, sobremaneira, a governança regulatória. Tal fato ficou ainda mais evidente durante a própria entrevista, que contou com a participação de diversos representantes do comitê, no que pareceu um claro engajamento da equipe com o tema; não por acaso o comitê foi mencionado pelo Ministério da Economia como uma excelente iniciativa.

No que diz respeito ao processo de ARR, ainda que algumas delas já possuam guias e experiências preliminares nesse tipo de avaliação, o relato, em sua maioria, mostrou que se faz necessário amadurecer o processo. Interessante, contudo, destacar o comentário, em entrevista com a Anac, que já deu início ao processo de elaboração de ARR, de que estas vêm revelando lacunas metodológicas das AIR, o que ratifica opinião que permeou diversas entrevistas, de que a obrigatoriedade da ARR exigirá AIR mais cuidadosas, sobretudo em relação à definição do problema, aos objetivos regulatórios e aos indicadores.

Ademais, cumpre comentar a respeito da estrutura das agências no que tange às atividades de regulação e realização de AIR (Tabela 4). Enquanto algumas possuem uma estrutura mais robusta, caso, por exemplo, da Anvisa, com uma Gerência-Geral e três gerências a ela subordinada, ou da Antaq, com uma Superintendência de Regulação e três gerências abaixo dela para tratarem da temática regulatória, outros órgãos possuem áreas menores, como a Ancine e sua Secretaria de Políticas Regulatórias ou a ANP com uma Coordenação de Qualidade Regulatória. Alguns fatores passíveis de explicar tal diferença podem estar no tamanho do setor regulado – e nesse sentido agências com escopo de atuação mais variado poderiam requerer áreas mais robustas – ou ainda pelo fato da qualidade regulatória ainda não ser compreendida como essencial no ciclo regulatório. Acredita-se, contudo, que o incentivo da alta gestão e a interação entre as diferentes áreas de uma agência podem contribuir para o fortalecimento das boas práticas regulatórias de maneira mais significativa que uma mudança organizacional.

5.3.3.2 Estratégias propostas

A consolidação das entrevistas trouxe resultados nem sempre convergentes em relação às propostas apresentadas. Em relação ao monitoramento do processo regulatório e da AIR servir como base para tal acompanhamento, não sendo apenas um documento de tomada de decisão, houve consenso entre as agências; no entanto, o momento e a dinâmica de tal monitoramento tiveram entendimentos distintos. Se, por um lado, alguns órgãos acreditam que os

indicadores e o plano de implementação, mandatórios na AIR, já estabelecem a dinâmica de monitoramento e que se precisa de um tempo durante ou após a implementação para tal monitoramento, outras agências defendem a importância de um monitoramento antes da implementação do normativo, que possa eventualmente corrigir o curso do processo regulatório.

No que diz respeito à proposta de um painel que permitisse a interação entre os envolvidos no processo regulatório e o acompanhamento do processo regulatório, o que se verificou foi a existência de estratégias para promover essa interação nos órgãos, seja por meio de comitês formais, informais ou grupos de trabalho, ora para discussões em metodologias e boas práticas ou, também, para a elaboração das AIR, sobretudo quando estas possuem escopo transversal na agência. Não se evidenciou, contudo, que tais comitês ou grupos pudessem contar com a participação de agentes externos para acompanharem e discutirem os rumos do processo regulatório, a exemplo do MCPR.

A interação entre as agências em grupos ou fóruns, aproveitando-se preferencialmente os já existentes, foi vista como de grande valia pelos órgãos, já que contribui no intercâmbio de experiências e metodologias. O fórum da Rede de Articulação das Agências Reguladoras (Radar) poderia ser um local para tal interação, requerendo dos representantes das agendas que pautassem temas não apenas com foco em metodologias, mas em questões técnicas e práticas, de forma estruturada.

No que diz respeito aos mecanismos de consulta interna e consulta pública das AIR, como forma de participação na elaboração do estudo, houve uma preferência pela tomada de subsídios, mais focada e objetiva, em detrimento da consulta pública. Também não foi identificada a prática de consulta interna, mas sim o incentivo de articulação entre as áreas para troca de informações. Entretanto, algumas agências reconheceram que a consulta interna de AIR poderia ser interessante nos casos de estudos transversais e antes de eventuais consultas públicas.

Em relação ao uso dos dados, sejam eles quantitativos ou qualitativos, nas avaliações de impacto, muitos reconheceram a importância dos tipos; no caso dos dados quantitativos, pela evidência e robustez que os números propiciam – e algumas agências contam com áreas voltadas para metodologias e estudos estatísticos e de dados –; enquanto os qualitativos permitem que se avaliem questões comportamentais ou políticas, de percepção dos indivíduos ou até dos benefícios de uma regulação, normalmente mais complexos de se estimar

do que os custos. Em relação à disponibilidade dos dados, muitos lembraram da exigência do Decreto nº 10.411/2020 quanto à estruturação de bases de dados. Alguns informaram já possuir algumas bases e, quando não possuem um dado importante, procuram se estruturar para consegui-lo.

Por fim, no que tange à existência de um órgão de validação externo às agências, a maior preocupação diz respeito à função de tal órgão e como ele poderia atuar sem ferir a independência das agências ou sem representar um gargalo no processo regulatório. Não obstante, alguns reconheceram que nos países onde um órgão externo dessa natureza existe, caso, por exemplo, do Reino Unido com o RPC e dos Estados Unidos com o OIRA (*Office of Information and Regulatory Affairs*), houve uma sensível e reconhecida melhora na qualidade regulatória e adoção de boas práticas. Assim, a percepção é de que um órgão externo de validação, no Brasil, deveria atuar de forma independente, funcionando como uma assessoria ou um órgão de apoio às agências. Papel distinto daquele exercido pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (Seae/ME), que já atua na avaliação dos AIR de algumas agências, mas sob a perspectiva da concorrência regulatória. Por sua vez, a existência de uma instância de validação interna à agência despertou a mesma preocupação de ela se tornar um gargalo no processo regulatório. Algumas agências informaram ter estratégias e mecanismos que acreditam funcionar como uma instância de validação, ou mencionaram a possibilidade de esporadicamente algumas AIR serem avaliadas em função de sua temática ou por submissão voluntária da equipe responsável.

5.4 Ação

A quarta e última etapa, conforme indicado na metodologia, baseou-se na avaliação dos resultados da análise das ferramentas estudadas no escopo do projeto, para propor recomendações acerca da incorporação de características de tais ferramentas passíveis de serem implementadas no país. Mais especificamente, essas recomendações se pautaram nas seis hipóteses da etapa de análise que embasaram a categorização exposta na avaliação, procurando-se levar em consideração os resultados referentes à maturidade regulatória dos órgãos entrevistados. Optou-se, igualmente, por sugestões com maior viabilidade e facilidade de implementação. Cumpre destacar que as recomendações, apesar de passíveis de serem aplicadas nas ARR, deram maior ênfase às AIR, em função da prática mais enraizada nesta do que naquela forma

de análise.

Antes de serem relacionadas, cabe recordar que as recomendações se aplicam ao ambiente regulatório, por natureza conjugando um sistema e um contexto altamente complexos, dadas a quantidade de partes e interações existentes e o nível de incerteza, entre outros atributos, e, como tal, precisando envolver os diferentes entes. O envolvimento dos entes que compõem o sistema e, portanto, influenciam e são por ele influenciados, contribui para compreender o funcionamento do sistema e seu contexto (CHECKLAND; HOLWELL, 2004; MINGERS, 2006; GHARAJEDAGHI, 2011).

Hipótese 1: uma tomada de decisão acertada precisa se apoiar em informações de qualidade.

