



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração

A QUALIDADE DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO
EM AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS DO BRASIL

FLAVIO SAAB

Brasília – DF
2023

FLAVIO SAAB

**A QUALIDADE DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO
EM AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS DO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Suylan de Almeida Midlej e Silva

Brasília – DF
2023

Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração

**A QUALIDADE DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO
EM AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS DO BRASIL**

FLAVIO SAAB

Prof^a. Dr^a. Suylan de Almeida Midlej e Silva, Universidade de Brasília – UnB
(orientadora)

Prof. Dr. Adalmir de Oliveira Gomes, Universidade de Brasília - UnB

Prof^a. Dr^a. Alketa Peci, Fundação Getúlio Vargas – FGV/EBAP

Prof^a. Dr^a. Natasha Schmitt Caccia Salinas, Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito Rio

*“Ciência é o conhecimento organizado.
Sabedoria é a vida organizada”
Immanuel Kant*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à professora Suylan de Almeida Midlej e Silva pelos ensinamentos compartilhados ao longo do doutorado. Tenho muita gratidão e admiração pelo seu conhecimento e visão de mundo. Com ela, aprendi muito sobre administração pública, teorias e métodos, mas também sobre respeito e confiança. Nos momentos difíceis, seu apoio, paciência e atenção foram fundamentais para que eu pudesse concluir o presente trabalho.

Aos colegas e gestores da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, por terem me apoiado na realização do doutorado e permitido que eu me dedicasse à presente pesquisa. A visão institucional da Agência, que incentiva o conhecimento como valor fundamental para a organização, serviu como forte motivação para que eu enfrentasse o desafio de cursar o doutorado.

Aos professores Adalmir Gomes, Claudia Passador, Alketa Peci e Natasha Salinas pelas contribuições apresentadas ao longo do desenvolvimento da tese, desde a avaliação do ensaio teórico, passando pela banca de qualificação, até a defesa do trabalho final. As críticas, sugestões e recomendações foram imprescindíveis para que eu conseguisse aperfeiçoar o trabalho e alcançar sua conclusão.

Àqueles que participaram das entrevistas realizadas durante a pesquisa. As informações, percepções e dados compartilhados pelos participantes foram valiosos para a identificação de importantes achados da pesquisa. Além disso, as entrevistas enriqueceram a minha visão como pesquisador, servidor público e cidadão.

Aos meus pais Sergio e Ivani e meu irmão Rogério, que sempre me incentivaram aos estudos e me apoiaram em todos os momentos da vida. Ao meu filho, Gabriel, que é minha maior motivação para seguir investindo em minha formação. Espero ser o exemplo que ele busca em sua trajetória de vida. À minha esposa Fabyana, que esteve ao meu lado durante todos os momentos do doutorado, nas ausências, preocupações, sucessos e fracassos. Esta conquista é de toda a família!

A todos os amigos e colegas que torceram por mim!

Obrigado!

RESUMO

Esta tese examina a análise de impacto regulatório - AIR como ferramenta de apoio à tomada de decisão, em agências reguladoras federais do Brasil. Apesar de sua ampla utilização, há poucos estudos que avaliam a qualidade da AIR e que examinam sua capacidade analítica de subsidiar boas decisões. Os estudos disponíveis são concentrados nos Estados Unidos e Europa e adotam critérios avaliativos limitados. Para contribuir com a construção de conhecimento sobre o tema, a presente tese tem como objetivo geral investigar a qualidade das AIRs realizadas por agências reguladoras federais brasileiras. Para alcançar este objetivo geral, a tese foi organizada em três estudos independentes, mas complementares entre si. Cada estudo pretende alcançar um objetivo específico: (i) compreender o estágio atual da literatura sobre avaliação da qualidade de AIR; (ii) avaliar a qualidade das AIRs realizadas por agências reguladoras federais brasileiras; (iii) averiguar os fatores que influenciaram a qualidade das AIRs realizadas por agências reguladoras federais brasileiras. O primeiro estudo foi realizado por meio de revisão da literatura, deu um panorama geral sobre a qualidade da AIR em diferentes países e contribuiu com conceitos, métodos e abordagens sobre o tema. No segundo estudo, foi desenvolvido um instrumento avaliativo com 50 critérios de qualidade, que foi aplicado para avaliar 21 AIRs realizadas por agências reguladoras brasileiras. Identificou-se que a análise de impacto no país apresenta fragilidades e inconsistências importantes. O terceiro estudo averiguou, por meio de pesquisa documental e entrevistas, os fatores burocráticos, políticos e institucionais que podem explicar a baixa qualidade da AIR nas agências brasileiras. A análise dos três estudos permitiu conhecer o estado da arte sobre o tema, identificar as fragilidades da AIR nas agências reguladoras brasileiras e explorar os fatores explicativos de sua baixa qualidade. Como contribuições práticas foram indicados caminhos para que o Brasil adote ações, estratégias e procedimentos que qualifiquem a AIR e aumentem a efetividade da regulação no país. Também foi proposta agenda de pesquisa que pode contribuir para o avanço no conhecimento sobre o tema.

Palavras-Chave: Análise de Impacto Regulatório; AIR; Regulação; Qualidade

ABSTRACT

This thesis examines regulatory impact analysis - RIA as a tool to support decision-making in federal regulatory agencies in Brazil. Despite its wide use, there are few studies that assess the quality of RIA and that examine its analytical capacity to support good decisions. The available studies are concentrated in the United States and Europe and adopt limited evaluation criteria. To contribute to the construction of knowledge on the subject, this thesis has the general objective of investigating the quality of RIAs carried out by Brazilian federal regulatory agencies. To achieve this general objective, the thesis was organized into three independent but complementary studies. Each study aims to achieve a specific objective: (i) to understand the current state of the literature on RIA quality assessment; (ii) evaluate the quality of AIRs carried out by Brazilian federal regulatory agencies; (iii) ascertain the factors that influenced the quality of RIAs carried out by Brazilian federal regulatory agencies. The first study was carried out through a literature review, provided an overview of the quality of RIA in different countries and contributed with concepts, methods and approaches on the subject. In the second study, an evaluation instrument was developed with 50 quality criteria, which was applied to evaluate 21 RIAs carried out by Brazilian regulatory agencies. It was identified that the impact analysis in the country presents important weaknesses and inconsistencies. The third study investigated, through documentary research and interviews, the bureaucratic, political and institutional factors that may explain the low quality of RIA in Brazilian agencies. The analysis of the three studies allowed knowing the state of the art on the subject, identifying the weaknesses of RIA in Brazilian regulatory agencies and exploring the explanatory factors of its low quality. As practical contributions, paths were indicated for Brazil to adopt actions, strategies and procedures that qualify RIA and increase the effectiveness of regulation in the country. A research agenda was also proposed that can contribute to the advancement of knowledge on the subject.

Keywords: Regulatory Impact Analysis; AIR; Regulation; Quality

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Etapas da AIR	26
Figura 2 - Dimensões e Critérios de Qualidade da AIR	31
Figura 3 - Dimensões e Critérios de Avaliação da Qualidade da AIR.....	45
Figura 4 - Plano de Pesquisa	48
Figura 5 - Dimensões e Fatores de Influência sobre a Qualidade da AIR	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução das Publicações sobre Qualidade da AIR.....	29
Tabela 2 - Pontuação – Análise e Definição do Problema	51
Tabela 3 - Pontuação – Definição de Objetivos.....	54
Tabela 4 - Pontuação – Identificação de Alternativas Regulatórias	55
Tabela 5 - Pontuação – Análise dos Impactos das Alternativas	56
Tabela 6 - Pontuação - Comparação de Alternativas	58
Tabela 7 - Pontuação - Indicação da Melhor Alternativa	59
Tabela 8 - Pontuação - Transparência e Participação Social	60

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Descrição dos Estudos da Pesquisa	18
Quadro 2 - Literatura sobre Avaliação da Qualidade da AIR	29
Quadro 3 - Métodos ou Abordagens para Avaliação da Qualidade da AIR.....	36
Quadro 4 - Escala de Pontos	49
Quadro 5 - Quantidade de AIRs avaliadas por agência reguladora.....	50
Quadro 6 – Entrevistados por agência reguladora	74

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1. Objetivos.....	17
1.2. Descrição dos estudos.....	18
1.3. Relevância da pesquisa	20
1.4. Breve descrição da AIR no Brasil.....	20
2. AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO: UMA REVISÃO DA LITERATURA	23
2.1. Introdução.....	23
2.2. A Análise de Impacto Regulatório - AIR.....	24
2.3. Método de pesquisa	27
2.4. Resultados e discussões	28
2.4.1. Resultados contextuais.....	28
2.4.2. Abordagens ou métodos para avaliação da qualidade da AIR.....	31
2.4.3. Principais Achados sobre a Qualidade da AIR	36
2.5. Considerações finais.....	40
3. QUAL A QUALIDADE DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO ELABORADA POR AGÊNCIAS REGULADORAS DO BRASIL?	42
3.1. Introdução.....	42
3.2. Avaliação da qualidade da AIR.....	44
3.2.1. Dimensões e Critérios de Avaliação da AIR	45
3.2.2. Abordagens para a avaliação da qualidade da AIR	46
3.2.3. Estudos relacionados.....	46
3.3. Procedimentos metodológicos	48
3.4. Análise e discussão dos resultados	50
3.4.1. Análise e definição do problema	51
3.4.2. Definição de objetivos regulatórios	53
3.4.3. Identificação de alternativas regulatórias	54
3.4.4. Análise dos impactos das alternativas	55
3.4.5. Comparação das alternativas	57
3.4.6. Indicação da melhor alternativa.....	58
3.4.7. Transparência e participação social	59
3.5. Considerações finais.....	61

4. FATORES DE INFLUÊNCIA SOBRE A QUALIDADE DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NO BRASIL.....	63
4.1. Introdução.....	63
4.2. A AIR e seu processo de difusão	64
4.3. Fatores que influenciam a qualidade da AIR.....	66
4.3.1. Contexto burocrático.....	67
4.3.2. Processo político e decisório	68
4.3.3. Atores Centrais	69
4.3.4. Procedimentos adotados.....	70
4.3.5. Conhecimentos disponíveis.....	71
4.3.6. Modelo analítico.....	72
4.4. Aspectos metodológicos	73
4.5. Análise e Discussão dos Resultados	75
4.5.1. Contexto burocrático.....	75
4.5.2. Processo político e decisório	76
4.5.3. Atores centrais.....	79
4.5.4. Procedimentos adotados.....	82
4.5.5. Conhecimentos disponíveis.....	84
4.6. Considerações finais.....	86
5. CONCLUSÃO DA TESE	89
5.1. Principais contribuições	92
5.1.1. Contribuições teóricas.....	92
5.1.2. Contribuições práticas.....	92
5.2. Limitações e agenda de pesquisa.....	93
REFERÊNCIAS.....	95
APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	103

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas compreendem um campo das ciências sociais que tem como foco o enfrentamento de problemas públicos, por meio de instrumentos, instituições e atores políticos (Secchi, 2019). Trata-se de área do conhecimento que pode ser discriminada, primeiramente, em duas vertentes: a primeira é prescritiva e aplicada, orientada a dar subsídios para que a política pública atinja seus resultados (*policy analysis*) e a segunda é mais descritiva, orientada a explicar o processo de política pública (*policy studies*) (Farah, 2016). Contemporaneamente, vem despontando também a corrente pragmatista, que defende a consecução de análises mais realistas e abertas, que consideram a existência de uma rede de atores que exercem influência sobre as intervenções públicas (Andion & Magalhães, 2021; Oliveira & Hassenteufel, 2021).

A primeira vertente, da análise de políticas públicas, é amparada por uma concepção positivista e racional, que compreende a política pública como fato e é centralizada em ações do governo (Andion & Magalhães, 2021). De caráter aplicado, pode ser compreendida como a utilização de conhecimento e de pesquisa científica na formulação, implementação e avaliação de políticas (Farah, 2016). Seu foco está na identificação de aspectos formais, racionais e neutros dos resultados e dos impactos das políticas, a partir do uso de métodos quantitativos, análises econômicas e de custo-benefício (Andion & Magalhães, 2021; Secchi, 2019). Tem a preocupação de apresentar subsídios informativos sobre como melhorar as políticas públicas, com foco nos seus fins e não nos seus processos (Andion & Magalhães, 2021; Farah, 2016).

A segunda vertente, dos estudos sobre políticas, pode ser caracterizada como antipositivista, ao compreender a política pública de forma ampla, baseada em visão mais interpretativa dos seus processos (Andion & Magalhães, 2021). Procura entender e explicar os processos de políticas públicas e os modelos utilizados na sua formulação e implementação (Farah, 2016). Reconhece que há uma série de determinantes e condicionantes que influenciam os processos de políticas públicas e seus resultados. Diferentemente da lógica racional, predominante na primeira vertente, os estudos sobre políticas examinam não apenas os seus efeitos e resultados, mas também seus pressupostos, processos e conteúdos imersos em sistemas políticos (Andion & Magalhães, 2021).

Sem negar as duas vertentes anteriores, Andion e Magalhães (2021) indicam que ambas focalizam pouco o enfrentamento dos problemas públicos na prática. Esta lacuna tem fortalecido uma abordagem mais pragmática da análise de políticas públicas, que corresponde à transição de uma concepção da política pública como produção estatal para uma concepção que envolve a construção coletiva de ações públicas (Oliveira & Hassenteufel, 2021). Esta concepção altera o *locus* onde se realiza a análise; os atores que devem ser envolvidos no processo e; os públicos que fazem uso de seus resultados. A análise deixa de ser apenas um aconselhamento realizado por burocratas aos tomadores de decisão. As organizações não-governamentais, entidades privadas e movimentos sociais tornam-se atuantes, contribuem com a análise e também baseiam suas decisões nos resultados analíticos encontrados (Farah, 2016).

Neste trabalho, reconhece-se que o papel dos burocratas ainda tem grande relevância na análise de políticas públicas, fornecendo subsídios aos tomadores de decisão. A teoria da decisão ainda tem sido preponderantemente prescritiva e normativa (Pereira et al., 2010). No entanto, considera-se que a política não é uma produção unicamente estatal e que ela envolve múltiplos atores que interagem e influenciam as ações públicas (Oliveira & Hassenteufel, 2021).

Esta pesquisa tem como foco um tipo específico de políticas públicas - as políticas regulatórias¹ - e investiga a sua ferramenta analítica conhecida como análise de impacto regulatório – AIR. Ainda que não exista um conceito único, pode-se compreender a AIR como a análise que antecede a definição de novas regulações e que promove a identificação dos impactos positivos e negativos que elas podem gerar para a sociedade (Jacobs, 2004). É um estudo analítico que identifica um problema, compara os impactos de diferentes alternativas de políticas e recomenda, ao tomador de decisão, aquela mais vantajosa para a sociedade (Dudley et al., 2017).

Os países que adotam a AIR em seus processos decisórios desejam aumentar a capacidade de as políticas responderem às necessidades da sociedade, eliminar custos desnecessários e ampliar a possibilidade de sucesso das intervenções públicas. Além

¹ De acordo com Lowi (1966), a política regulatória é um tipo de política pública por meio da qual define-se regras que substituem decisões privadas sobre comportamentos e alocações de recursos.

disso, almejam ampliar a transparência e a participação da sociedade nas decisões, bem como aumentar a confiança da população na gestão pública (Jacobs, 2004).

A presente tese examina a AIR como ferramenta de apoio à tomada de decisão em agências reguladoras federais do Brasil. Entende-se que sua adoção em processos decisórios pode oferecer informações e dados fundamentais para que tomadores de decisão promovam políticas regulatórias mais efetivas. Examinar a qualidade da AIR pode ajudar na identificação de estratégias que promovam o melhor uso da ferramenta e no alcance de regulações com maior capacidade de enfrentamento de problemas públicos.

A investigação da qualidade da AIR é uma questão imprescindível no debate sobre o tema. A mera realização da análise de impacto não assegura o alcance de políticas regulatórias efetivas. Para que o tomador de decisão receba bons subsídios e fundamente suas decisões em dados precisos e informações adequadas, a AIR precisa ter qualidade (Fritsch et al., 2013). Para alguns autores, a AIR terá qualidade se desenvolver os aspectos analíticos adequados (Dudley et al., 2017; Ellig & Mclaughlin, 2012), promover a participação da sociedade (Jacobs, 2004; Staroňová et al., 2007), fundamentar seus argumentos em evidências (Russel & Turnpenny, 2009; Souto-Otero, 2013) e se for útil à tomada de decisões (Ellig & Mclaughlin, 2012; Russel & Turnpenny, 2009).

Na condução de avaliações da qualidade da análise de impacto, um desafio precisa ser destacado. Como medir a qualidade de uma AIR? Não há consenso quanto aos critérios e métodos que devem ser utilizados. Os critérios variam de acordo com as características das análises e os métodos se adaptam aos objetivos da avaliação e às preferências do avaliador (Ellig & Mclaughlin, 2012).

A divergência quanto aos critérios ocorre devido a AIR não seguir uma prática única. Seu uso tem variado ao longo do tempo e depende dos propósitos e intenções dos países que a adotam (Peci, 2011). Em alguns casos, a AIR é usada como ferramenta que pretende apenas reduzir os custos da regulação. Em outros, é usada como um amplo processo analítico e participativo utilizado para melhorar as decisões regulatórias (Radaelli, 2005).

Em relação à falta de convergência nos métodos utilizados para medir a qualidade da AIR, alguns pesquisadores optam por abordagens quantitativas que

envolvem a aplicação de pontuação às análises, enquanto outros realizam estudos de caso em profundidade. Ainda há pesquisadores que optam por modelos híbridos, nos quais atribuem pontuações e realizam avaliações qualitativas do conteúdo das análises de impacto (Ellig & Mclaughlin, 2012).

A despeito dos critérios e métodos usados, o principal objetivo de se avaliar a AIR é orientar medidas que ampliem sua qualidade e aumentem a efetividade da regulação. Conforme sugerem Ellig e Mclaughlin (2012), é esperada uma alta correlação entre a qualidade da AIR e a efetividade da política regulatória. Em geral, a análise de impacto é produzida pelas mesmas equipes que elaboram as políticas. Além disso, se a AIR é insumo para a política regulatória, é esperado que os conteúdos e qualidades dos dois documentos sejam correlacionados.

Na presente tese, a discussão desenvolvida sobre a qualidade da AIR é realizada em diferentes perspectivas. Buscou-se conhecer o estado da arte sobre o tema, elaborar um instrumento de avaliação, aplicá-lo em AIRs elaboradas por agências reguladoras brasileiras e compreender os fatores que impactam a sua qualidade.

A escolha das agências reguladoras brasileiras como *lócus* de pesquisa se deve à necessidade de se avaliar a AIR em diferentes contextos e realidades (Belfield et al., 2018). Há lacunas indicadas em trabalhos anteriores que sugerem investigações em países em desenvolvimento, onde há carência de estudos (Adelle et al., 2015; Parker & Kirkpatrick, 2004; Saab & Silva, 2021b). Além disso, como o Brasil estabeleceu o uso obrigatório da AIR, o país dispõe de análises de impacto recentes para serem avaliadas e de contexto favorável ao debate sobre o tema.

1.1.Objetivos

O objetivo geral desta tese foi **investigar a qualidade das AIRs realizadas por agências reguladoras federais brasileiras**. Para o seu alcance foi prevista a consecução de três objetivos específicos, abaixo indicados:

- (i) Compreender o estágio atual da literatura sobre avaliação da qualidade da análise de impacto regulatório;

(ii) Avaliar a qualidade das análises de impacto regulatório realizadas por agências reguladoras federais brasileiras;

(iii) Averiguar os fatores que influenciaram a qualidade das análises de impacto regulatório realizadas por agências reguladoras federais brasileiras;

O primeiro objetivo específico foi alcançado por meio de estudo de revisão da literatura, que buscou analisar as publicações científicas sobre qualidade da AIR. O segundo objetivo específico foi alcançado por meio de estudo teórico-empírico, em que se desenvolveu ferramenta de avaliação da qualidade da AIR e aplicou-se em análises de impacto elaboradas, em 2021, por agências reguladoras brasileiras. O terceiro objetivo específico foi alcançado por meio de estudo teórico-empírico que averiguou, por meio de pesquisa documental e entrevistas, os principais fatores que influenciaram a qualidade da AIR em agências reguladoras do Brasil. Para cada objetivo específico, foi desenvolvido um estudo. O objetivo geral da presente tese é alcançado a partir da análise conjunta dos três trabalhos.

1.2. Descrição dos estudos

Esta tese foi dividida em três estudos que são independentes, embora sejam complementares entre si. Cada um foi desenvolvido para atender aos objetivos específicos definidos para a pesquisa. Além disso, cada estudo buscou responder uma questão central. Conforme mostra o quadro 1, as questões centrais e os objetivos específicos foram desenvolvidos em sequência lógica e representam as etapas necessárias para o alcance do objetivo geral da tese.

Quadro 1 - Descrição dos Estudos da Pesquisa

Estudo	Questão Central	Objetivo Específico	Abordagem Metodológica
I	De acordo com a literatura, como tem sido realizada a avaliação da qualidade da AIR?	Compreender o estágio atual da literatura sobre avaliação da qualidade da AIR	Teórico Revisão da Literatura
II	Qual a qualidade das AIRs realizadas por agências reguladoras federais brasileiras?	Avaliar a qualidade das AIRs realizadas por agências reguladoras federais brasileiras	Teórico-Empírico Pesquisa Documental
III	Quais fatores influenciaram a qualidade das AIRs elaboradas por agências reguladoras federais brasileiras?	Averiguar os fatores que influenciaram a qualidade das AIRs realizadas por agências reguladoras federais brasileiras	Teórico-Empírico Pesquisa Documental Entrevistas

Fonte: Elaboração própria

No estudo I, foi realizada revisão da literatura sobre a qualidade da análise de impacto regulatório. Foram levantadas pesquisas publicadas, até abril de 2021, em periódicos científicos indexados às bases de dados *Web of Science* e *Scopus*. O estudo mostrou que há um ritmo decrescente de publicações sobre avaliação da qualidade da AIR e que as avaliações realizadas se concentram nos Estados Unidos e Europa. Nas bases de dados examinadas, não foi identificada nenhuma avaliação de AIR realizada no Brasil ou América Latina.

Além disso, os resultados do estudo I indicaram que há baixa convergência de critérios de qualidade e que diferentes métodos de avaliação foram utilizados. Constatou-se que as AIRs realizadas no mundo, nos últimos 40 anos, apresentaram importantes fragilidades e inconsistências que podem comprometer sua utilização. A partir dos resultados encontrados foi possível estabelecer uma agenda de pesquisa que orientou a condução do segundo estudo, aplicado em agências reguladoras do Brasil.

No estudo II, foi conduzida pesquisa teórico-empírica para avaliar a qualidade das AIRs realizadas por agências reguladoras federais brasileiras. Foi desenvolvida ferramenta com 50 critérios de qualidade compatíveis com a realidade do Brasil. A ferramenta foi aplicada em um conjunto de 21 AIRs realizadas por agências reguladoras brasileiras no ano de 2021. Os resultados indicaram fragilidades importantes, em especial, na comparação de alternativas regulatórias, no uso de evidências na análise e na participação social. Estes resultados proporcionaram nova agenda de pesquisa voltada a investigar hipóteses e conhecer fatores que podem explicar a baixa qualidade da AIR no país. A agenda proposta orientou a condução do terceiro estudo.

O estudo III foi conduzido por meio de pesquisa documental e entrevistas. Seu objetivo foi averiguar os fatores que influenciaram a qualidade das AIRs realizadas por agências reguladoras federais brasileiras. Constatou-se que fatores relacionados ao contexto burocrático; ao processo político e decisório; aos atores centrais no processo; aos procedimentos adotados na elaboração das análises e; aos conhecimentos disponíveis sobre AIR podem explicar a baixa qualidade da AIR no país.

Antes de apresentar os capítulos da tese, ainda nesta seção, são indicadas a relevância da pesquisa e uma breve contextualização sobre a AIR no Brasil.

1.3.Relevância da pesquisa

A presente tese sintetiza o estado da arte sobre o tema, gera conhecimento sobre critérios e métodos de avaliação da qualidade da AIR, propõe novo instrumento para avaliação, bem como investiga a qualidade da AIR no Brasil e os fatores que a influenciam.

A tese oferece um instrumento de avaliação da qualidade da AIR que pode ser adotado por órgãos da administração pública; informa sobre os aspectos de maior e menor qualidade das AIRs realizadas no Brasil; e sugere fatores que podem explicar a qualidade da AIR no país. Os resultados desta tese podem ser usados por gestores e servidores públicos para orientar ações, procedimentos e estratégias de aperfeiçoamento da AIR e para aumentar a efetividade das políticas regulatórias no Brasil.

Ao abordar a AIR, a presente tese examina uma ferramenta que tem sido amplamente difundida no mundo, mas que não tem sido estudada e investigada na mesma intensidade. Se por um lado, dados do Banco Mundial (2018) mostram que a adoção da AIR tem se difundido e já alcança a maior parte dos países do mundo, por outro, o volume de pesquisas sobre o tema vem decrescendo ao longo das últimas décadas (Saab & Silva, 2021b).

Adicionalmente, a investigação sobre a AIR no Brasil é escassa. Não foram encontrados estudos avaliativos e empíricos que investiguem a realidade brasileira (Saab & Silva, 2021b). Considerando que o país adotou a AIR como procedimento obrigatório a partir do ano de 2021, a condução da presente pesquisa torna-se ainda mais relevante, tendo em vista seu potencial de contribuição ao debate e à construção de conhecimento sobre o tema.

1.4.Breve descrição da AIR no Brasil

O modelo de Estado Regulador, originado nos Estados Unidos, foi adotado no Brasil com poucas precauções e sem se basear num amplo consenso na sociedade civil brasileira (Cruz, 2009; Peci, 2007). Em razão disso, a regulação no país tem enfrentado uma série de obstáculos como a fragmentação do processo de políticas, a heterogeneidade dos modelos regulatórios adotados em diferentes setores da economia, bem como a complexidade de instrumentos regulatórios utilizados, fatores que sugerem a necessidade

de coordenação intragovernamental e de uso integrado de instrumentos para melhoria da regulação (Peci & Sobral, 2011).

Entre as ferramentas adotadas em todo o mundo para aperfeiçoar a qualidade da regulação, é possível destacar a AIR. Devido a sua função de promover racionalidade e fortalecer o processo de formulação de políticas com dados, evidências e participação social, o Brasil tem seguido tendência mundial ao incorporar a análise de impacto em seu processo decisório.

O governo brasileiro demonstrou seu primeiro compromisso institucional com a AIR no ano de 2007, quando criou o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Proreg). Criado pelo Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, o Programa tinha como objetivo melhorar a qualidade da regulação, por meio da melhoria da coordenação do sistema regulatório brasileiro; do fortalecimento da capacidade de formulação e análises de políticas; e da utilização de mecanismos de transparência e participação social (Castro, 2014).