Recomendação: a importância da qualidade da informação é notória e consta, inclusive, do Decreto nº 10.411/2020, que menciona a necessidade de as agências estruturarem bases de dados. Para tanto, pode-se cogitar o aproveitamento das bases existentes, caso de algumas agências, bem como dos dados que são coletados e armazená-los nessas bases. Igualmente pertinente é buscar dados em bases de outros órgãos, como o Ministério da Saúde e seu Datasus, o Ministério da Economia e seu Siscomex ou o IBGE e suas diversas pesquisas e bases, entre outros exemplos. Isso é tão importante quanto a necessidade de que a estruturação seja feita em nível de agência, para que se evite sobreposição de dados e se permita o seu intercâmbio. A circulação de dados e informações é benéfica a todos, e pode-se cogitar, em um segundo momento, nos fóruns apropriados, que as agências promovam um intercâmbio acerca dos dados que possuem (ou precisem), de modo a fomentar essa troca entre elas, seja por mecanismos informais ou acordos formais. Algumas agências, sobretudo aquelas subordinadas a um mesmo ministério, já realizam tal troca; seria valioso expandir tal prática para todo o grupo de órgãos reguladores. Em particular no que tange ao intercâmbio de dados, vale destacar o relato por Azevedo (2021) acerca do projeto *Intelligent Regulatory Information System (IRIS)*, cujo princípio “coletado uma vez, usado muitas vezes” tinha por foco o compartilhamento de dados entre órgãos reguladores do Reino

Unido. O projeto, cujos resultados foram considerados positivos, serviu para identificar tanto a importância de questões técnicas relacionadas ao compartilhamento de dados, como requisitos, integridade, segurança da informação e uso de aplicativos, bem como aspectos legais do compartilhamento (AZEVEDO, 2021). Ambas as questões podem ser pontos de partida para discussões sobre estruturação e intercâmbio de bases de dados.

Em relação à qualidade da informação, esta não necessariamente implica dados e metodologias de análise quantitativos, mas forçosamente considera aqueles qualitativos, de grande valia na compreensão do ambiente complexo em que se desenvolve uma política regulatória, fato reconhecido por muitos órgãos entrevistados. Assim, as agências devem manter, aumentar ou sistematizar, a depender do seu nível de maturidade na prática, a tomada de subsídios antes e até durante a realização das AIR/ARR, como forma de captar a percepção dos diversos entes e melhor compreender o contexto do problema regulatório, tema da análise. Além disso, podem aprofundar discussões sobre as questões relacionadas a comportamento, como os *Behavioural insights* e a *Conduct regulation*, já mencionados, de forma a alinhar os seus processos regulatórios a novas práticas.

Hipótese 2: um comitê, ou grupo, independente do processo regulatório pode trazer uma importante contribuição no escrutínio de uma AIR/ARR.

Recomendação: a criação de um comitê independente nos moldes do RPC, condição *sine qua non* para a preservação da independência das agências, está além do escopo do presente projeto, uma vez que depende de outras instâncias além dos órgãos reguladores. Por outro lado, a Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (Seae), a quem a Lei nº 13.848/2019 e o Decreto nº 10.411/2020 atribuíram um papel que poderia remeter ao do órgão britânico, foi reconhecida por diversas agências como um importante parceiro e destinatário de diversas AIR para uma avaliação sobretudo no que tange a temas de impacto relacionados à concorrência. Entretanto, por ser a validação das

análises de impacto uma entre outras muitas atribuições dessa secretaria, é pertinente supor que sua atividade nessa área não tenha a amplitude do RPC, cujo foco é a avaliação da qualidade das evidências usadas em propostas regulatórias. Dessa forma, mesmo que a Seae mantenha a prerrogativa de avaliação das AIR, é interessante que os órgãos tenham mecanismos próprios alternativos. Nesse sentido, algumas características de um comitê dessa natureza podem ser sugeridas, inclusive considerando estratégias já vigentes em alguns órgãos. A primeira delas é a de instâncias de validação para a qualidade dos estudos e suas evidências que sejam sistematizadas e formalizadas, e contem com uma instância intermediária entre o técnico responsável pela análise e a diretoria responsável por sua aprovação final. Uma segunda recomendação aplicada à AIR de temas transversais, de alta complexidade ou com sugestivo impacto econômico, social ou ambiental (por exemplo, regulações aplicadas a setores com grande número de pequenas e microempresas, ou que possam impactar na grande maioria dos cidadãos) deve passar pelo escrutínio de profissional ou grupo de profissionais da agência, mas independentes das áreas responsáveis pela AIR, ou serem disponibilizadas para consulta interna, com prazo fixado. Finalmente, seria pertinente que as áreas responsáveis pela qualidade regulatória definissem um número mínimo de indicadores a serem monitorados periodicamente e fossem objeto de uma análise crítica da qualidade da AIR.

Hipótese 3: o comitê, ou grupo, ainda que independente precisa interagir com os responsáveis pelo processo regulatório.

Recomendação: das recomendações propostas na hipótese anterior decorre esta, que reitera a importância da interação entre os diferentes entes do processo regulatório, inclusive sendo eles internos aos órgãos reguladores. A exemplo do RPC, que, mesmo sendo um órgão independente, se propõe a discutir com os reguladores a respeito de suas AIR, em um processo iterativo de constante melhoria da qualidade das informações que constam do estudo, a interação entre aqueles que realizam a AIR, as instâncias de validação e outros profissionais que venham a

ter contato com o estudo em uma eventual consulta interna é de grande valia para refinar a qualidade do documento.

De forma semelhante, a comunicação entre os que desenvolveram a AIR e aqueles que conduzirão o processo regulatório, caso sejam equipes distintas, é de grande valia para o sucesso da regulação. Mais uma vez, ratifica-se que a complexidade do contexto regulatório não permite que as diferentes partes do processo trabalhem de forma estanque, mas exige uma permanente interação. Tal conclusão se pauta não apenas no caso do RPC, que trazia um olhar externo na avaliação da qualidade das evidências das AIR e ainda se propunha a discutir com os reguladores acerca de seus estudos, mas também no caso do MCPR, que partia da interação de diversos entes, com diversas perspectivas, para acompanhar e debater o processo regulatório desde a AIR.

Hipótese 4: é pertinente a existência de um grupo dentro do órgão que acompanhe o processo regulatório a partir da AIR, que serviria não apenas para a tomada de decisão, mas também para o acompanhamento do processo regulatório.

Recomendação: algumas agências já possuem grupos formais ou informais que atuam não necessariamente no acompanhamento do processo regulatório, mas possuem escopo mais abrangente, e contam com efetivas participações de diferentes áreas. Outros órgãos demandariam um esforço para a formação de tais grupos e para o engajamento de eventuais participantes. Nesses casos seria adequado um diagnóstico sobre a predisposição de criação desses grupos. Se favorável, as áreas mais afins à qualidade regulatória podem capitanear o processo de criação; nos demais casos, tais iniciativas devem ser pensadas no médio prazo, uma vez que podem causar mudança cultural, com todas as suas implicações, e devem ensejar uma sensibilização, tanto da alta gestão, quanto do corpo funcional. Devem, portanto, considerar a recorrente articulação com representantes de diretorias, a identificação de pessoal com interesse e afinidade a participar de tal grupo; pode-se igualmente considerar interação com a área de comunicação do órgão, como apoio à mobilização e sensibilização.

A experiência do MCPR, que contava com a participação do ministro, revela a importância do apoio da alta administração dos órgãos no sucesso de determinadas iniciativas.

Em relação ao acompanhamento do processo desde a AIR, o Decreto nº 10.411 já prevê que o estudo deve trazer o planejamento da implementação e os indicadores de monitoramento. Convém que nesse planejamento sejam definidos um mínimo de pontos de controle em diferentes etapas do processo regulatório, como o término da etapa de desenvolvimento e o término do período de implementação, quando a coleta de indicadores deverá ser mais efetiva.

Vale destacar que, a exemplo do caso do MCPR, não necessariamente toda AIR e sua decorrente regulação precisam de acompanhamento permanente, podendo-se estabelecer critérios para a seleção daqueles processos cuja criticidade merece ser monitorada por esse grupo interno. O painel britânico sugere, contudo, que os seus efeitos e *feedbacks* foram tão positivos que as próprias equipes passaram a pleitear o direito de apresentar seus estudos e projetos de políticas no painel. Por outro lado, ainda que não seja membro do grupo, a equipe responsável pela AIR e aquela responsável pelo desenvolvimento da regulação devem participar das reuniões de acompanhamento.

Hipótese 5: a interação com agentes regulados é importante como forma de captar suas percepções ao longo do processo regulatório e dar conta de aspectos mais subjetivos relacionados aos impactos regulatórios.