Apesar do importante apoio oferecido pelo Proreg para a realização de estudos, treinamentos e intercâmbios de conhecimento, a AIR caminhou modestamente, de forma incompleta e sem aplicação sistêmica, nos primeiros anos de sua utilização no Brasil (OECD, 2011). A ausência de linguagem e estratégia comum entre os órgãos reguladores e a adoção de procedimentos e requisitos próprios levaram as agências reguladoras a trabalharem isoladamente, o que dificultou sua aceitação como uma estratégia governamental (Castro, 2014).

Em 2018, uma maior integração governamental tornou possível que a AIR alcançasse avanços substanciais no Brasil. A Casa Civil, da Presidência da República, publicou as “Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório”, documento que contou com a mobilização dos órgãos reguladores brasileiros, que puderam contribuir com sua elaboração e compartilhar suas próprias experiências sobre o tema (Brasil, 2018b). Ainda que o referido Guia não tenha tido efeito vinculante e a adoção da AIR não tenha sido obrigatória naquele momento, é inegável que a integração governamental em torno do tema alavancou sua importância como um compromisso de governo (Aquila et al., 2019).

No ano seguinte, em 2019, a AIR alcançou o status de norma legal. Em um primeiro momento, houve a aprovação da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que tornava a sua utilização um dever para as agências reguladoras federais. Em seguida, houve a publicação da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que ampliou a sua utilização para toda a administração pública federal. Em 2020, com a publicação do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, os dispositivos das referidas leis foram regulamentados e o ano de 2021 escolhido como o marco inicial para a obrigatoriedade da AIR no país (Meneguín & Saab, 2020; Saab & Silva, 2021a).

A partir da regulamentação da AIR e de sua adoção obrigatória no Brasil, promoveu-se um sistema regulatório que requer a análise de impacto como ferramenta de apoio à tomada de decisão e que almeja ampliar a efetividade da regulação no país. Neste contexto, a presente tese investiga o tema da AIR e sua aplicação no país.

Na estrutura da tese, este capítulo introdutório é acompanhado de três capítulos que apresentam os estudos indicados anteriormente. A tese também inclui um capítulo de conclusão, onde são revisitados os objetivos de cada estudo e seus principais resultados. Na conclusão também são realizadas reflexões que analisam os resultados dos três estudos conjuntamente. Na parte final, são apresentadas todas as referências, em seção única, para facilitar a leitura.

2. AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO: UMA REVISÃO DA LITERATURA ²

Resumo

A Análise de Impacto Regulatório – AIR é um instrumento que pode oferecer informações e conhecimento aos tomadores de decisão para que avaliem se determinada regulação é capaz de alcançar seus objetivos, com impactos aceitáveis e custos razoáveis. Para que a AIR seja útil e oriente boas decisões, não basta que seja realizada, ela precisa ter qualidade. O objetivo da presente pesquisa foi compreender o estágio atual da literatura sobre avaliação da qualidade da AIR e oferecer contribuições práticas e teóricas, bem como uma agenda para estudos futuros. Por meio de revisão da literatura, foram identificados e examinados 26 artigos empíricos. Identificou-se um ritmo decrescente de publicações e o uso de variadas dimensões e métodos de avaliação da qualidade da AIR. Verificou-se que as AIRs realizadas nos últimos 40 anos têm apresentado fragilidades e inconsistências importantes que podem comprometer o seu uso. Para que se avance no conhecimento sobre o tema, sugeriu-se novos estudos que avaliem a qualidade da AIR em diferentes países e regiões, com abordagem crítica aos métodos utilizados e que identifiquem fatores políticos e institucionais relacionados às análises de maior ou menor qualidade.

Palavras-Chave: Análise de Impacto Regulatório; AIR; Regulação; Qualidade

2.1.Introdução

Em sentido amplo, a regulação cobre uma variedade de regras estabelecidas pelo governo que afetam empresas e indivíduos (Hahn & Tetlock, 2008). O governo, em geral, utiliza a regulação para intervir sobre falhas de mercado e promover os valores estabelecidos pela sociedade (Belfield et al., 2018). As pessoas esperam que a regulação as proteja de fraudes, previna acidentes, preserve o meio ambiente, promova a saúde da população e ofereça segurança ao comércio de bens e serviços (Ellig, 2018; Hahn et al., 2000).

No entanto, sabe-se que a regulação pode gerar efeitos indesejados. Em ambientes regulados, os bens e serviços podem ficar mais caros, os trabalhadores podem

² Capítulo publicado, em língua inglesa, na Revista do Serviço Público - RSP, número 72 (especial), p. 34-57, dezembro, 2021.

ter seus salários reduzidos e a população pode perder liberdade e privacidade. Para evitar efeitos indesejados e desnecessários, o tomador de decisão deve investir em obter conhecimento e informações antes de decidir. É indicado que ele não tome decisões antes de saber se a regulação irá enfrentar problemas reais com impactos aceitáveis e custos razoáveis (Ellig, 2018). A Análise de Impacto Regulatório – AIR é um instrumento que pode oferecer este tipo de subsídio ao decisor e aumentar a chance de sucesso das políticas regulatórias (Humpherson, 2004).

Para que a AIR cumpra o seu papel, ela precisa estar revestida de qualidade para que oriente boas decisões (Fritsch et al., 2013). Sobre este aspecto, alguns estudos identificaram baixa qualidade em AIR desenvolvidas (Belcore & Ellig, 2008; Belfield et al., 2018; Hahn & Tetlock, 2008) e ausência de um padrão analítico adequado (Ellig & Fike, 2016; Ellig & McLaughlin, 2012). Outros trabalhos sugerem novas investigações sobre a qualidade da AIR para que caminhos de melhoria possam ser identificados (de Francesco, 2012; Ellig et al., 2013; Rissi & Sager, 2013; Souto-Otero, 2013).

O presente artigo busca contribuir com essa discussão, tem como objetivo compreender o estágio atual da literatura sobre avaliação da qualidade da AIR e oferecer contribuições práticas e teóricas, bem como uma agenda para estudos futuros.

2.2.A Análise de Impacto Regulatório - AIR

O termo AIR foi criado nos Estados Unidos, na década de 1970, para representar a análise e mensuração de efeitos de propostas regulatórias. Na época, os presidentes Nixon, Ford e Carter, que governaram os Estados Unidos entre 1969 e 1981, já apresentaram diretrizes e orientações para aperfeiçoamento da regulação. No entanto, a institucionalização da AIR ocorreu na década de 1980, quando o governo Reagan exigiu Análises de Custo-Benefício - ACB para todas as regulações com impacto superior a US\$ 100 milhões (Ellig & McLaughlin, 2012; Goodstein, 1995; Vibert, 2006).

Quando aventado nos Estados Unidos, o conceito de AIR trazia forte relação com a ACB. Havia forte preocupação com a demonstração de que os benefícios superavam os custos das propostas regulatórias (Zentner, 1984). Seu uso era direcionado para promover a maximização de benefícios líquidos entre as alternativas regulatórias avaliadas, com vistas a obtenção de maior eficiência econômica e impor menor discricionariedade ao tomador de decisão (Goodstein, 1995). A AIR se confundia com a

ACB na medida em que era conceituada como “a aplicação do método de custo-benefício no desenvolvimento de novas regulações” (Zentner, 1984, p.167).

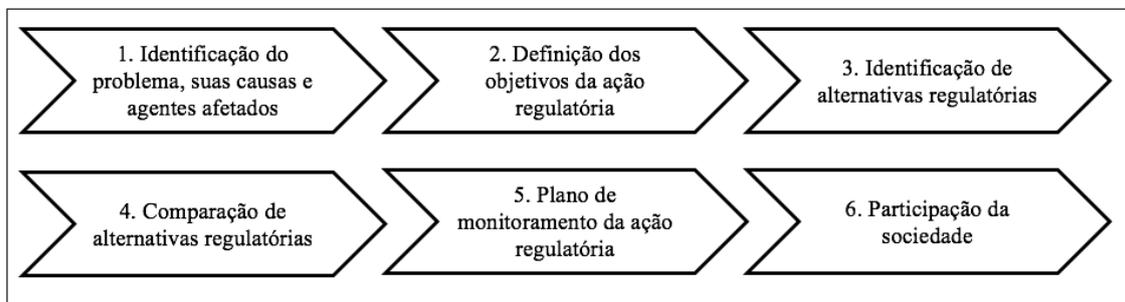
Na medida em que a adesão à AIR foi crescendo em países desenvolvidos e em desenvolvimento (Adelle et al., 2016; Reyes et al., 2015), a sua aplicação e conceitos foram sofrendo mudanças importantes (Radaelli, 2010). As críticas ao uso exclusivo da ACB foram ganhando espaço na literatura, em razão do baixo desenvolvimento dos métodos de quantificação (Achtnicht et al., 2009; Belfield et al., 2018; Kirkpatrick et al., 2004), da dificuldade e imoralidade de se atribuir valores à vida humana e ao meio ambiente (Robinson & Levy, 2011; Zentner, 1984) e da necessidade de se incorporar questões adicionais como distribuição, justiça e igualdade na análise (Nweke, 2011). Por outro lado, na medida em que a AIR foi incorporando novos métodos e se afastando da aplicação prática da ACB, uma lacuna metodológica foi sendo enfrentada (Lussis, 2004). Algumas análises foram sendo conduzidas de forma a apenas justificar escolhas regulatórias predeterminadas (Radchenko & Parshina, 2014).

Assim, em estudos e diretrizes sobre AIR, tem havido a incorporação de métodos que consideram perspectivas qualitativas e quantitativas (Hansson & Nerhagen, 2019; Jacobs, 2004). A abordagem da AIR ganha força como um processo por meio do qual se definem os problemas e suas causas (Dudley et al., 2017; Jacobs, 2004; Mota et al., 2020), compara-se alternativas regulatórias (Ellig & Fike, 2016) e promove-se a busca por regulações efetivas com ampla participação social (Radaelli, 2010).

A AIR é um requisito administrativo para examinar uma regulamentação proposta, executando uma série de etapas, incluindo definição do problema; análise do status quo; definição de opções viáveis; escolha de critérios de tomada de decisão; consulta aberta; a análise de como as partes interessadas, o meio ambiente e a administração pública serão afetados pelas regras propostas e; pelo menos em alguns países, uma recomendação para a adoção de uma opção regulatória ou não regulatória específica (Radaelli, 2010, p. 168)

Nesse sentido, trabalhos mais recentes indicam a AIR como um processo sistemático que envolve etapas que podem ser representadas pela Figura 1.

Figura 1 - Etapas da AIR



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Adelle e Jordan (2014), Jarrar (2018) e Radaelli (2010)

A etapa de identificação do problema sobre o qual se pretende agir é crucial no processo regulatório, uma vez que a baixa qualidade da regulação, em muitas situações, é advinda da incorreta compreensão do problema (Jacobs, 2004). Nesta etapa, devem ser explicitadas as causas do problema, quais são os agentes afetados por ele e em qual intensidade são afetados, bem como devem ser apresentadas a necessidade da atuação governamental, as falhas de mercado envolvidas e as razões que impedem o mercado de alcançar, por si só, resultados eficientes (Bailey et al., 2002; Dudley et al., 2017; Nweke, 2011).

Na segunda etapa, os objetivos da ação regulatória devem ser definidos em resposta ao problema identificado. Os objetivos devem ser mensuráveis, verificáveis e devem refletir as necessidades e valores da sociedade (Bailey et al., 2002; Ballantine & Devonald, 2006). A clara definição de objetivos é fundamental para se monitorar os resultados da regulação (Jarrar, 2018).

Na etapa de identificação de alternativas regulatórias devem ser levantados os caminhos possíveis para enfrentamento do problema. Também devem ser consideradas alternativas diferentes, comparáveis e relacionadas à variados instrumentos regulatórios. O regulador deve buscar alternativas mais flexíveis, além das tradicionais regulações do tipo “comando e controle”. Além disso, a alternativa de “não regular” deve ser sempre considerada (Dudley et al., 2017; Radaelli, 2005).

Na comparação das alternativas regulatórias deve-se considerar uma ampla gama de métodos, desde uma análise simples até uma completa de custo-benefício, com a possibilidade de integração entre métodos qualitativos e quantitativos. Nesta etapa, os custos (desvantagens) e benefícios (vantagens) de cada alternativa são comparados para orientar o tomador de decisão (Jacobs, 2004; Radaelli, 2004b). O método de comparação deve ser flexível e obedecer ao princípio da proporcionalidade, de modo a não exigir análises robustas quando a magnitude do problema for menos importante (Letens et al., 2008).

A quinta etapa, do plano de monitoramento da ação regulatória, refere-se a ampla descrição dos procedimentos necessários para monitoramento e avaliação da efetividade e eficácia da alternativa regulatória escolhida (Daskal et al., 2019; Staronova, 2016). Por meio de indicadores adequadamente desenvolvidos na AIR, espera-se avaliar os efeitos da regulação e orientar a decisão quanto à sua manutenção ou futura revisão (Radaelli, 2005).

Descrita como a última etapa, a participação da sociedade pode ocorrer a qualquer tempo ao longo da AIR, por meio de processos de consultas à sociedade (Jacobs, 2004). A participação promoverá canais de ausculta à uma pluralidade de vozes e conferirá legitimidade à análise (Radaelli, 2005; Saab et al., 2018). É recomendado que a sociedade produza informações, críticas e gere evidências no âmbito da AIR (Ballantine & Devonald, 2006).