Recomendação: ratifica-se, aqui, a importância do engajamento das partes interessadas como forma de melhor compreender o contexto do problema regulatório e direcionar a regulação. Mais do que isso, pode-se cogitar expandir o processo de tomada de subsídios para que ocorra também na fase de desenvolvimento e implementação da política regulatória, tendo em vista o monitoramento sugerido na recomendação à hipótese 4, por ser pertinente acompanhar as alterações comportamentais e percepções dos entes regulados. Uma sugestão, de modo a

não onerar ou burocratizar o processo, é que se selecione um grupo focal representativo na primeira tomada de subsídios, a ser consultado ao longo do processo regulatório, podendo tal grupo participar do monitoramento do processo em reuniões específicas, a exemplo do que se fazia no âmbito do MCPR. Parte dos indicadores sugeridos nas recomendações anteriores podem se basear na percepção dos entes, e as tomadas de subsídios ao longo do desenvolvimento e implementação irão retroalimentar o processo, permitindo eventuais ajustes, se pertinentes. Ademais, vale recordar a opinião de alguns órgãos de que o envolvimento dos entes regulados favorece o engajamento e a aceitação da regulação. Por outro lado, manter um canal de comunicação aberto com os entes regulados traz maior transparência ao processo regulatório.

Hipótese 6: a participação de outras equipes do órgão no processo regulatório, seja esse um problema transversal ou não, pode agregar com visões, perspectivas e conhecimentos diferentes.

Recomendação: independente da criação ou existência de grupo interno para discussão das AIR, é de grande valia que os estudos contem com a participação de outras equipes do órgão, não necessariamente áreas envolvidas com a temática. Tal participação pode agregar novas perspectivas e trazer contribuição para a solução de problemas que os envolvidos com a questão podem não vislumbrar. De fato, áreas que dominam o processo regulatório, mas não necessariamente afins ao tema de uma regulação, podem trazer soluções inovadoras para o problema.

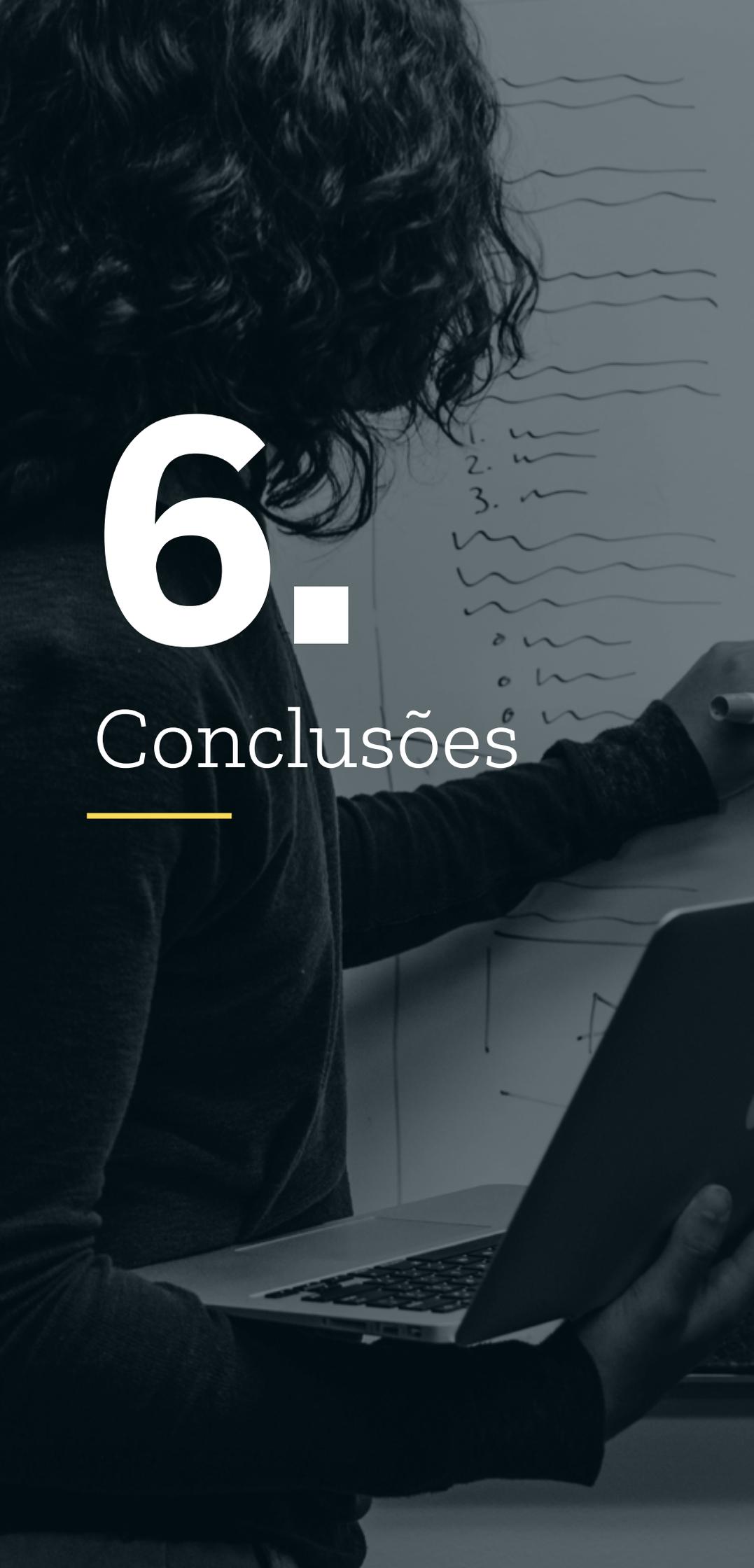
Além das recomendações apresentadas, que procuraram atender às hipóteses levantadas, uma última, de caráter mais genérico, que pode trazer um ganho à maturidade e trabalho dos órgãos reguladores, deve ser cogitada. Tal sugestão, inspirada na experiência da elaboração do Guia da Casa Civil, conforme relatado por diversas agências, é de que essas vivenciaram um crescimento quando interagiram em prol de um objetivo comum. Nesse sentido, é oportuno que os órgãos estabeleçam uma agenda comum, com propostas, objetivos e

responsabilidades claramente estabelecidos. Pode-se incluir nessa agenda guias de ARR, ferramentas para avaliação de impactos, estratégias de monitoramento, *behavioural insights* etc., fazendo uso dos fóruns já existentes como espaço de articulação. Uma construção dessa natureza, da mesma forma que a interação entre os entes, já incentivada, se adapta a uma parte dos preceitos da inteligência coletiva; a saber, uma inteligência distribuída, que aproveita os diferentes conhecimentos e saberes, ao mesmo tempo em que reconhece e valoriza as competências, gerando assim o engajamento (LEVY 1997). Em suma, além de resultar num produto de maior qualidade, que contou com o conhecimento de diversas pessoas, favorece sua adoção por aqueles que participaram da iniciativa e se identificam com ela.

H1-AC
Design

6.

Conclusões





6. Conclusões

A presente pesquisa teve por objetivo estudar estratégias adotadas no Reino Unido relacionadas às análises de impacto regulatório (AIR) e avaliação de resultado regulatório (ARR), consideradas úteis e passíveis de serem implementadas no Brasil, na medida em que permitissem aumentar a interação entre os diferentes entes de um processo regulatório e fomentassem uma melhoria nesse processo. Propôs-se que tais estratégias deveriam de alguma forma simplificar, validar e melhorar a qualidade das AIR/ARR, uma vez que estariam amparadas em informação compartilhada e mais confiável, submetida a escrutínio e tornando o processo decisório e o posterior desenvolvimento da regulação mais objetivos.

Das três estratégias cogitadas, uma – *Stretching the Web* (StW) – acabou sendo descartada pela ausência de relatos e documentos acerca de sua efetividade. O estudo das outras duas, o *Regulatory Policy Committee* (RPC) e o *Ministerial Challenge Panel on Regulation* (MCPR), revelou estratégias que sofreram modificações sensíveis desde a sua origem, mas que possuem características que caberia considerar para uma implementação no Brasil.

Com uma metodologia baseada na estruturação de métodos de mapeamento de Mingers (2006), a pesquisa se amparou em duas entrevistas e diversos documentos para analisar as duas estratégias e, com o uso de técnicas de mapeamento qualitativo e causal, destacar aquelas características mais relevantes que mereceriam ser estudadas à luz da realidade dos órgãos reguladores brasileiros. Para tanto, definiram-se algumas hipóteses para tais características, que inspiraram as entrevistas realizadas com representantes do Ministério da Economia, das agências reguladoras e do Inmetro. Como forma de incrementar os resultados da pesquisa, procurou-se, além de captar a perspectiva dos reguladores sobre as hipóteses, avaliar o nível de maturidade dos órgãos, uma vez que se considerou que tal nível poderia refletir na eventual adoção das estratégias.