Apresentados os conceitos e as principais etapas da AIR, cabe destacar que para que ela cumpra o seu propósito, a análise precisa ser bem realizada. Não basta conduzir o processo e as etapas indicadas, é fundamental que a AIR tenha qualidade para que possa, de fato, recomendar boas decisões e promover melhoria na regulação (Fritsch et al., 2013).

2.3.Método de pesquisa

O objetivo da presente pesquisa é compreender o estágio atual da literatura sobre avaliação da qualidade da AIR e oferecer contribuições práticas, teóricas e uma agenda para estudos futuros. Para o alcance deste objetivo, foi realizada revisão da literatura, a partir de pesquisas empíricas publicadas em periódicos científicos indexados às bases

Web of Science e *Scopus*, até abril de 2021. As buscas foram realizadas a partir dos termos: “*regulatory impact assessment*”, “*regulatory impact analysis*” e “*quality*”.

Inicialmente, foi gerada uma lista de 23 artigos, que traziam os termos de busca no título, palavras-chave ou no resumo. Com o intuito de assegurar que estudos importantes relacionados ao tema não fossem desconsiderados na revisão, lançou-se mão da técnica de “bola de neve” (Vinuto, 2014). Foram identificados textos frequentemente citados sobre o mesmo tema e que não constavam na lista inicial. Com o uso da técnica, foram incluídos 15 artigos à lista, que totalizou 38 artigos. Estes artigos foram examinados e identificou-se que 26 deles tratavam de investigações empíricas sobre avaliação da qualidade da AIR, escopo da presente pesquisa.

O exame dos 26 artigos foi feito a partir de três categorias: i) características contextuais; ii) métodos para avaliação da qualidade da AIR e; iii) principais achados sobre a qualidade da AIR. Na categoria de características contextuais, apresenta-se o *locus* de realização das experiências avaliadas e o período das publicações sobre o tema. Na segunda categoria, apresenta-se as características, vantagens e desvantagens do uso dos diferentes métodos utilizados para avaliação da qualidade da AIR. Na terceira e última categoria são indicados os principais achados encontrados nas experiências empíricas examinadas.

2.4. Resultados e discussões

2.4.1. Resultados contextuais

As primeiras experiências de AIR no mundo ocorreram em meados da década de 1970, quando o governo dos Estados Unidos passou a exigir este tipo de análise para regulamentações federais (Hahn & Dudley, 2004). Alguns anos depois, em 1991, foi publicado o primeiro estudo de avaliação da qualidade da AIR. O pesquisador Arthur Fraas publicou o artigo “*The Role of Economic Analysis in Shaping Environmental Policy*”, em que avalia a qualidade da análise de impacto e descreve o papel exercido por ela na formulação de regulações ambientais dos Estados Unidos. Desde então, foram publicadas 26 pesquisas empíricas sobre avaliação da qualidade da AIR (quadro 2).

Quadro 2 - Literatura sobre Avaliação da Qualidade da AIR

n	Estudo	Nº. de AIRs avaliadas	Período de realização das AIRs	Local de desenvolvimento da AIR	Método utilizado
1	Fraas (1991)	2	1981-1990	EUA	Estudo de caso
2	Hahn et al (2000)	48	1996 a 1999	EUA	<i>Checklist</i>
3	Harrington et al (2000)	28	1972 a 1999	EUA	Comparação retrospectiva
4	Posner (2003)	4	2000-2003	EUA	Estudo de caso
5	Humpherson (2004)	10	2001-2002	Reino Unido	Estudo de caso
6	Hahn e Dudley (2004)	74	1982-1999	EUA	<i>Checklist</i>
7	Opoku e Jordan (2004)	41	2003-2004	Europa	Escala de pontos
8	Lussis (2004)	13	2004	Europa	<i>Checklist</i>
9	Harrington (2006)	61	1995-2004	EUA	Comparação retrospectiva
10	Renda (2006)	70	2003-2005	Europa	<i>Checklist</i>
11	Cecot et al (2007)	94	2003-2005	EUA e Europa	<i>Checklist</i>
12	Belcore e Ellig (2008)	13	2003-2007	EUA	Escala de pontos
13	Russel e Turnpenny (2009)	7	2004-2007	Reino Unido	Estudo de caso
14	Staronova (2009)	126	2007	Eslováquia	<i>Checklist</i>
15	Staronova (2010)	577	2007-2008	5 países	<i>Checklist</i>
16	Frass e Lutter (2011)	13	2005-2009	EUA	<i>Checklist</i>
17	Ellig e McLaughlin (2012)	45	2008	EUA	Escala de pontos
18	Shapiro e Morral (2012)	100	2000-2009	EUA	Escala de pontos
19	Fritsch et al (2013)	773	2005-2010	Europa e Reino Unido	<i>Checklist</i>
20	Ellig et al (2013)	111	2008-2010	EUA	Escala de pontos
21	Radchenko e Parshina (2014)	112	2013	Rússia	<i>Checklist</i>
22	Ellig e Conover (2014)	13	2008-2010	EUA	Escala de pontos
23	Ellig e Fike (2016)	71	2008-2010	EUA	Escala de pontos
24	Staronova (2016)	668	2007-2013	Eslováquia	<i>Checklist</i>
25	Belfield et al (2018)	28	2006-2015	EUA	<i>Checklist</i>
26	Ellig e Horney (2019)	130	2008-2013	EUA	Escala de pontos

Fonte: Elaborado pelos autores

Após a primeira publicação, ocorrida em 1991, ocorreu um hiato de tempo sem novas publicações sobre o tema, que voltou a ser objeto de pesquisa apenas no ano 2000. Desde então, as publicações empíricas sobre qualidade de AIR vêm ocorrendo sem interrupções, mas com ligeira desaceleração nos últimos anos (Tabela 1).

Tabela 1 - Evolução das Publicações sobre Qualidade da AIR

Período	Publicações	%
1990-1995	1	3,8%
1996-2000	2	7,7%
2001-2005	5	19,2%
2006-2010	7	26,9%
2011-2015	7	26,9%
2016-2020	4	15,4%
Total	26	100,0%

Fonte: Elaborado pelos autores

Quando se analisa o *locus* das investigações realizadas, o resultado mostra que o ritmo de publicações, além de desacelerado, é concentrado em determinados países e regiões. Dos 26 artigos examinados, em 15 (57,7%) avalia-se a qualidade de AIRs realizadas nos Estados Unidos. Se o país foi o primeiro a adotar este tipo de análise,

também concentra mais da metade dos esforços em pesquisas para avaliação de sua qualidade. Além das pesquisas nos Estados Unidos, observa-se três avaliações de AIR realizadas na União Europeia (11,5%), duas avaliações no Reino Unido (7,7%), duas na Eslováquia (7,7%) e uma na Rússia (3,8%). As outras três pesquisas (11,5%) tratam de análises de experiências em diferentes países, que incluem República Tcheca, Estônia, Eslováquia, Hungria e Eslovênia.

Os resultados contextuais alertam para o fato de que, embora o uso da AIR já esteja implementado na maioria dos países desenvolvidos (de Francesco, 2012) e já avance em dezenas de países em desenvolvimento (Kirkpatrick et al., 2004), o exame da qualidade da AIR ainda não alcançou a maioria dos países do mundo que a adotam em seu processo decisório. Na América Latina, por exemplo, onde a AIR é utilizada em 7 países – México, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador e Peru – não houve estudos sobre a qualidade da AIR produzida na região (OECD, 2019). No Brasil, país que iniciou sua prática e institucionalização da AIR em meados de 2007 (Castro, 2014; Peci & Sobral, 2011) e que tornou o seu uso obrigatório em 2021 (Meneguín & Saab, 2020), também não foram realizados estudos avaliativos da AIR.

Era esperado um aumento no volume de publicações sobre o tema, em razão do crescimento no número de países que adotaram a AIR nas últimas décadas (Daskal et al., 2019; de Francesco, 2012). A desaceleração no número de investigações sobre a qualidade da AIR pode ser explicada por dois motivos: i) o baixo interesse em se averiguar a qualidade da AIR e; ii) a imperfeição e imprecisão dos métodos disponíveis para avaliar sua qualidade. Estudos anteriores mostram que, em muitos casos, a AIR é adotada sem um verdadeiro compromisso institucional (Carroll, 2010). Seu uso almeja apenas alcançar legitimidade internacional (Staroňová et al., 2007). Nesse caso, não haveria incentivos para se explorar o potencial da AIR e sua qualidade. Além disso, os métodos que vem sendo usados para avaliar a qualidade da AIR, apesar de úteis, têm se mostrado imperfeitos para fins de diagnóstico e melhoria (Belfield et al., 2018; Hahn & Dudley, 2004).

Entre os métodos utilizados para avaliar a qualidade da AIR, o mais prevalente foi o de *checklist*, utilizado em 12 estudos (46,2%). Em seguida, aparece a escala de pontos, que foi utilizada em oito pesquisas (30,8%). O estudo de caso foi utilizado em quatro trabalhos (15,4%) e a comparação retrospectiva foi usada em dois estudos (7,7%).

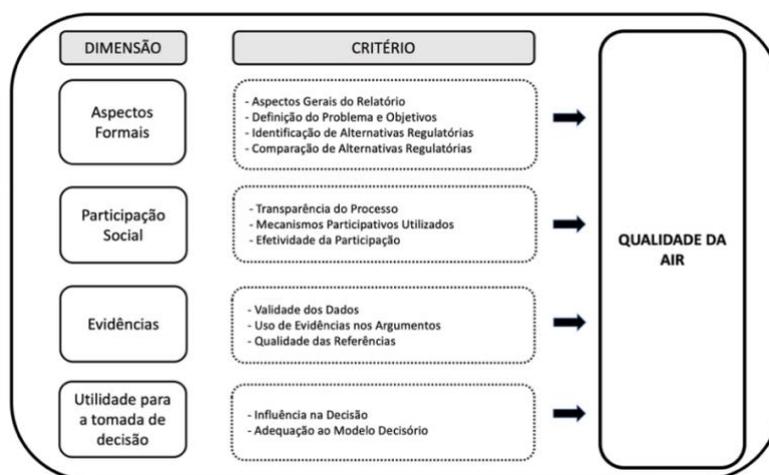
A seção seguinte avança nessa discussão e apresenta os diferentes métodos com suas características, vantagens e limitações de uso.

2.4.2. Abordagens ou métodos para avaliação da qualidade da AIR

A qualidade da AIR é percebida em diferentes perspectivas. De acordo com Radaelli (2004a), os variados atores da sociedade esperam que a análise cumpra diferentes papéis. Especialistas e acadêmicos acreditam que uma AIR de qualidade significa eficiência e capacidade de estimar impactos. Os burocratas e servidores públicos valorizam análises que sigam procedimentos e obedeçam a regras de conformidade em sua construção. Os políticos esperam que a AIR ajude no alcance de consensos e melhore o ambiente de negociação com os atores envolvidos. O setor empresarial percebe qualidade na análise quando indica preocupações quanto à pressão da regulação sobre os custos dos negócios. Os cidadãos esperam que a AIR os proteja de riscos e que favoreça a ampla participação da sociedade no processo regulatório.

Considerando a variedade de expectativas em torno da AIR, como avaliar sua qualidade? Quais características ela deve ter para que seja considerada de boa qualidade? Desde 1991, quando foi publicado o primeiro artigo que se propôs a examinar a qualidade da AIR, pesquisadores vem desenvolvendo diferentes meios para tentar responder estas questões. Em geral, pesquisadores definem dimensões e critérios de qualidade, a partir de manuais, leis e regulamentos e aplicam uma abordagem ou método para avaliá-los. As principais dimensões e critérios utilizados para avaliar a qualidade da AIR são apresentados na Figura 2.

Figura 2 - Dimensões e Critérios de Qualidade da AIR



Fonte: Elaborado pelos autores

Uma vez que as dimensões e critérios são definidos e especificados, os pesquisadores adotam uma abordagem ou método para avaliar a qualidade da AIR. O estágio atual da literatura indica que quatro abordagens têm sido utilizadas para este fim: i) *checklist*; ii) escala de pontos; iii) estudo de caso e; iv) comparação retrospectiva (Quadro 3). A seguir, os diferentes métodos de avaliação serão discutidos mais detalhadamente.

Checklist

Alguns trabalhos têm avaliado a qualidade da AIR por meio da verificação do cumprimento de requisitos exigidos de uma análise de impacto, utilizando-se um sistema simples de “*checklist*” ou “sim / não”. O método envolve a análise do relatório de AIR e a simples verificação se a análise contém ou não itens considerados fundamentais (Bull & Ellig, 2017).

O uso do *checklist* é vantajoso porque permite identificar pontos fortes e fracos comuns entre muitas AIRs. É um método que pode ser usado, de maneira relativamente rápida, para comparar grandes quantidades de análises (Cecot et al., 2007). Permite o exame e diagnóstico do cumprimento de requisitos gerais em determinados contextos (Hahn et al., 2000). Além disso, tem a vantagem de ser um método facilmente replicável por outros pesquisadores. Ele não requer conhecimentos específicos para julgamentos sobre cálculos ou especificidades da análise (Hahn & Dudley, 2004).

Por outro lado, o *checklist* tem suas desvantagens. A definição do que é uma boa AIR torna-se algo pouco preciso. Determinada análise pode receber uma pontuação alta, mas seu conteúdo ser de baixa qualidade (Hahn & Dudley, 2004). O *checklist* não permite a identificação de problemas críticos relacionados à qualidade, há apenas a verificação se determinados conteúdos estão presentes ou não (Cecot et al., 2007).