A maturidade foi analisada a partir de adaptação do modelo proposto por Dantas e Meneguim (2020) e revelou, para as AIR, que todas as agências alcançaram o primeiro nível de maturidade, de introdução, algumas delas tendo atingido ou estando próximas de atingir o segundo nível, de expansão, e até com algumas características dos níveis mais adiantados. No caso das ARR, por se tratar de processo ainda bastante incipiente, a falta de uma maior maturidade ficou evidente.

Por sua vez, as entrevistas trouxeram a percepção de que o monitoramento do processo regulatório a partir da AIR é importante, ainda que não houvesse consenso sobre quando iniciar tal monitoramento de modo que traga resultados positivos. Igualmente não houve clareza sobre como realizar tal monitoramento, em particular em que medida ele pudesse ser feito por um grupo maior, e quem comporia esse grupo, ou se apenas pela equipe responsável. Em relação à participação social, essa foi reconhecida como fundamental para os estudos de impacto, com diversas possibilidades para sua execução. Também a interação entre agências e entre áreas da mesma agência, ainda que de formas e por meios diferentes, foi vista como positiva, mesmo que tais processos de interação possam ser aperfeiçoados. Finalmente, no que diz respeito à qualificação da informação, o uso de dados, tanto quantitativos, quanto qualitativos, foram ambos mencionados como necessários, bem como a importância de se estruturar tais dados. Em contrapartida, a existência de um órgão de validação, que contribua para elevar a qualidade da informação, ainda inspira cautela; no caso de um órgão externo, em razão da preocupação com a independência das agências, e de um órgão interno, por receio de se tornar um gargalo no processo regulatório.

De posse de ambos os resultados, na última etapa da metodologia, propôs-se uma lista de recomendações, pensadas de forma simples e objetiva, aproveitando parte das características das ferramentas britânicas estudadas e parte das experiências e estratégias das próprias agências, que possam ser adotadas aqui. Em particular, defendeu-se sobretudo a interação entre diferentes entes do processo regulatório ou com algum conhecimento pertinente a ele, não apenas com vistas à melhoria na qualidade das AIR/ARR, mas, igualmente, de modo a incrementar a maturidade dos órgãos.

A presente pesquisa não se esgota, contudo, nessas recomendações. Ao contrário, permite vislumbrar outros desdobramentos, tais como uma avaliação mais profunda da maturidade e da governança regulatória, talvez, inclusive, com um novo modelo de análise; uma análise dos meios de interação e participação e sua real efetividade; um estudo sobre estratégias de estruturação de dados aplicadas às necessidades de cada agência; e uma avaliação sobre indicadores e sua efetividade.

Finalmente, deve-se considerar sempre o estudo de práticas de outros países com avançada maturidade regulatória, a exemplo do Reino Unido, uma vez que podem inspirar melhorias nos processos regulatórios brasileiros. De fato, e esta constitui a principal conclusão desta pesquisa, experiências de sucesso aplicadas em outros países, mesmo que com realidade distinta da nossa, podem sempre trazer, mesmo com eventuais adequações, um importante subsídio à melhoria na qualidade de nossos processos. No caso das regulações, cujo impacto na sociedade pode se revelar crítico, a melhoria deve ser contínua e persistente.

REFERÊNCIAS

AKBIYKLI, R.; EATON, D.; DIKMEN, S. U. Achieving sustainable construction within private finance initiative (PFI) road projects in The UK. *Technological and Economic Development of Economy*, v. 18, n. 2, p. 207-229, 2012.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). *Diretrizes para a qualidade regulatória*. Brasília: Anac, s.d.

_____. *Guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório*. Brasília: Anac, 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). *Manual de boas práticas regulatórias*. Brasília: Anatel, 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS). *Guia técnico de boas práticas regulatórias – orientações técnicas para o aprimoramento do processo regulatório*. Rio de Janeiro: ANS, 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). *Manual de procedimentos da agenda regulatória*. Brasília: ANTT, 2019.

_____. *Manual de análise de impacto regulatório (AIR) e de avaliação de resultado regulatório (ARR)*. Brasília: ANTT, 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). *Guia de análise de impacto regulatório*. Anvisa, 2019.

AZEVEDO, A. C. *Estudo sobre a informação como fator relevante na regulação de comércio exterior*. 2021. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicação – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. *Understanding regulation*. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BANXIA SOFTWARE LTD. *Decision explorer user's guide*. Version 3.5.0. United Kingdom: Banxia Software Ltd, 2017.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BATESON, J.; HODGSON, L. *Beyond law: understanding the scope of conduct regulation*. Norton Rose Fulbright, 2014. Disponível em: <https://www.nortonrosefulbright.com/-/media/files/nrf/nrfweb/imported/beyond-law-understanding-the-scope-of-conduct-regulation.pdf>. Acesso em: jul. 2021.

BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.

DEPARTMENT FOR BUSINESS, ENTERPRISE AND REGULATORY REFORM (BEER). Department for *Business, Enterprise and Regulatory Reform Annual Report and Accounts 2008-09*. Londres: Crown Copyright, 2009. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/250625/0447.pdf> Acesso em: mai. 2021.

BERTALANFFY, L. *Théorie générale des systèmes*. Paris: Dunod, 1993.

BRASIL. Decreto-Lei nº 6.062, de 16 de março de 2007. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6062.htm>. Acesso em: ago. 2016.

_____. *Resolução no 90, de 05 de dezembro de 2018*. Estabelece boas práticas para a elaboração e revisão de medidas regulatórias que afetam o comércio exterior. Brasília: Ministério da Economia, Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio-Exterior do Ministério da Economia, 2018. Disponível em <<http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/2149-resolucao-n-90-de-05-de-dezembro-de-2018>>. Acesso em: out. 2020.

_____. *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 e outras providências. Brasília: Casa Civil, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm> Acesso em: out. 2020.

_____. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado. Brasília: Casa Civil, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm> Acesso em: out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 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. Brasília: Casa Civil, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm>. Acesso em: out. 2020.

BROWN, C; SCOTT, C. *Reflexive governance in better regulation: evidence from three countries*. Working Paper. Centre for Philosophy of Law – Centre de Philosophie du Droit (CPDR) of the Catholic University of Louvain (Louvain-La-Neuve). s. d. Disponível em: <<https://researchrepository.ucd.ie/rest/bitstreams/19113/retrieve>> Acesso em: mai. 2021.

BRYSON J. M. *et al. Visible thinking – unlocking causal mapping for practical business results*. West Sussex: John Wiley and Sons, 2004.

CAÑAS, A. J.; NOVAK, J. D. Concept mapping using cmaptools to enhance meaningful learning. In: OKADA, A.; SHUM, S.; SHERNBORNE, T. (eds.). *Knowledge cartography – software tools and mapping techniques*. London: Springer-Verlag, 2008.

Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais. São Paulo: Saraiva, 2005.

HAMPTON, P. *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*. Londres: HM Treasury, 2005. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton_150305_640.pdf>. Acesso em: ago. 2016.

HELM, D. *Regulatory reform, capture, and the regulatory burden*. Oxford: Oxford Review of Economic Policy, 2006.

HOOD, C. *The blame game*. New Jersey: Princeton University Press, 2011.

HOOD, C. *et al. Regulation inside Government*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

HOUSE OF COMMONS. *Regulatory reform committee inquiry: getting results: the better regulation executive and the impact of the better regulation agenda*. Londres: UK Parliament, 2008. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmdereg/474/8051306.htm>. Acesso em: jul. 2021.

HYERLE, D. Thinking maps: a visual language for learning. In: OKADA, A.; SHUM, S.; SHERNBORNE, T. (eds.). *Knowledge cartography – software tools and mapping techniques*. London: Springer-Verlag, 2008.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). *A guide to good practice – principle and practices in product regulation and market surveillance*. ISO, 2012. Disponível em: <http://www.iso.org/iso/casco_guide.pdf>. Acesso em: ago. 2016.

JEUDY, H. P. *Le désir de catastrophe*. Alençon: Aubier, 1990.

JOVCHELOVITCH, S.; BAUER, M. Entrevista narrativa. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som – um manual prático*. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

LEVY, P. *L'intelligence collective: pour une anthropologie du cyberspace*. Paris: La Découverte, 1997.

LODGE, M.; WEGRICH, K. O enraizamento da regulação de qualidade: fazer as perguntas difíceis é a resposta. In: PROENÇA, J. D.; COSTA, P. V. da; MONTAGNER, P. (orgs.). *Desafios da regulação no Brasil*. Brasília: Fundação Escola Nacional da Administração Pública (Enap), 2009.

LÖFSTEDT, R. *Reclaiming health and safety for all: an independent review of health and safety legislation*. Londres: Department for Work and Pensions, Health and Safety Review Team, 2011. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/66790/lofstedt-report.pdf>. Acesso em: ago. 2016.

MACRAE, D. Using assessment tools in the policy context. In: OECD. *Conducting sustainability assessments*. OECD Publishing, 2010. Disponível em <https://dx.doi.org/10.1787/9789264047266-8-en>. Acesso em: out. 2020.

MARTINS, R. A. Abordagens quantitativa e qualitativa. In: MIGUEL, P. A. C. (coord.). *Metodologia de pesquisa em engenharia de produção e gestão de operações*. Rio de

SUBCHEFIA DE ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS (SAG) *et al.* *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório – AIR*. Brasília: Presidência da República, 2018.

SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. da (eds.). *Marcos regulatórios no Brasil – o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2005.

SECRETARIA DE ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE (SEAE). *Guia para elaboração de análise de impacto regulatório (AIR)*. Brasília: Ministério da Economia, 2021.

SELZNICK, P. Focusing organizational research on regulation. In: NOLL, Roger G. (ed.). *Regulatory policy and the social sciences*. London: University of California Press, 1985.

SENGE, P. *The fifth discipline*. New York: Currency Doubleday, 1990.

SILVA, A. B.; ROMAN NETO, J. Perspectiva multiparadigmática nos estudos organizacionais. In: GODOI, C. K.; MELLO, R. B. de; SILVA, A. B. da (orgs.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.

UNITED KINGDOM. *Regulatory Policy Committee*. s.d.(a). Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee>>. Acesso em: out. 2020.

_____. *Stretching the web*. Department for Environment, Food and Rural Affairs – Defra, s.d. (b). Disponível em: <<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090703130628/http://www.defra.gov.uk/sustainable/think/stretch/index.htm>>. Acesso em: fev.2021.

_____. *Better policy making: a guide to regulatory impact assessment*. Londres: Cabinet Office, 2003.

_____. *Regulation – less is more: reducing burdens, improving outcomes*. Londres: Better Regulation Task Force, 2005.

_____. *Multi-criteria analysis: a manual*. Department for Communities and Local Government, 2009. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7612/113261_8.pdf>. Acesso em: ago. 2016.

_____. *Impact assessment guidance*. Department for Business, Innovation & Skills – BIS, 2010.

_____. *Better regulation framework manual – practical guidance for UK Government officials*. Department for Business, Innovation and Skills, Londres, 2015.

_____. *The green book – central government guidance on appraisal and evaluation*. HM Treasury, 2018. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf>. Acesso em: out. 2020.

_____. *Better regulation framework – interim guidance*. Londres: Department for Business, Energy and Industrial Strategy, 2020. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/

<file/872342/better-regulation-guidance.pdf>>. Acesso em: out. 2020.

YIN Robert. K. *Estudo de caso – planejamento e método*. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Anexos

1 – Ministério da Economia

<p>Monitoramento (AIR como documento para permitir o acompanhamento do processo regulatório)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Na ocasião do GT-AIR, quando se propôs o Guia, fez-se um diagnóstico que apontou duas questões: (i) havia resistência de diretores que não entendiam qual seria o papel do decisor se a AIR já traria uma conclusão; e (ii) muitos servidores encaravam a AIR como mais uma burocracia no processo e faziam as AIR às pressas; • O Guia foi criado como um padrão mínimo; • As agências precisam se responsabilizar sobre suas atividades, atuar na governança para garantir a qualidade regulatória.
<p>Monitoramento + participação/ interação (painel para discussão de regulações)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A ideia de um comitê nos moldes da Aneel é ótima, é preciso uma governança que funcione.
<p>Interação entre órgãos (fórum entre órgãos para discussão de questões mais práticas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A Seae tem um fórum de reguladores com foco numa atuação parecida com o da Camex; • O GT-AIR foi de alguma forma recriado e há reuniões periódicas; • O custo maior é a coordenação e o engajamento; • O ME tem uma página na sua intranet com exemplos de AIR; O cuidado é não haver sobreposição de fóruns.
<p>Participação intraórgãos/social (AIR submetida à consulta pública ou interna)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Importância da consulta para coleta de dados; • Participação social é fundamental desde o início – mais importante do que na elaboração da minuta.
<p>Qualificação da informação + participação social (uso de dados quantitativos e percepção qualitativa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Muitas vezes há dados na própria agência, mas sequer consultam áreas da mesma agência que teriam o dado; • Nos EUA também não há dados para todas as questões, de forma que é preciso fazer o melhor possível com o dado de que se dispõe; • Não é necessário fazer apenas quantitativo – é preciso flexibilidade metodológica.
<p>Qualificação da informação (existência de órgão de validação interno ou externo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tema polêmico com as agências pela questão da autonomia e pelo medo de o órgão estar aferindo a qualidade ou mérito da regulação e não da produção em si; • É uma boa prática da OCDE, mas o mandato desse órgão não é comum a todos os países; • É preciso saber onde instalar esse órgão por conta da interferência política e é preciso uma reputação de seriedade (caso do RPC); • A Casa Civil funcionou como um <i>oversight body</i>, mas de maneira diferente, como se fosse uma construção coletiva; • A Seae não é o órgão de coordenação hoje.

2 – Agência Nacional das Águas

<p>Monitoramento (AIR como documento para permitir o acompanhamento do processo regulatório)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O setor de saneamento, por seguir uma norma de adesão, já vem cobrando um acompanhamento mais frequente pós estabelecimento da norma; • Monitorar na implementação é importante para refinar o dado e qualificá-lo ainda mais.
<p>Monitoramento + participação/ interação (painel para discussão de regulações)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ANA tem algo parecido com o RPC na medida em que faz a supervisão regulatória (uniformização) na questão do saneamento, isto é, estabelece padrões e critérios – considerando a diversidade nacional – a partir dos quais os estados e/ou municípios (são 87 reguladores infranacionais) estabelecem suas regras; • A ANA possui diversas áreas internas que elaboram as regulações e a gerência de estratégia “certifica” as evidências para as normas de referência.
<p>Interação entre órgãos (fórum entre órgãos para discussão de questões mais práticas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A Radar [fórum das agências] surgiu com base na necessidade de interação entre os órgãos; • A troca de dados entre algumas agências é essencial (por exemplo, a interação da ANA com Aneel e ANM é fundamental), mas essas interações ainda são pequenas; • As discussões na Rede surgem da necessidade de interação das agências, mas essa troca não é estruturada e acontece mais pelo vínculo/conhecimento entre servidores; • Talvez a existência de um centro de governo coordenando (sem intervir) contribuiria para a estruturação dessas interações.
<p>Participação intraórgãos/social (AIR submetida à consulta pública ou interna)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ANA faz tomada de subsídios e audiência públicas e realiza diversas discussões sobre o processo regulatório, antes até de iniciar a AIR; • Há previsão legal para GT envolvendo diversos entes, mas ainda hesitam em fazer; • Notória preocupação em envolver o mercado de prestadores de serviço desde o começo para facilitar a adesão à norma.

<p>Qualificação da informação + participação social (uso de dados quantitativos e percepção qualitativa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acredita que há uma tendência do regulador em dizer que não tem dados; • É preciso ter clareza na metodologia e usar qualquer uma viável; • ANA faz uso também de dados qualitativos; • Dados qualitativos como os dados comportamentais se aplicariam (por exemplo, o uso racional da água/esgoto), mas seu uso ainda é um desafio; • Indução do comportamento também não é aferida; • ANA criou uma assessoria de metodologia que pode contribuir no uso dos dados e metodologias.
<p>Qualificação da informação (existência de órgão de validação interno ou externo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Não defende um modelo OIRA ou RPC, mas é preciso um olhar transversal para coordenar ou harmonizar ações e interações entre agências, sem romper a autonomia do agente regulador; • A Casa Civil tinha esse papel de “maestro da orquestra”, mas acabou perdendo; • Seria um erro ter um órgão com o papel de controlador, porque torna a decisão regulatória uma decisão de governo, mas por outro lado força as agências a ter certeza de suas evidências; • Se a função desse órgão for bem orquestrada, sua existência pode ser positiva.