Escala de Pontos

Com o objetivo de aperfeiçoar o *checklist*, os pesquisadores Opoku e Jordan (2004) foram os primeiros a utilizar o método da escala de pontos para avaliar a qualidade da AIR. Ao invés de apenas realizar uma conferência de “sim” ou “não”, o método da escala de pontos procura graduar a qualidade do conteúdo identificado para cada item. O método da escala de pontos permite a identificação de quanto cada AIR segue a orientação

e as melhores práticas de análise (Ellig et al., 2013) e oferece uma perspectiva qualitativa e quantitativa para a avaliação, com o objetivo de aumentar sua precisão (Opoku & Jordan, 2004).

O método da escala de pontos consiste na adoção de uma escala, que pode variar de 0 a 4 pontos (Opoku & Jordan, 2004), de 0 a 5 pontos (Belcore & Ellig, 2008) ou de 0 a 6 pontos (Shapiro & Morrall, 2012), para representar o grau de qualidade observado em cada item avaliado. O nível mínimo da escala indica que o item em avaliação nem sequer foi mencionado ou encontrado na AIR. O nível máximo da escala indica que o item foi perfeitamente atendido, sem incompletudes. Os níveis intermediários são usados para graduar a qualidade do conteúdo observado (Belcore & Ellig, 2008; Opoku & Jordan, 2004).

Em comparação com o *checklist*, a escala de pontos fornece uma avaliação mais precisa da qualidade real da AIR. Além disso, a escala de pontos incentiva os reguladores a investirem mais esforços no conteúdo desenvolvido. Os reguladores tendem a buscar melhores maneiras de fazer análises, ao invés de tratar a AIR como um mero exercício de conformidade (Ellig & McLaughlin, 2012).

Por outro lado, o método da escala de pontos exige elevado esforço da equipe de pesquisadores. Em primeiro lugar, exige deles a leitura completa, integral e minuciosa do conteúdo da AIR. Além disso, requer conhecimento e especialização para que os pesquisadores consigam interpretar corretamente o conteúdo da AIR e graduar sua qualidade com acurácia e poucos vieses (Ellig et al., 2013).

De acordo com Shapiro e Morrall (2012), o uso dos métodos da escala de pontos e do *checklist* oferecem resultados muito úteis mas que omitem algumas informações importantes. Segundo os autores, é melhor compreendê-los como meios para medir o grau em que a AIR fornece determinados tipos de informações do que uma medida definitiva de qualidade da análise. Como consequência deste debate, o método do estudo de caso é usado em avaliações de AIR com a expectativa de se alcançar resultados mais claros relacionados à qualidade.

Estudo de Caso

Um método usual para avaliar a qualidade da AIR é o estudo de caso (Shapiro & Morrall, 2012). Este método permite uma análise aprofundada de elementos da AIR e oportuniza a diferenciação entre análises de boa e má qualidade, a partir da compreensão de consistência dos argumentos, questões-chave, suposições e percepções (Cecot et al., 2007).

O estudo de caso é um método qualitativo de pesquisa amplamente utilizado em ciências sociais. Por meio deste método, busca-se investigar um fenômeno ou uma realidade social. Parte-se da observação dos fatos e fenômenos para, em seguida, descobrir-se as relações existentes entre eles (Godoi et al., 2006). Segundo Shapiro e Morrall (2012), o estudo de caso é um excelente método para entender a interação da qualidade da AIR com diferentes fatores. Os estudos de caso individuais permitem profunda compreensão de questões relativas à qualidade da AIR.

A utilização do estudo de caso requer a escolha ou seleção de um ou poucos casos que serão investigados em profundidade. É usual que o pesquisador recorra à entrevistas com pessoas envolvidas ou afetadas pela análise para coletar dados que contribuam com a identificação de sua qualidade (Russel & Turnpenny, 2009; Staronova, 2016). Por meio de entrevistas, é possível obter informações sobre o uso e a confiabilidade da AIR (Fritsch et al., 2013), além de conhecer significados, percepções e interpretações de seu uso como ferramenta para formulação de políticas regulatórias (Fritsch et al., 2017).

Se o estudo de caso tem a vantagem de ser amplamente aceito em ciências sociais e dar condições para que se conheça importantes aspectos de qualidade da AIR, por outro lado, também é um método que apresenta desvantagens. A primeira delas é que o esforço necessário para sua realização não permite a sua adoção em muitos casos. Além disso, os resultados encontrados podem ser bastante subjetivos, o que significa que dificilmente são replicados (Cecot et al., 2007). A terceira desvantagem é que não há como generalizar os resultados, que se aplicam apenas à AIR investigada (Shapiro & Morrall, 2012).

Qualquer método de avaliação qualitativa, seja do tipo *checklist*, escala de pontos ou estudo de caso estará sujeito a críticas de subjetividade, falta de transparência e dificuldade de replicação (Ellig et al., 2013). Para tentar contornar estas questões, alguns

pesquisadores têm realizado avaliações de qualidade da AIR por uma abordagem quantitativa - a comparação retrospectiva - apresentada a seguir.

Comparação Retrospectiva

O principal expoente do uso da comparação retrospectiva é o pesquisador Winston Harrington, que trabalhou nas duas pesquisas que usaram o método da comparação retrospectiva identificadas na literatura. Em Harrington et al (2000), os autores discutem que pouca atenção é dada à precisão das informações de custo geradas e disponibilizadas em AIR. Assim, os autores propõem que uma medida de qualidade da AIR seja obtida da comparação dos custos estimados antes da regulação (*ex-ante*) com os custos apurados depois de sua implementação (*ex-post*). Em Harrington (2006), o autor inclui a perspectiva dos benefícios para medir a qualidade da AIR, a partir da comparação dos custos e benefícios da análise *ex-ante* com a análise *ex-post*.

Em outras palavras, o parâmetro de qualidade fundamental da AIR seria obtido a partir da comparação dos custos e benefícios estimados com os custos e benefícios verificados no mundo real, após a implementação da regulação. Quanto maior a semelhança entre as duas medidas, maior a qualidade da AIR e, portanto, melhor o seu uso na tomada de decisão (Cecot et al., 2007).

A partir do método da comparação retrospectiva, a baixa qualidade de uma AIR seria originada da omissão ou da baixa precisão dos custos e benefícios utilizados na análise. As omissões incluem categorias de custos e benefícios importantes mas que não tenham sido utilizadas na análise, seja por falta de tempo, conhecimento ou recursos. A baixa precisão envolveria a ocorrência de erros sistemáticos na apuração das duas variáveis (Harrington, 2006; Harrington et al., 2000).

Observa-se que o método da comparação retrospectiva apresenta importantes vantagens e desvantagens para sua utilização. A principal vantagem relaciona-se ao fato de que a avaliação da qualidade da AIR é realizada por meio de análise econômica que oferece boas condições de verificação da validade e replicabilidade. O resultado da avaliação é objetivo e quantificável. Por outro lado, o método tem quatro importantes desvantagens: i) apresenta uma perspectiva restrita aos custos e benefícios como parâmetro de qualidade da AIR; ii) pode ser aplicado apenas em análises nas quais utilizou-se a ACB; iii) considera que os custos e benefícios apurados após a

implementação da regulação são precisos, o que pode não ser verdade e; iv) requer estudos robustos *ex-post*, que são muito raros, o que impede a avaliação de muitas AIRs (Cecot et al., 2007).

Quadro 3 - Métodos ou Abordagens para Avaliação da Qualidade da AIR

Método	Descrição	Quando Usar
<i>Checklist</i>	Verificação do cumprimento de requisitos exigidos de uma AIR, utilizando-se “sim” ou “não”	Em grande volume de AIRs, quando se pretende identificar aspectos gerais de qualidade das análises
Escala de Pontos	Verificação do quanto cada AIR segue as melhores práticas de análise, utilizando-se uma escala de pontos	Em volume moderado de AIRs, quando se pretende medir os níveis de qualidade das análises
Estudo de Caso	Investigação profunda da qualidade da AIR e de sua interação com diferentes fatores	Em poucos casos de AIR, quando se pretende investigar a qualidade da análise em profundidade
Comparação Retrospectiva	Mensuração da qualidade da AIR a partir da comparação dos custos e benefícios utilizados na análise <i>ex-ante</i> com a <i>ex-post</i> .	Em casos de AIRs realizadas com a ACB e sobre o qual possa-se dispor de dados <i>ex-post</i> para comparação

Fonte: Elaborado pelos autores

2.4.3. Principais Achados sobre a Qualidade da AIR

A literatura mostra que, em geral, a qualidade da AIR desenvolvida nos últimos 40 anos tem sido baixa e sem um padrão adequado de análise (Belcore & Ellig, 2008; Cecot et al., 2007; Ellig et al., 2013; Ellig & Horney, 2019; Ellig & Mclaughlin, 2012; Hahn & Dudley, 2004; Russel & Turnpenny, 2009). O uso de variados métodos de avaliação da AIR não afetou os resultados, que convergiram para a baixa qualidade da AIR em diferentes contextos.

Estudos que utilizaram o método do *checklist* identificaram um percentual baixo de cumprimento dos itens requeridos na avaliação (Cecot et al., 2007; Hahn & Dudley, 2004). Estudos que utilizaram a escala de pontos indicaram que a pontuação média das AIR avaliadas também foi baixa (Belcore & Ellig, 2008; Ellig & Horney, 2019; Ellig & Mclaughlin, 2012; Shapiro & Morrall, 2012). Do mesmo modo, estudos de caso mostraram limitações e inconsistências importantes (Arthur Fraas, 1991; E. A. Posner, 2003; Russel & Turnpenny, 2009) e os estudos por comparações retrospectivas mostraram imprecisões nas apurações de custos e benefícios (Harrington, 2006; Harrington et al., 2000). A seguir são apresentados os principais achados sobre a qualidade da AIR em diferentes dimensões de análise.

Aspectos Formais

A identificação do problema mostrou-se como um aspecto deficiente nas análises de impacto avaliadas na literatura. Belcore e Ellig (2008) avaliaram 13 AIRs realizadas entre os anos de 2003 e 2007, nos Estados Unidos, e relataram deficiências na identificação de falhas de mercado ou de problemas sistêmicos que justificariam intervenções públicas. Achado semelhante ao apresentado por Ellig e McLaughlin (2012), quando avaliaram 45 AIRs realizadas em 2008, no mesmo país.

Em três estudos realizados por Staronova (2016; 2009, 2010), a autora avaliou um total de 1.371 AIRs conduzidas na Eslováquia, República Tcheca, Estônia, Hungria, e Eslovênia. Apesar de ter identificado diferenças entre os países, a autora concluiu que as análises também carecem de detalhamento quanto à definição do problema, que é descrito de forma muito genérica. Na mesma direção, Ellig & Conover (2014) avaliaram 13 AIRs realizadas nos Estados Unidos, de 2008 a 2010, e identificaram negligência com a etapa de identificação do problema:

As agências aparentemente estão mais dispostas a reduzir esforços na análise do problema e no desenvolvimento de alternativas do que no cálculo dos benefícios e custos da opção preferida. Suspeitamos que isso ocorra porque algumas informações sobre benefícios e custos podem ser úteis para “vender” a regulação selecionada, mesmo que não sejam utilizadas para a elaboração da regulação. A análise do problema subjacente ou outras alternativas podem, na verdade, minar o apoio à regulamentação, de modo que esses tópicos recebem pouca atenção (Ellig & Conover, 2014, p.317)

A consecução da etapa de definição dos objetivos também foi criticada nos três estudos de Staronova (2016; 2009, 2010). Com exceção da Eslovênia que apresentou bom nível de adequação, a autora indicou que em AIRs da Eslováquia, República Tcheca, Estônia e Hungria não foram indicados objetivos claros e mensuráveis. Resultado semelhante foi apontado por Fritsch et al (2013). Os autores apuraram que, entre os anos de 2005 e 2010, apenas 22,2% das AIRs apresentaram objetivos regulatórios no Reino Unido e 54,4% na União Europeia.

De acordo com Fraas (1991), falhas na identificação de alternativas podem ser consideradas as mais comuns em AIR. Esta constatação foi confirmada por uma série de estudos. Hahn et al (2000) apuraram que, em 27% de 48 AIRs realizadas nos Estados Unidos, entre os anos de 1996 e 1999, as agências falharam na discussão de alternativas regulatórias. Em experiências de AIR estudadas por Posner (2003), Humpherson (2004), Belcore e Ellig (2008) e Ellig e Horney (2019), os pesquisadores também verificaram insuficiente discussão de alternativas regulatórias. Muitas vezes, a análise era realizada apenas sobre uma proposta de regulação, sem que alternativas fossem consideradas (E. A. Posner, 2003).

Os resultados encontrados por Russel e Turnpenny (2009), no Reino Unido, foram ainda mais preocupantes. Segundo os autores, pode ter havido manipulação de números e de alternativas regulatórias para se alcançar políticas previamente desejadas e predeterminadas. Staronova (2009, 2010) chegou à conclusão semelhante. Em alguns países europeus, a AIR foi realizada após a escolha da melhor alternativa regulatória já ter sido feita pelas autoridades públicas. Na Rússia, também não se verificou análise de alternativas diferentes da proposta de regulação já definida pelo governo (Radchenko & Parshina, 2014).

A forte influência que a ACB exerce na AIR torna a etapa de comparação de alternativas o foco de muitas avaliações de sua qualidade. Em todos os métodos, muitos itens ou critérios de qualidade são baseados nos custos e benefícios utilizados na análise. Os resultados mostram que a condução desta etapa, nos últimos 40 anos, tem sido frágil. Há um “vazio metodológico” na comparação de alternativas regulatórias (Lussis, 2004; Russel & Turnpenny, 2009).