3 – Agência Nacional de Aviação Civil

<p>Monitoramento (AIR como documento para permitir o acompanhamento do processo regulatório)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • É pertinente a revisão periódica das AIR; • A Anac deu início à elaboração de ARR, o que vem revelando lacunas metodológicas das AIR; no entanto, é um processo ainda em amadurecimento, não estruturado ou sistematizado.
<p>Monitoramento + participação/ interação (painel para discussão de regulações)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Anac conta com um comitê informal, capitaneado pela Qualidade Normativa e com representantes das áreas finalísticas, que realiza reuniões bimestrais, tendo por foco questões mais gerais ou metodológicas, não para discutir um caso ou regulação específica; • Em processos mais complexos, a Qualidade Normativa procura participar da equipe do projeto regulatório e trazer contribuições nas questões metodológicas; • Em regulações multidisciplinares, uma equipe é montada com representantes das várias áreas, um deles sendo encarregado da condução dos trabalhos; • A Qualidade Normativa tem buscado identificar nichos de expertise nas áreas, articulando a interação entre áreas, de modo que aquela que detenha um conhecimento em uma metodologia possa ajudar outra no processo normativo, sobretudo porque há diferença na maturidade regulatória entre diferentes áreas.
<p>Interação entre órgãos (fórum entre órgãos para discussão de questões mais práticas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A Rede de Articulação das Agências Reguladoras (Radar) poderia ser um bom espaço de discussão, ampliando a sua atuação de forma mais técnica e aprofundada, inclusive há proposta de criação de comitês técnicos.
<p>Participação intraórgãos/social (AIR submetida à consulta pública ou interna)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Não há consulta interna ou pública para AIR, mas, internamente, há conversas ou apresentações em cima de algum ponto da análise (por exemplo, a metodologia); • Muito comum é a tomada pública de subsídios na construção de um normativo, no caso das partes interessadas externas; • Há muita interação com as partes interessadas externas e podem ser criados grupos de estudo misto, com representantes da agência e do setor regulado, para discutir pautas; • Em particular com outros órgãos de governo, reuniões também podem acontecer para fomentar discussões quanto ao conteúdo das normas.

<p>Qualificação da informação + participação social (uso de dados quantitativos e percepção qualitativa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Houve uma mudança de cultura e as áreas passaram a ter uma maior pré-disposição para adotar as metodologias quantitativas, mesmo que a qualidade dos dados ainda precise melhorar; • A Anac tem suas próprias bases de dados, a partir de fontes primárias, mas recorre a dados de outras instituições, em particular dados econômicos; • Análises quantitativas, quando bem fundamentadas, com as devidas premissas, podem ser mais robustas do que as qualitativas.
<p>Qualificação da informação (existência de órgão de validação interno ou externo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Havia uma ideia de se submeter as AIR para a área de planejamento, mas, considerando o tamanho da equipe, tal proposta ainda não é factível; assim, se entrarem no processo como etapa, tendem a virar gargalo; • Há a preocupação de monitorar as normas em desenvolvimento, com maior ênfase naquelas mais complexas e prioritárias; • Consultas esporádicas às AIR podem ocorrer, porém não de forma estruturada ou sistematizada; • Anac possui um Guia que as AIR devem seguir e cabe às assessorias das diretorias verificar seu cumprimento: sorteiam um processo e verificam; • Já a possibilidade de validação por um órgão externo não seria pertinente, já que as agências não têm um nível de maturidade que permitisse lidar com o risco que esse tipo de intervenção poderia trazer.

4 – Agência Nacional de Energia Elétrica

<p>Monitoramento (AIR como documento para permitir o acompanhamento do processo regulatório)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Em uma das áreas, ao término da AIR, elaboram dois documentos: sistematização do monitoramento (mapa mental da AIR), com pontos de controle; e o planejamento da avaliação regulatória. Dessa forma, podem realizar um acompanhamento contínuo ao longo do processo para ver se a regulação está indo para o caminho esperado e eventualmente corrigir desvios (nem todas as áreas têm essa prática em função das diferenças em maturidade). Nessas etapas ainda não há envolvimento com as partes interessadas externas; • Há uma evolução na AIR desde o seu início até o momento em que a regulação é pública e a AIR ganha sua versão final; • As áreas fins, clientes da regulação, precisam produzir informações que irão alimentar o processo regulatório e esse monitoramento contínuo não se atém apenas aos indicadores.
<p>Monitoramento + participação/ interação (painel para discussão de regulações)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aneel tem uma comissão interna composta pelos representantes das diferentes áreas da agência onde são compartilhadas informações, práticas e metodologias de cada uma; • Eventualmente constituem grupos de trabalho formais para discutir e estudar temas mais complexos de maneira mais dedicada; • Comissão possui uma capilaridade para permitir a articulação entre todos os níveis, desde o técnico até o decisório; • AIR transversais têm a participação de diferentes áreas da agência com um responsável pelo projeto.
<p>Interação entre órgãos (fórum entre órgãos para discussão de questões mais práticas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Com outros órgãos são feitas reuniões específicas para a contribuição no mesmo nível do envolvimento com as áreas internas. Se não, outros órgãos podem participar da tomada de subsídios ou da consulta pública.
<p>Participação intraórgãos/social (AIR submetida à consulta pública ou interna)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Não há consulta interna ou pública para AIR, mas, internamente, há conversas ou apresentações em cima de algum ponto da análise (por exemplo, a metodologia).
<p>Qualificação da informação + participação social (uso de dados quantitativos e percepção qualitativa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Agência também tem problemas em conseguir dados, mas tem desenvolvido uma prática de, ao definir os indicadores, se não tiverem os dados necessários, se estruturam para consegui-los; • Na agência foi criado um escritório de dados e as áreas devem se articular com esse escritório para evitar duplicidade de dados; • A grande maioria das AIR tem dados qualitativos e usam muito dados da ouvidoria de reclamações de consumidores.

<p>Qualificação da informação (existência de órgão de validação interno ou externo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Agência possui uma norma interna com os elementos mínimos, em fase de ajuste para se assemelhar ao decreto, e disponibiliza o modelo de relatório para AIR; • O comitê não valida as AIR para verificar se cumpriram os requisitos porque acreditam que existem filtros para garantir a qualidade do trabalho: (1) o líder da área assina o documento, assumindo a responsabilidade sobre o documento, (2) AIR passa pela participação pública; e (3) a Diretoria avalia a AIR para tomar a decisão; se não houver qualidade na AIR um dos filtros deve detectar o problema.
---	---

5 – Agência Nacional de Mineração

<p>Monitoramento (AIR como documento para permitir o acompanhamento do processo regulatório)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Esta já é uma prática sugerida pela OCDE de modo que se verifique se as previsões da AIR estão acontecendo.
<p>Monitoramento + participação/ interação (painel para discussão de regulações)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • É preciso buscar a melhor informação possível, o que passa por estreitar o diálogo com o setor, validando as informações disponíveis, considerando o baixo grau de confiabilidade dos dados, uma vez que as bases são difusas e não se comunicam; • O diálogo com pessoas não necessariamente envolvidas pela regulação em pauta pode trazer importantes perspectivas ao processo.
<p>Interação entre órgãos (fórum entre órgãos para discussão de questões mais práticas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Uma interação entre áreas, ou com pessoas de outros órgãos, pode trazer importantes perspectivas ao processo.
<p>Participação intraórgãos/social (AIR submetida à consulta pública ou interna)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • IA legislação não obriga consulta pública antes da aprovação da AIR pela Diretoria Colegiada, mas é possível a realização de tomadas de subsídios.
<p>Qualificação da informação + participação social (uso de dados quantitativos e percepção qualitativa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Questões subjetivas (behavioural insights) são consideradas, mas uma análise custo-benefício é muito útil, sobretudo porque, quando o setor privado enxerga o benefício de uma regulação, ele se torna parceiro da agência.
<p>Qualificação da informação (existência de órgão de validação interno ou externo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Agências foram contra um órgão fiscalizador para não ferir sua autonomia; • Hoje, a Seae/ME é vista mais como uma parceira tendo em vista a política de desregulação que está em adoção no governo.

6 – Agência Nacional de Saúde Suplementar

<p>Monitoramento (AIR como documento para permitir o acompanhamento do processo regulatório)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • É boa prática que se acompanhe, mas ainda é um desafio fortalecer o monitoramento do normativo na fase de implementação; • Esse monitoramento é feito de maneira descentralizada pelas áreas reguladoras da ANS.
<p>Monitoramento + participação/ interação (painel para discussão de regulações)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A agência teve um comitê para discussão de boas práticas, que acabou e foi reativado com o Decreto nº 10.411/2020, e tinha foco na qualidade regulatória com representantes de todas as diretorias, da presidência e da Gerência de Planejamento, com o objetivo de funcionar como um locus de conhecimento, de trocas entre as áreas; • Por conta do decreto, as áreas técnicas têm impulsionado o comitê, mas ainda falta uma maior adesão das diretorias, ainda que alguns diretores comecem a legitimar a importância do comitê; • Há criação de câmeras técnicas formais ou grupos informais para discussão de problemas regulatórios ou para tomada de subsídios.
<p>Interação entre órgãos (fórum entre órgãos para discussão de questões mais práticas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Há diversos fóruns, menos formais, com discussões mais técnicas: um articulado pela representante do ME, outro de boas práticas; • A Radar parece um fórum mais político do que técnico.
<p>Participação intraórgãos/social (AIR submetida à consulta pública ou interna)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A AIR é divulgada junto com a minuta na época da consulta pública; • Em alguns momentos, o relatório da AIR pode ser usado em audiências públicas, mas não há processo formal para essas práticas; • Não há consulta interna para AIR.
<p>Qualificação da informação + participação social (uso de dados quantitativos e percepção qualitativa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Possuem muitas bases de dados, mas o desafio é organizá-las; • Há poucas avaliações quantitativas, já que culturalmente se priorizam as qualitativas; • Em relação à perspectiva dos entes regulados, o melhor é ter um processo muito participativo; • É interessante que a AIR possa captar um pouco do ambiente político, mas a AIR deve ser vista como um estudo técnico que não necessariamente será adotado pela tomada de decisão política; • Mesmo que o decreto tenha um viés quantitativo, ainda faltam dados para realizar estudos dessa natureza.



<p>Qualificação da informação (existência de órgão de validação interno ou externo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A Diretoria de Planejamento está tentando fazer com que as AIR (desenvolvidas por várias áreas) que estejam em construção sejam levadas ao comitê para debate e troca de perspectivas; • No momento, o encaminhamento das AIR é voluntário e o comitê pode preparar um parecer, que pode vir a ter peso na decisão da diretoria; • Algumas AIR da agência são enviadas à Seae/ME, que emite opinião; trata-se de uma etapa do processo, mas que não modifica o processo da agência, que pode eventualmente acatar a sugestão.
---	---

7 – Agência Nacional de Telecomunicações

<p>Monitoramento (AIR como documento para permitir o acompanhamento do processo regulatório)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Há muitas temáticas em desenvolvimento, o que poderia dificultar um monitoramento mais frequente; • Seria necessário um tempo de maturação condizente com o prazo da ARR para avaliar a regulação.
<p>Monitoramento + participação/ interação (painel para discussão de regulações)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Os normativos são debatidos em grupos de trabalho e, como a Anatel é organizada por processos, há troca de experiências quando se juntam; • No início do ciclo regulatório, convidam todas as áreas para discussão, mas, às vezes, uma área não envia nenhum representante.
<p>Interação entre órgãos (fórum entre órgãos para discussão de questões mais práticas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dependendo dos assuntos, há interação com determinados órgãos, incluindo estudos conjuntos com outras agências reguladoras; • É positiva a existência de espaços e a Radar já funcionaria assim.
<p>Participação intraórgãos/social (AIR submetida à consulta pública ou interna)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta pública ocorre para a agenda regulatória; • Para as AIR realizam tomada de subsídios ou grupos focais.
<p>Qualificação da informação + participação social (uso de dados quantitativos e percepção qualitativa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dependendo da temática, conseguem os dados necessários; • Há uma superintendência que trata dos temas relacionados a consumidor, com relevante interação com os órgãos de defesa do consumidor, e pode contribuir com esse tipo de dado; • Em alguns casos, os números podem ter um viés subjetivo em função dos critérios usados; • Preocupação com o fato de uma AIR apontar para uma recomendação para a qual já se tem uma predisposição.
<p>Qualificação da informação (existência de órgão de validação interno ou externo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Anatel tem uma área de regulação que coordena o trabalho dos diferentes temas regulatórios, mas procura envolver as diferentes equipes; • O Ministério da Economia já avalia e contribui nos normativos da Anatel; • Não é um problema quando o órgão contribui; a questão é quando esse órgão pretende supervisionar ou determinar e pode vir a interferir; em suma, o que precisa ser considerado é como o órgão seria organizado – se teria autonomia ou seria um órgão de governo.

8 – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

<p>Monitoramento (AIR como documento para permitir o acompanhamento do processo regulatório)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Há um normativo em elaboração que pretende formalizar o monitoramento dos normativos/regulações da seguinte forma: a AIR propõe os indicadores, a equipe monitora os indicadores e verifica quais ações que podem ser tomadas; com base no monitoramento, decidiriam por uma revisão e realização de ARR.
<p>Monitoramento + participação/ interação (painel para discussão de regulações)</p>	<ul style="list-style-type: none"> AIR é concentrada na Gerência de Regulação, mas existe interação entre algumas áreas da agência; Há uma área de estudo que também participa em alguns estudos para AIR.
<p>Interação entre órgãos (fórum entre órgãos para discussão de questões mais práticas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Interação dessa forma seria oportunidade de contar com pessoas de fora que conhecem o processo, agindo de forma colaborativa, mas imparcial.
<p>Participação intraórgãos/social (AIR submetida à consulta pública ou interna)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Fazem tomada de subsídio para toda a sociedade, com foco no setor produtivo e fazem consulta pública da AIR.
<p>Qualificação da informação + participação social (uso de dados quantitativos e percepção qualitativa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> A Antaq tem uma área de estudos e estatísticas que monitora diversos dados; A agência aumentou a participação social para tentar captar as questões mais subjetivas.
<p>Qualificação da informação (existência de órgão de validação interno ou externo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Não possui um órgão no estilo do RPC, mas compete ao Superintendente da Regulação fazer uma verificação da AIR; Julga interessante haver uma validação interna, mas ainda não tem maturidade para um órgão externo.

9 – Agência Nacional de Transportes Terrestres

<p>Monitoramento (AIR como documento para permitir o acompanhamento do processo regulatório)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A ANTT tem um processo de monitoramento a partir da implementação da regulação; • Acreditam ser necessária uma maior maturidade do monitoramento e da política de governança regulatória (algo que a agência está buscando): a proposta é justamente fazer esse acompanhamento/monitoramento contínuo (inclusive com dados do setor, painéis BI.
<p>Monitoramento + participação/ interação (painel para discussão de regulações)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Proposta de juntar pessoas com conhecimento específico dentro da agência com aqueles que conhecem a metodologia de AIR; • Reconhecem a importância dos olhares diferentes; • Podem trazer pessoas externas, ainda que isso seja mais complexo, mas o desejo primeiro é aproveitar ao máximo pessoas da própria agência.
<p>Interação entre órgãos (fórum entre órgãos para discussão de questões mais práticas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consideram importante a interação (têm mais contato com as agências do Ministério da Infraestrutura), mas falta tempo para se dedicar a isso; • Seria interessante aproveitar os fóruns existentes para isso.
<p>Participação intraórgãos/social (AIR submetida à consulta pública ou interna)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Usam a tomada de subsídios na AIR para melhor definição do problema; • Fazem processos de participação e controle social mais fechados, com determinados stakeholders do setor, como tomadas de subsídios, para depois abrir para um grupo maior; • Os processos de participação começam internamente, passam para o grupo fechado e depois para um grupo aberto; • São favoráveis à consulta interna.
<p>Qualificação da informação + participação social (uso de dados quantitativos e percepção qualitativa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dados ainda são um gargalo e o decreto prevê a necessidade de estruturas de dados – todos terão que pensar nisso.
<p>Qualificação da informação (existência de órgão de validação interno ou externo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Problema da ingerência política nas agências: há o receio de interferências políticas e da burocracia; • Nem internamente funcionaria, já que viraria gargalo; • O melhor seria um órgão com papel de assessoria e apoio.