Verifica-se que em poucas AIRs apurou-se os custos e benefícios das alternativas (Hahn et al., 2000). Estudo de Renda (2006) analisou 70 AIRs realizadas na Europa, entre os anos de 2003 e 2005, e identificou que em 74,3% dos casos, não foi feita uma comparação real entre os custos e benefícios das alternativas. O resultado foi muito próximo ao obtido por Staronova (2009), que identificou que em apenas 25% das AIRs realizadas na Eslováquia, em 2007, verificou-se um esforço de quantificação de custos e benefícios.

Em estudo mais recente, Belfield et al (2018) analisaram 28 AIRs realizadas entre 2006 e 2015, nos Estados Unidos, e identificaram limitações importantes na apuração de benefícios, que foram detalhados em apenas 29% dos casos. A dificuldade de apurar e quantificar benefícios tem sido verificada de forma recorrente na literatura (Arthur Fraas, 1991; Renda, 2006). Quando investigou 10 AIRs do Reino Unido, realizadas entre 2001 e 2002, Humpherson (2004) identificou que os benefícios foram superestimados. Este viés pode levar o tomador de decisão a aprovar novas regulações, acreditando em benefícios que não são verificados no mundo real.

Participação Social

Algumas inconsistências importantes foram identificadas na condução da participação social. Ao avaliarem experiências no Reino Unido, Russel e Turnpenny (2009) verificaram que a participação é pouco integrada ao processo de análise de impacto e que os participantes estavam restritos a determinados grupos da sociedade. Esta última constatação também foi encontrada por Staronova (2009), que percebeu poucos participantes externos ao governo eslovaco e por Radchenko e Parshina (2014) que identificaram domínio da visão do governo russo e de empresas no processo de AIR, com pouca participação de consumidores e cidadãos.

Para que o cidadão comum participe da AIR, deve haver transparência e acessibilidade no processo. No entanto, estudos empíricos não confirmaram isso. Muitos pesquisadores indicaram que o poder público não forneceu relatórios e análises de dados adequadamente. Eles relataram que encontrar relatórios da AIR em sites governamentais não foi uma tarefa fácil e, quando foram encontrados, não eram suficientemente claros para serem compreendidos por um cidadão comum (Hahn et al., 2000; Opoku & Jordan, 2004; Renda, 2006).

Evidências

A análise de evidências é uma dimensão ainda muito pouco explorada na avaliação da qualidade da AIR. Considerando que o uso de evidências em AIR consiste em fornecer informações e argumentos para que as escolhas possam ser feitas pelo decisor (Souto-Otero, 2013), a escassez de análises nessa dimensão é um fator preocupante.

A pesquisa que melhor explorou este aspecto foi desenvolvida por Russel e Turnpenny (2009), que analisaram sete RIAs elaboradas entre 2004 e 2007 no Reino Unido. Os autores investigaram as evidências utilizadas nas análises e identificaram uso insuficiente de dados, ferramentas e métodos para justificar os resultados apresentados. Esses achados confirmam os entendimentos de Radaelli (2010) e Staronova (2010), que alertam que o uso de evidências é frequentemente ignorado e que a análise de impacto muitas vezes se baseia em um mero exercício analítico.

Utilidade para a Tomada de Decisão

Russel e Turnpenny (2009) não encontraram resultados positivos ao avaliar a utilidade da AIR na tomada de decisão do Reino Unido. Segundo os autores, houve pouca integração da análise de impacto com a tomada de decisão. A RIA era frequentemente usada simbolicamente e não era capaz de mudar as estruturas e processos políticos existentes.

Resultado semelhante foi encontrado por Ellig e Mclaughlin (2012, p.2) que alertaram que “a minoria das regulamentações contém evidências de que a agência utilizou a análise em decisões significativas”. No entanto, esses pesquisadores encontraram uma questão importante sobre o uso de RIA nos Estados Unidos. Existe uma alta correlação entre a qualidade da AIR e seu uso pelos tomadores de decisão, indicando que eles estão dispostos a usar boas análises ou que boas análises são realizadas quando há propensão a usá-las. Essa constatação reforça a importância de se investir no aumento da qualidade da AIR e na conscientização do seu uso junto aos tomadores de decisão.

2.5.Considerações finais

Esta conclusão pretende apresentar 3 questões: i) relatar o estágio atual da literatura sobre avaliação da qualidade da AIR; ii) apresentar as implicações teóricas e práticas da pesquisa e; iii) sugerir uma agenda para estudos futuros que contribuam com a construção de conhecimento sobre o assunto.

O presente trabalho mostrou que há um ritmo decrescente de publicações sobre avaliação da qualidade da AIR e que há concentração de estudos em poucos países. Além disso, a pesquisa mostrou que as avaliações têm sido realizadas por meio de diferentes métodos, mas que, em geral, os resultados convergem para a baixa qualidade da AIR.

Verificou-se que as AIRs realizadas nos últimos 40 anos têm apresentado fragilidades e inconsistências em todas as suas etapas, desde a identificação do problema regulatório até a comparação das alternativas regulatórias, incluindo a baixa participação da sociedade na análise. As inconsistências encontradas podem comprometer o uso da AIR no processo decisório e conduzir a políticas pouco efetivas para o enfrentamento de problemas públicos.

Do ponto de vista prático, a presente pesquisa busca contribuir para que gestores e servidores públicos identifiquem fragilidades em análises de impacto para que possam adotar medidas de aperfeiçoamento. Do ponto de vista teórico, este trabalho organizou e sintetizou estudos anteriores e gerou conhecimento para que os métodos de avaliação de AIR sejam utilizados, desenvolvidos e que novas reflexões sobre AIR sejam feitas.

Para que seja dada continuidade à construção de conhecimento sobre o tema, sugere-se novos estudos que avaliem a qualidade da AIR em diferentes países e regiões. É fundamental que as abordagens e métodos de avaliação já utilizados sejam testados, criticados e aperfeiçoados. Além disso, é importante que novos trabalhos sobre avaliação da qualidade da AIR ajudem na identificação de fatores políticos e institucionais que levem a análises de maior ou menor qualidade.

3. QUAL A QUALIDADE DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO ELABORADA POR AGÊNCIAS REGULADORAS DO BRASIL? ³

Resumo

A análise de impacto regulatório (AIR) é uma ferramenta que busca identificar os impactos relevantes que uma política regulatória pode ter, com vistas a subsidiar a tomada de decisão. O seu uso tornou-se obrigatório no Brasil, mas não há estudos que tenham investigado se a qualidade da análise tem alcançado o nível desejado no país. Assim, o objetivo da presente pesquisa foi avaliar a qualidade das AIRs realizadas por agências reguladoras federais brasileiras. Para a condução deste trabalho, foi desenvolvido e aplicado um instrumento com 50 critérios para a verificação da qualidade de um conjunto de 21 AIRs. Os resultados indicaram boa qualidade das AIRs em alguns aspectos, como na definição de problemas e objetivos, mas apontaram fragilidades em outros, como na análise de impactos e na comparação de alternativas. Como agenda para pesquisas futuras, foi proposta investigação de hipóteses e fatores que podem explicar a ausência de um padrão de qualidade da AIR no país.

Palavras-Chave: análise de impacto regulatório; AIR; regulação; qualidade.

3.1.Introdução

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) não tem conceito único e seu uso tem variado conforme o país ou o contexto de aplicação (Peci, 2011; Radaelli, 2010). De modo geral, é uma análise que busca identificar os impactos relevantes que uma política regulatória pode ter, com vistas a subsidiar a tomada de decisão e favorecer o alcance de políticas equilibradas e efetivas (Ellig et al., 2013; Jacobs, 2004).

A AIR tem sido amplamente difundida por todo o mundo, e sua adesão tem sido crescente (Adelle et al., 2016). A adoção da AIR em processos regulatórios iniciou-se lentamente a partir da década de 1970, quando foi adotada nos Estados Unidos, e avançou muito a partir das décadas de 1990 e 2000, quando alcançou a maioria dos países da União Europeia e países-membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (de Francesco, 2012). Recentemente, também tem avançado em países em desenvolvimento como estratégia de aperfeiçoamento da governança (B. E. de Carvalho et al., 2019).

³ Capítulo publicado, em língua inglesa e portuguesa, na Revista de Administração Pública - RAP, número 56(4); p. 529-549, jul-ago, 2022.

No Brasil, o governo demonstrou seu primeiro compromisso institucional com a AIR no ano de 2007, quando criou o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Proreg). O objetivo desse programa era adotar medidas para o fortalecimento regulatório, o que incluía o incentivo ao uso da AIR na formulação de políticas no país (Peci, 2011). Apesar dos esforços, a AIR caminhou modestamente até meados de 2018. Sua aplicação era incompleta, não sistêmica e não compreendida como uma estratégia governamental (Castro, 2014).

Nos últimos anos, o governo brasileiro promoveu o tema da AIR e aprovou duas leis⁴ e um decreto presidencial⁵ que tornaram obrigatório o seu uso na formulação de políticas regulatórias. A partir de 15 de abril de 2021, as agências reguladoras brasileiras – em nível federal – passaram a ter a AIR como requisito para a formulação de políticas.

Apesar da crescente utilização da AIR no mundo, ainda há escassez de estudos que indiquem se a qualidade da análise tem alcançado a profundidade analítica desejada. Os trabalhos disponíveis são concentrados nos Estados Unidos e na Europa e promovem avaliações apenas parciais sobre os variados aspectos de qualidade (Achnicht et al., 2009; Belfield et al., 2018; Fritsch et al., 2013; Saab & Silva, 2021b). Os resultados desses estudos indicam que, nas últimas décadas, a qualidade da AIR tem sido baixa e que a identificação de caminhos para a sua melhoria passa pela realização de novas avaliações em diferentes contextos (Belfield et al., 2018; Ellig & McLaughlin, 2012; Hahn et al., 2000; Saab & Silva, 2021b; Souto-Otero, 2013).

Com base no conhecimento disponível sobre o tema, verifica-se lacuna que oportuniza a realização da presente pesquisa, com o objetivo de avaliar a qualidade das AIRs realizadas por agências reguladoras federais brasileiras. A elaboração desta pesquisa, assim, pretende investigar uma realidade ainda não explorada em estudos anteriores – o Brasil – e utilizar critérios de avaliação mais abrangentes, que possam contribuir para um debate mais amplo sobre a qualidade da AIR.

⁴ Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 e Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.

⁵ Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.

3.2. Avaliação da qualidade da AIR

O uso de conhecimento, evidências e informações para subsidiar tomadores de decisão vem sendo cada vez mais frequente em democracias desenvolvidas (Staroňová, 2014). Quando um tomador de decisão busca conhecimento antes de optar por uma política, ele almeja conhecer e medir os impactos que ela pode ter, de modo que possa tomar melhores decisões e acompanhar os seus resultados (Desmarais & Hird, 2014).

A AIR pode ser considerada uma ferramenta que permite aproximar a ciência e o conhecimento da formulação de políticas regulatórias. Seu uso pode significar uma importante estratégia para utilizar informações e argumentos qualificados nas decisões políticas (B. E. de Carvalho et al., 2019).

Por meio da AIR, são definidos o problema e os objetivos da intervenção e são comparadas as diferentes alternativas disponíveis ao regulador (Jacobs, 2004; Radaelli, 2004b, 2010). Em todo o processo, é recomendado o uso de métodos e evidências que embasem cada etapa, bem como a promoção de ampla participação social. Na parte final da análise, o caminho regulatório mais vantajoso para a sociedade é apresentado (Radaelli, 2010).

A AIR também pode desempenhar uma importante função contra a captura regulatória. O uso de métodos padronizados para avaliar vantagens (benefícios) e desvantagens (custos) e a disponibilização dos resultados para escrutínio público podem ajudar na detecção de situações em que dados são manipulados com o intuito de promover regulações que atendam aos interesses de determinados grupos (Livermore & Revesz, 2014; Saab & Silva, 2021a).

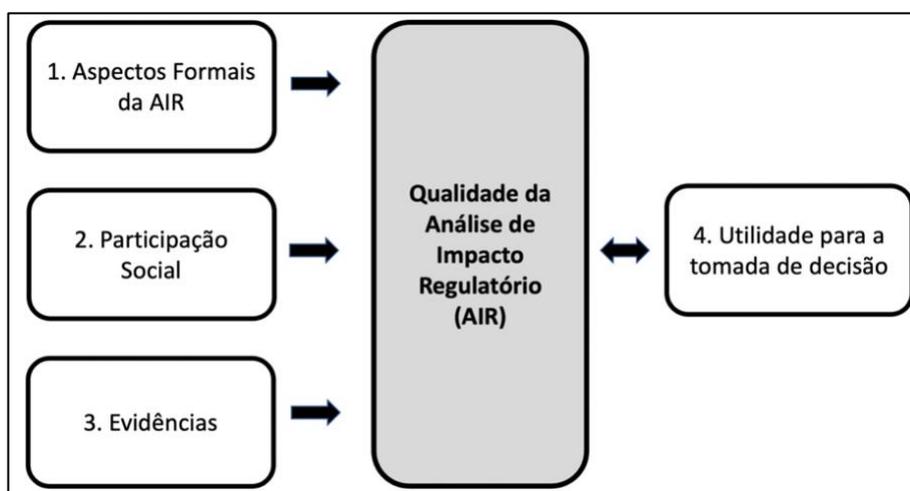
É importante destacar que a mera realização da AIR não assegura boas políticas regulatórias. É necessário que desconfianças quanto ao seu uso sejam superadas, capacidades técnicas sejam desenvolvidas e que haja maior compromisso político com a sua utilização (Carroll, 2010). As análises de impacto precisam ter qualidade adequada para que possam oferecer bons subsídios ao tomador de decisão (Daskal et al., 2019; Ellig et al., 2013; Fritsch et al., 2013).