10 – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

<p>Monitoramento (AIR como documento para permitir o acompanhamento do processo regulatório)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sentem a necessidade de rever o relatório da AIR, mas ainda não sabem como operacionalizar isso ou em que momento; acreditam, contudo que deveria ser antes da publicação do normativo.
<p>Monitoramento + participação/ interação (painel para discussão de regulações)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A Anvisa já teve grupos de trabalho para AIR transversais (a própria AR já sinaliza quais áreas irão participar, sendo que, em alguns casos, os GT são formalizados); • Grupos são um desafio de governança e gestão, mas o trabalho tende a fluir quando há maturidade e cultura regulatória nas áreas.
<p>Interação entre órgãos (fórum entre órgãos para discussão de questões mais práticas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A Anvisa não tem prática de buscar dados com outros órgãos; Quando houve um estímulo externo, uma interação e trabalho conjunto, houve um crescimento na atuação das agências, o que é importante; • Com a mudança da Casa Civil, as agências tentaram fazer isso por meio da Radar – o fórum às vezes trata de outros temas, mas seria importante fortalecer esses ambientes formais e informais.
<p>Participação intraórgãos/social (AIR submetida à consulta pública ou interna)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivo à coleta de subsídio durante a elaboração do relatório (consultas dirigidas, GT com agentes do setor); • Poucos casos de consulta de subsídio pública; • Procuram estimular a troca de informações internas por meio de capacitações.
<p>Qualificação da informação + participação social (uso de dados quantitativos e percepção qualitativa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entende que é preciso incorporar metodologias quantitativas, mas acha que é importante estar sensível a questões qualitativas (pela natureza da agência) – por exemplo, como quantificar os benefícios? • A agência não tem facilidade de certos dados, mas acha importante o decreto cobrar isso para que se pense em estratégias para suprir esse problema; • Pela natureza da agência, o mercado é muito grande e estruturar bases de dados é mais complexo; • É importante trazer evidências das percepções dos entes para dentro do processo.
<p>Qualificação da informação (existência de órgão de validação interno ou externo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Importância das competências desse órgão, que deveria funcionar como um ponto de apoio, sem ferir a autonomia dos reguladores, com transparência; • O papel da Seae é o de olhar muito para a questão da concorrência (um só pedaço da AIR).

11 – Agência Nacional do Cinema

<p>Monitoramento (AIR como documento para permitir o acompanhamento do processo regulatório)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Já existe esse movimento de monitoramento na Ancine, mas não de modo formal.
<p>Monitoramento + participação/ interação (painel para discussão de regulações)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Pode haver envolvimento de outras áreas da agência em uma AIR de uma determinada área.
<p>Interação entre órgãos (fórum entre órgãos para discussão de questões mais práticas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Haveria espaço para discussão nos fóruns sobre AIR/ARR, lembrando que a Radar se organiza em função das pautas propostas pelas agências.
<p>Participação intraórgãos/social (AIR submetida à consulta pública ou interna)</p>	<ul style="list-style-type: none"> A Ancine realiza tomadas de subsídio de agentes selecionados; A agência tem a prática de notícia regulatória (texto que apresenta a intenção de estudar determinado tema/AIR e coloca em consulta pública).
<p>Qualificação da informação + participação social (uso de dados quantitativos e percepção qualitativa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Acha difícil avaliar questões como percepção do consumidor/ cidadão.
<p>Qualificação da informação (existência de órgão de validação interno ou externo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> A Secretaria de Políticas Regulatórias foi pensada como uma instância supervisora e funciona como um órgão informal de consulta e apoio; Seria interessante ter um órgão de validação, mas dependeria muito de como funcionaria, pois poderia ser um gargalo, além de poder ter um grande poder e com um risco de interferência política; Pensou na possibilidade de a Radar funcionar como um supervisor das agências (um órgão “originado” das agências).

12 – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

<p>Monitoramento (AIR como documento para permitir o acompanhamento do processo regulatório)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ao propor a política de implementação e indicadores, a AIR já traz uma dinâmica de repercussão da implementação da solução regulatória – não haveria mudança metodológica.
<p>Monitoramento + participação/ interação (painel para discussão de regulações)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento com mudanças em curto prazo, se for um normativo, pode ser ruim por indicar uma eventual AIR inadequada; • A Coordenação criou um grupo informal com os pontos focais das áreas para discussão/dúvidas regulatórias, mas não há envolvimento/manifestação das áreas – é preciso uma mudança cultural para gerar o engajamento.
<p>Interação entre órgãos (fórum entre órgãos para discussão de questões mais práticas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Usar um fórum como a Radar para intercâmbio de dados seria viável.
<p>Participação intraórgãos/social (AIR submetida à consulta pública ou interna)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Há um estímulo à participação pública ao longo do processo, bem como há previsão de consulta interna entre as áreas, mas não necessariamente de forma geral; • Grupos de trabalho podem ser criados, mas requerem aprovação da Diretoria; • A Coordenação orienta que as áreas internas interessadas devem ser envolvidas na discussão, sobretudo porque é uma exposição ruim uma área se manifestar apenas quando acontece a consulta pública.
<p>Qualificação da informação + participação social (uso de dados quantitativos e percepção qualitativa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Qualitativo não é menos importante; • O intercâmbio de dados é importante.
<p>Qualificação da informação (existência de órgão de validação interno ou externo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A criação de um comitê interno exige vontade política e seria importante contar com pessoas envolvidas com o tema; • A Coordenação não tem pessoal suficiente para uma atuação como órgão de validação; • Externamente existe um órgão com foco no abuso regulatório.

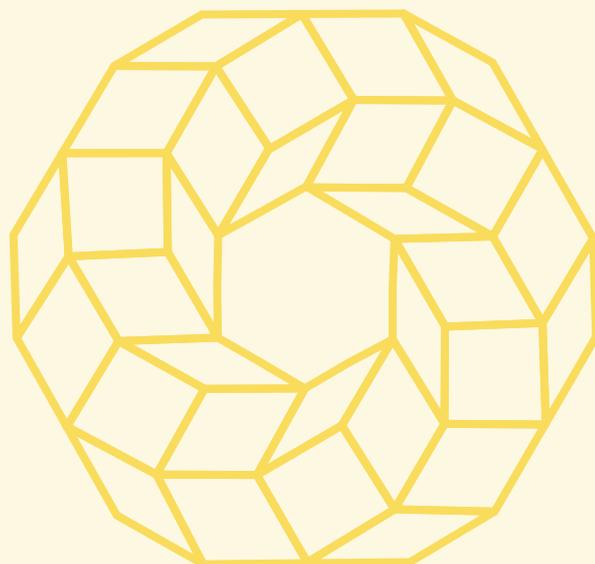
13 – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

<p>Monitoramento (AIR como documento para permitir o acompanhamento do processo regulatório)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A AIR prevê indicadores e plano de implementação que podem indicar a revisão do próprio plano de implementação e da decisão; • A preocupação é, em caso de alguma alteração, ter que refazer todo o processo.
<p>Monitoramento + participação/ interação (painel para discussão de regulações)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Considera a participação social fundamental (50% do sucesso da AIR), não apenas porque subsidia a AIR, mas porque gera engajamento; • Acha interessante o cardápio de participação social da Anvisa, que propõe diversos tipos de participação social em função da regulação proposta.
<p>Interação entre órgãos (fórum entre órgãos para discussão de questões mais práticas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • É preciso um arranjo de governança para garantir a perenidade de certas ações; • A Seae poderia coordenar uma instância de discussão de questões práticas e transversais.
<p>Participação intraórgãos/social (AIR submetida à consulta pública ou interna)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Está prevista a tomada de subsídios, inclusive de notas técnicas.
<p>Qualificação da informação + participação social (uso de dados quantitativos e percepção qualitativa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A AIR dará informações para subsidiar a decisão e procura minimizar a possibilidade de decisões negociadas e não técnicas; • Consegue captar em alguns casos percepções por meio de dados; • O Inmetro às vezes não usa os dados disponíveis, além de que deveria investir mais em estruturas de dados mais robustos; • O método quantitativo nem sempre é o melhor.
<p>Qualificação da informação (existência de órgão de validação interno ou externo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • AIR só avançou nos países onde existe essa supervisão e seria essencial a presença desse órgão com um diálogo institucional mais profundo; • Internamente não vê isso ser possível, pela falta de uma coordenação central entre os dois reguladores da instituição.

ENAP

Cadernos

Caderno nº 115



Coleção: *Regulação*