As próximas subseções apresentam dimensões, critérios e abordagens que têm sido usadas para avaliar a qualidade da AIR e proporcionar a adoção de medidas de aperfeiçoamento.

3.2.1. Dimensões e Critérios de Avaliação da AIR

De modo geral, a avaliação da qualidade da AIR pode ser feita por meio da investigação de quatro dimensões (Figura 3): i) a condução dos aspectos formais da AIR; ii) a utilização de participação social; iii) o uso de evidências no processo; e iv) a sua utilidade para a tomada de decisão (Saab & Silva, 2021b).

Figura 3 - Dimensões e Critérios de Avaliação da Qualidade da AIR



Fonte: Adaptada de Saab e Silva (2021b)

Na primeira dimensão, deve-se avaliar se houve a devida condução e o registro dos aspectos formais da AIR. Trata-se de averiguar critérios que mensurem a adequada definição do problema e dos objetivos da regulação (Staroňová et al., 2007) e a identificação de alternativas regulatórias (Dudley et al., 2017), bem como a comparação dessas alternativas (Souto-Otero, 2013) de modo a embasar a recomendação da melhor opção regulatória para o tomador de decisão (Ellig & Mclaughlin, 2012).

Na dimensão da participação social, devem-se avaliar critérios que indiquem se o processo de desenvolvimento da AIR foi transparente e participativo (Ellig & Mclaughlin, 2012). É importante investigar se a autoridade governamental envolveu a sociedade, promoveu a coleta de dados, captou percepções dos variados grupos sociais e mostrou-se responsiva diante de suas necessidades (Staroňová, 2010; Staroňová et al., 2007).

Quanto ao uso de evidências no processo, devem-se investigar critérios que indiquem se os argumentos e as premissas utilizados na AIR foram baseados em elementos, fatos, dados e informações devidamente comprovados e verificáveis (Russel & Turnpenny, 2009; Souto-Otero, 2013).

Por fim, a dimensão da utilidade para a tomada de decisão apresenta-se de modo peculiar. Não se trata de um elemento intrínseco e verificável no relatório de AIR em si, mas sabe-se que há correlação bidirecional entre a qualidade da análise e seu uso na tomada de decisão. Quando a AIR tem melhor qualidade, ela influencia mais o processo decisório, assim como a intenção do decisor em utilizá-la tende a aumentar a sua qualidade (Ellig & McLaughlin, 2012).

3.2.2. *Abordagens para a avaliação da qualidade da AIR*

A aferição da qualidade da AIR se dá por meio da aplicação de diferentes abordagens (ou métodos) aos critérios e às dimensões preestabelecidas. Na literatura dos últimos 40 anos, são encontradas quatro abordagens: i) *checklist*; ii) escala de pontos; iii) comparação retrospectiva; e iv) estudo de caso.

O *checklist* consiste na verificação de critérios e conteúdos que uma AIR deve ter, por meio da atribuição dos valores de “sim” ou “não”. A escala de pontos se assemelha ao *checklist*, mas sofisticada a avaliação atribuindo pontos para cada critério avaliado. O estudo de caso envolve uma investigação qualitativa sobre a AIR, com base na captação e análise de percepções e informações. Por fim, a comparação retrospectiva atribui qualidade à AIR de acordo com a precisão encontrada na estimativa dos custos e benefícios (Saab & Silva, 2021b).

3.2.3. *Estudos relacionados*

Hahn et al. (2000) foram pioneiros ao propor estudos de avaliação da qualidade da AIR. De acordo com os autores, a AIR foi criada para ser um instrumento facilitador do desenvolvimento de políticas regulatórias eficientes e efetivas, mas o nível de informações disponibilizado pelas análises mostrava-se insuficiente para alcançar esse objetivo. A avaliação da qualidade da AIR seria iniciativa fundamental para o seu fortalecimento e, conseqüentemente, para a melhoria das políticas regulatórias.

Alguns estudos demarcam a trajetória de construção de conhecimento sobre o tema. Para avaliar a qualidade de 45 AIRs realizadas nos Estados Unidos, no ano de 2008, Ellig e McLaughlin (2012) propuseram 12 critérios e utilizaram a abordagem da escala de pontos. Os critérios, de maneira geral, mediam a capacidade da AIR de definir o problema, identificar e comparar alternativas e estimar os custos e benefícios da regulação. Além disso, consideravam a facilidade com que um cidadão localizava e entendia o relatório de AIR, bem como investigava se a AIR foi capaz de afetar a decisão. O exame das AIRs mostrou que a qualidade média das análises não foi alta, com muitas fraquezas relacionadas com a definição do problema e com o uso de evidências para a tomada de decisão.

Fritsch et al. (2013) utilizaram a abordagem do *checklist* para avaliar 773 AIRs elaboradas no Reino Unido e na União Europeia entre os anos de 2005 e 2010. Foram usados 18 critérios de avaliação com foco naqueles relativos à apuração de custos, benefícios, impactos, quantificação e rentabilização realizadas – “deixamos aspectos como definição de problemas, consulta, monitoramento e avaliação para outros trabalhos decorrentes desse projeto” (Fritsch et al., 2013, p.447). O resultado do trabalho indicou que a análise de custos e benefícios, a quantificação e a monetização foram aspectos problemáticos nas AIRs.

Mais recentemente, Belfield et al. (2018) avaliaram a qualidade de 28 AIRs elaboradas para subsidiar as políticas regulatórias da área de educação nos Estados Unidos. Os autores utilizaram 11 critérios e a abordagem do *checklist*. Assim como fizeram Fritsch et al. (2013), o exame da qualidade das AIRs priorizou critérios ligados à apuração de custos e benefícios. Outros aspectos do processo de AIR, como a análise do problema, os objetivos e a participação social, não foram utilizados na avaliação da qualidade. O estudo concluiu que, nas raras situações em que a AIR foi usada em políticas educacionais, os padrões metodológicos foram baixos, os custos foram subestimados e houve pouca transparência quanto aos métodos e às premissas utilizadas, além disso, os benefícios raramente foram estimados e o método adotado não assegurou bons níveis de confiabilidade.

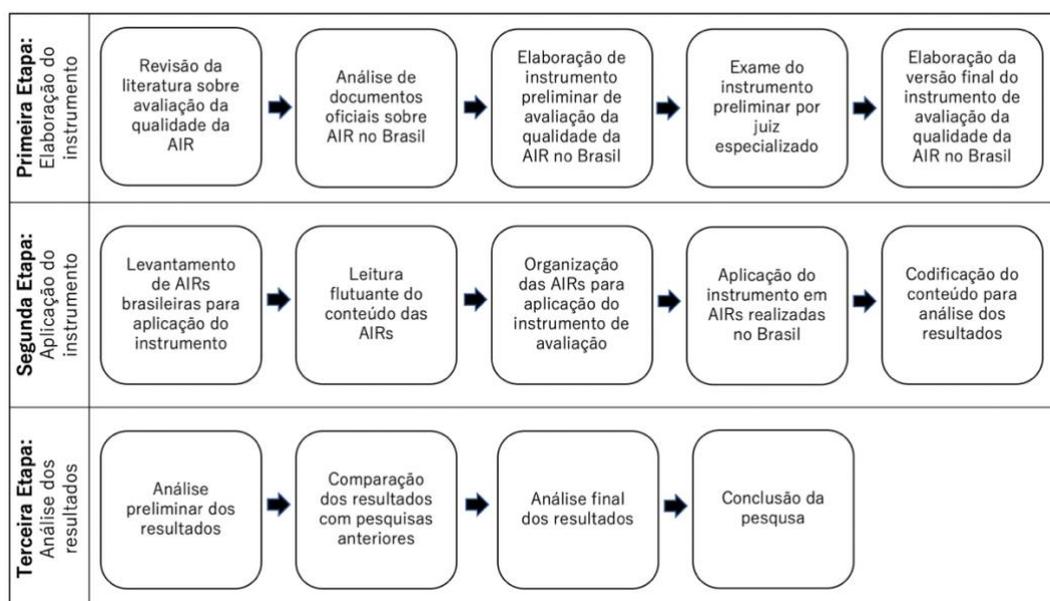
Nota-se que alguns estudos têm contribuído com a avaliação da qualidade da AIR em diferentes contextos e têm ajudado na compreensão de seus pontos fortes e fracos. O aperfeiçoamento de métodos, abordagens e critérios de avaliação, bem como a

realização de novas avaliações, podem colaborar para a identificação de caminhos de melhoria para a análise. A seção a seguir indica os procedimentos metodológicos adotados para aferir a qualidade da AIR em agências reguladoras do Brasil.

3.3.Procedimentos metodológicos

De acordo com Yin (1994), uma investigação empírica é realizada com base em um plano de pesquisa que relaciona os dados e objetivos de um estudo para alcançar conclusões. A Figura 4 apresenta as etapas e os procedimentos usados na presente pesquisa, entre o seu início e sua conclusão.

Figura 4 - Plano de Pesquisa



Fonte: elaborada pelos autores

Na primeira etapa, foi explorada a literatura científica sobre a qualidade da AIR em publicações encontradas nas bases de dados do *Google Scholar*, *Web of Science* e *Scopus*. Também foram analisados documentos oficiais (leis, decretos e guias) que disciplinam o tema no Brasil. Com esses estudos científicos e documentos oficiais, foi elaborado um instrumento preliminar para a avaliação da qualidade da AIR no Brasil. A versão preliminar do instrumento foi encaminhada para um juiz – doutor em ciências sociais com ampla experiência em gestão pública, regulação e AIR –, que julgou sua adequação. O juiz analisou cada critério e teceu comentários críticos a partir de sua experiência prática e acadêmica sobre o tema. A versão final do instrumento de avaliação foi elaborada após adaptações decorrentes das considerações apresentadas pelo juiz.

A versão final do instrumento de avaliação contou com 50 critérios de qualidade e foi preparada para a aplicação da abordagem da escala de pontos. Os critérios propostos abrangem as dimensões de investigação de qualidade sugeridas por Saab e Silva (2021b) e permitem avaliações mais completas do que as disponíveis na literatura. Os critérios foram desenvolvidos a partir do que se conhece atualmente sobre avaliação da qualidade da AIR e seguem uma abordagem decisória racional, ainda predominante na literatura (Pereira et al., 2010). A escolha da escala de pontos se justificou pelo fato de que essa abordagem se diferencia das outras ao permitir uma percepção qualitativa sobre quão bem avaliado foi cada critério de qualidade (Saab & Silva, 2021b). Para aplicar o instrumento, foi adotada uma escala de pontos adaptada de Ellig e McLaughlin (2012), conforme mostra o Quadro 4.

Quadro 4 - Escala de Pontos

Pontos	Descrição
5	Informação relevante apresentada com a análise completa de todos ou quase todos os aspectos
4	Informação relevante apresentada com a análise de muitos aspectos
3	Informação relevante apresentada com a análise de alguns aspectos
2	Alguma informação relevante com pouca análise e/ou documentação
1	Informação superficial com pouca análise e/ou documentação
0	Pouca ou nenhuma informação

Fonte: Adaptado de Ellig e McLaughlin (2012)

Na segunda etapa do estudo, conduziu-se o levantamento de todos os relatórios de AIR que acompanharam políticas regulatórias aprovadas entre 15 de abril e 31 de dezembro de 2021. A escolha do período objetivou selecionar apenas AIRs elaboradas após a implementação obrigatória do tema no Brasil, quando os conceitos e práticas foram harmonizados no país pelo Decreto nº. 10.411, de 30 de junho de 2020. Com práticas e conceitos harmonizados foi possível aplicar o mesmo instrumento de qualidade sobre todas as AIRs. O pedido dos relatórios de AIR foi feito às 11 agências reguladoras federais, por meio do Fala.BR – plataforma do governo brasileiro utilizada para tratar os pedidos de acesso à informação (Bourges, 2020). Todas as agências reguladoras responderam ao pedido de informação e encaminharam seus relatórios por meio da plataforma.

Depois do levantamento das AIRs, foi realizada leitura flutuante dos relatórios, com o objetivo de validar se os documentos obtidos se enquadravam no escopo da pesquisa. Em seguida, eles foram organizados e o instrumento de avaliação da qualidade foi aplicado em cada um dos relatórios. A avaliação foi feita pelos dois autores da presente pesquisa. O primeiro analisou o conteúdo dos relatórios e aplicou o instrumento de avaliação; o segundo revisou e discutiu o resultado da análise.

Na terceira e última etapa, os resultados obtidos com a avaliação da qualidade das AIRs foram analisados e descritos no trabalho.

3.4. Análise e discussão dos resultados

A análise e discussão dos resultados foram realizadas por meio da avaliação da qualidade de um conjunto de 21 AIRs elaboradas por agências reguladoras federais brasileiras. Entre as 11 agências, apenas a Anvisa, Ancine e ANM não tiveram AIRs avaliadas. Essas agências não aprovaram políticas regulatórias, no período de 15 de abril a 31 de dezembro de 2021, que tenham seguido os novos conceitos e práticas previstos na legislação brasileira para a condução da AIR (Quadro 5).

Quadro 5 - Quantidade de AIRs avaliadas por agência reguladora

Agência Reguladora Federal	Qtd. de AIRs
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	1
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	2
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	2
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	1
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	0
Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)	8
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	0
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	2
Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT)	2
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	3
Agência Nacional de Mineração (ANM)	0
TOTAL	21

Nota: AIRs que acompanharam as políticas regulatórias aprovadas de 15 de abril a 31 de dezembro de 2021.
Fonte: Elaborado pelos autores.

O instrumento de avaliação foi aplicado e os resultados foram apresentados em sete subseções, explicadas a seguir: i) análise e definição do problema; ii) definição de

objetivos; iii) identificação de alternativas regulatórias; iv) análise dos impactos das alternativas; v) comparação das alternativas; vi) indicação da melhor alternativa; e vii) transparência e participação social.

3.4.1. Análise e definição do problema

A adequada análise e definição do problema pode ser considerada a etapa mais importante na formulação de uma política regulatória (Nweke, 2011). Quando um problema é analisado, a situação indesejada deve ser compreendida profundamente para que a intervenção seja efetiva, justificada e direcionada para problemas reais e legítimos para a sociedade (Souto-Otero, 2013).

Os resultados da avaliação mostraram que a análise e definição do problema não foram negligenciadas pelas agências reguladoras brasileiras, mas se mostraram mais robustas em alguns aspectos do que em outros (Tabela 2).

Tabela 2 - Pontuação – Análise e Definição do Problema

Crítérios	Literatura de Suporte	Pontuação Média (n = 21)	(%)	Desvio Padrão
1. Definição do problema	(Dudley et al., 2017; Souto-Otero, 2013)	2,57	51,4%	1,12
2. Natureza (falha de mercado, falha regulatória etc.)	(Dudley et al., 2017; Ellig & Mclaughlin, 2012)	0,48	9,5%	1,08
3. Uso de evidências	(Dudley et al., 2017; Ellig & Mclaughlin, 2012)	1,14	22,9%	1,59
4. Experiência internacional	Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020	0,57	11,4%	1,25
5. Incertezas sobre o problema	(Ellig & Mclaughlin, 2012)	0,00	0,0%	0,00
6. Mapeamento de causas	(Mota et al., 2020; Snowdon et al., 2008)	0,81	16,2%	1,47
7. Identificação da causa raiz	(Mota et al., 2020; Snowdon et al., 2008)	0,38	7,6%	1,20
8. Mapeamento de consequências	(Mota et al., 2020; Snowdon et al., 2008)	0,95	19,0%	1,53
9. Tendências de evolução do problema	(Dudley et al., 2017)	0,43	8,6%	0,98
10. Mapeamento dos atores afetados	(Staroňová et al., 2007)	2,57	51,4%	1,12
11. Distribuição dos efeitos sobre cada grupo afetado	(Staroňová et al., 2007)	1,10	21,9%	1,73
12. Base legal	Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020	4,43	88,6%	0,98

Fonte: Elaborada pelos autores.

Em todos os relatórios de AIR avaliados, verificou-se uma seção dedicada à compreensão da situação indesejada. Em geral, houve importantes esforços para delimitar e definir os problemas sobre os quais se pretendia agir. No entanto, alguns reguladores

tiveram compreensões incorretas do problema como “a falta de regulamento” ou “a necessidade de regulamentação”. Nessas situações, os reguladores confundiram o problema com uma alternativa de solução – a regulamentação. Alguns também apresentaram longas contextualizações do problema sem delimitá-los claramente.

De maneira geral, os reguladores não mostraram familiaridade com o conceito de natureza do problema. Poucas AIRs apresentaram algum nível de discussão sobre falhas de mercado ou falhas regulatórias. As boas práticas recomendam a identificação dessas falhas para que as agências compreendam o problema, entendam a necessidade de atuação sobre ele e possam promover regulações efetivas em termos econômicos e de bem-estar (Dudley et al., 2017; Ellig & McLaughlin, 2012).

Outro ponto que requer aperfeiçoamento por parte das agências brasileiras é a utilização de evidências sobre o problema identificado. A investigação indicou que o uso de evidências foi incipiente nas AIRs avaliadas. Em geral, os reguladores discorreram sobre o próprio entendimento da situação indesejada que pretendiam enfrentar (problema) e utilizaram poucos dados e evidências que embasassem seus pontos de vista. Nem mesmo a busca por dados e informações sobre experiências internacionais foi utilizada de modo sistemático. Tendo em vista o baixo aporte de evidências nas AIRs, teria sido oportuna a realização de análise de incerteza sobre os problemas (Ellig & McLaughlin, 2012), porém, em nenhuma das AIRs avaliadas as incertezas foram objetivamente abordadas.

A análise e a definição do problema, quando adequadamente desenvolvidas, passam pela identificação de suas causas e consequências. Muitas vezes, políticas são fundamentadas na análise dos fatores que causam o problema e nas consequências que eles geram. O desenvolvimento de um diagrama ou de uma árvore de problema pode ser fundamental nesse processo (Mota et al., 2020; Snowdon et al., 2008).

Nas AIRs brasileiras, verificou-se que os reguladores raramente lançaram mão de diagramas de problemas para ilustrar as causas, causas raiz e consequências do problema que pretendiam enfrentar. Na maior parte das vezes, as causas e consequências foram timidamente exploradas. Também se mostraram raras e frágeis as análises sobre tendências de evolução do problema, fundamentais para orientar a urgência e a necessidade de atuação por parte do regulador.

Apesar da fragilidade nas análises sobre as consequências do problema, os reguladores brasileiros fizeram bons mapeamentos dos atores sobre os quais os efeitos do problema recaíram. Verificou-se que a identificação dos atores afetados foi um elemento presente em todas as AIRs investigadas. Nas melhores análises, os reguladores reconheceram os diferentes atores e discutiram sobre como os efeitos do problema atingiram cada um deles. Nas avaliações de menor qualidade, os reguladores apenas listaram os grupos de atores, por meio de nomenclaturas genéricas que não permitiram a exata compreensão de quem representavam. Termos como “usuários”, “áreas da agência envolvidas com assunto” e “investidores” foram encontrados.

Por fim, o último critério relacionado com a análise e a definição do problema refere-se à base legal. Trata-se da identificação dos dispositivos legais que amparam a atuação governamental sobre o problema identificado. Em geral, esse critério foi muito bem avaliado nas AIRs brasileiras. Verificou-se, como regra, que houve citação e explicação das leis, dos regulamentos e dos dispositivos relacionados com a competência institucional para atuação sobre os problemas. A boa qualidade da AIR nesse aspecto impede que reguladores desperdicem tempo e esforço para disciplinar problemas sobre os quais não têm competência legal para atuar.

3.4.2. Definição de objetivos regulatórios

Depois de identificar o problema que precisa ser enfrentado, o regulador deve realizar a definição dos objetivos da intervenção. Essa etapa pode ser a transformação da declaração negativa do problema em uma declaração positiva de objetivos (Snowdon et al., 2008), que precisam ser claros e mensuráveis para que orientem a formulação da política (Souto-Otero, 2013).

A definição de objetivos foi encontrada em quase todas as 21 AIRs brasileiras avaliadas. Em apenas uma, o objetivo da intervenção não foi apresentado. De modo geral, os objetivos foram descritos com clareza e estavam conectados ao problema. Essa lógica, seguida pelos reguladores brasileiros, é importante para assegurar que a consecução dos objetivos promova o enfrentamento, a mitigação ou a eliminação do problema.

Apesar de a definição de objetivos ter cumprido, de maneira geral, o seu papel nas AIRs avaliadas, a pontuação apresentada na Tabela 3 mostra que a qualidade da informação prestada poderia ter sido maior. Especialmente quando o problema não foi

bem definido, o regulador lançou mão de verbos genéricos e não mensuráveis para determinar os objetivos da intervenção. Em algumas AIRs, eles foram estabelecidos com base em expressões como “aprimorar a consistência”, “manter ambiente regulatório propício” ou “otimizar esforços”. São objetivos que permitem várias interpretações e estão sujeitos a ambiguidades, o que pode levar ao desenvolvimento de políticas pouco efetivas, distanciadas dos problemas e de difícil monitoramento de resultados.

Tabela 3 - Pontuação – Definição de Objetivos

Critérios	Literatura de Suporte	Pontuação Média (n = 21)	(%)	Desvio Padrão
13. Definição de objetivos	(Snowdon et al., 2008; Souto-Otero, 2013)	2,67	53,3%	1,15
14. Conexão dos objetivos com o problema	(Mota et al., 2020; Souto-Otero, 2013)	3,24	64,8%	1,55
15. Mensuração dos objetivos	(Souto-Otero, 2013)	1,52	30,5%	0,93

Fonte: Elaborada pelos autores.

3.4.3. Identificação de alternativas regulatórias

Ao se definirem os objetivos de uma intervenção, a tendência é que seja considerada apenas a regulamentação para alcançá-los (Hepburn, 2006). No entanto, um mesmo objetivo pode ser atingido por vários caminhos. Na AIR, cabe ao regulador identificar todas as alternativas viáveis (Souto-Otero, 2013).

Nesse processo, além de considerar diferentes possibilidades de regulamentação, os reguladores devem pensar em alternativas não normativas – formas regulatórias mais flexíveis e menos prescritivas do que a regulamentação tradicional (Hepburn, 2006). O regulador também deve considerar a possibilidade de “não agir”. Uma intervenção só deverá ser considerada se for superior à alternativa de não fazer nada (Mazzocchi et al., 2013).

Em todas as AIRs avaliadas na presente pesquisa, as agências brasileiras apresentaram alternativas regulatórias para alcançar os objetivos almejados. Conforme indica a pontuação apresentada na Tabela 4, o uso da alternativa de “não agir” foi mais consistente do que o uso de alternativas não normativas. A principal limitação ao uso da opção “não agir” foi sua eliminação precoce. Alguns reguladores excluíram essa possibilidade com base em argumentações superficiais. No caso das alternativas não normativas, a principal fragilidade foi o seu pouco uso nas AIRs investigadas. Nas raras vezes em que o regulador previu alternativas não normativas, elas foram eliminadas

precocemente ou foram apresentadas apenas como medidas complementares à regulamentação tradicional.

Tabela 4 - Pontuação – Identificação de Alternativas Regulatórias

Crítérios	Literatura de Suporte	Pontuação Média (n = 21)	(%)	Desvio Padrão
16. Identificação de alternativas	(Ellig & McLaughlin, 2012; Souto-Otero, 2013)	3,10	61,9%	0,94
17. Alternativas não normativas	(Hepburn, 2006)	1,14	22,9%	1,62
18. Alternativa de “não agir”	(Mazzocchi et al., 2013)	2,81	56,2%	1,33
19. Análise de risco das alternativas	(Hepburn, 2006)	0,05	1,0%	0,22

Fonte: Elaborada pelos autores.

Também foi possível perceber que a linguagem utilizada pelos reguladores brasileiros nos relatórios de AIR foi voltada para a regulamentação tradicional. Nos textos, identificou-se baixa disposição para a adoção de alternativas regulatórias mais flexíveis. A preferência dos reguladores por normatizações conhecidas e tradicionais já foi identificada em estudos anteriores, que avaliaram a qualidade da AIR em outros países (E. A. Posner, 2003; Radchenko & Parshina, 2014; Russel & Turnpenny, 2009). De acordo com Hepburn (2006), essa preferência pode ocorrer pela percepção de risco que os reguladores têm do processo. Eles não conhecem muitas experiências exitosas de regulação diferentes da tradicional, têm pouca informação sobre o uso dessas alternativas e têm receio de que o governo perca o controle sobre o problema caso não adote medidas regulatórias convencionais.

Para lidar com essa aversão do regulador ao risco, a boa prática em AIR propõe o uso de ferramentas de análise de risco das alternativas. Por meio do levantamento de informações sobre o risco, objetiva-se superar as limitações e preocupações dos reguladores (Hepburn, 2006). Apesar de sua importância, a análise de risco das alternativas foi um aspecto pouco considerado nas AIRs avaliadas. A dificuldade dos reguladores em considerar alternativas regulatórias foi imperativa no processo e prejudicou a qualidade das análises feitas pelas agências brasileiras.

3.4.4. Análise dos impactos das alternativas

Caso sejam implementadas, cada alternativa regulatória deverá impor diferentes impactos à sociedade. A AIR deve incluir uma análise sólida que apresente um panorama

completo dos efeitos prejudiciais e benéficos de cada alternativa. Ela deve explicar como cada alternativa contribuirá para o alcance dos objetivos regulatórios (benefícios) e quais custos serão gerados para o cumprimento dos requisitos estabelecidos. É fundamental que sejam apresentadas as evidências que sustentam a análise (Dudley et al., 2017).

Em estudos anteriores sobre avaliação da qualidade da AIR, os autores consideraram que os impactos sociais, ambientais, econômicos e sobre os custos de cumprimento da regulação foram os mais importantes para a qualidade na AIR (Fritsch et al., 2013; Russel & Turnpenney, 2009; Staroňová, 2010). No caso do Brasil, diretrizes governamentais sugerem ainda que impactos sobre microempresas e pequenas empresas; concorrência e competitividade; comércio internacional; segurança e orçamento público sejam incluídos na análise (Brasil, 2021).

Conforme mostra a Tabela 5, as AIRs desenvolvidas por agências reguladoras brasileiras foram frágeis na abrangência dos impactos considerados. Foram residuais as análises que consideraram os efeitos sobre a economia, a saúde e o meio ambiente. A repercussão sobre a concorrência e a competitividade; a segurança; as microempresas e pequenas empresas; o comércio internacional e o orçamento público, ainda que esteja explícita nas diretrizes do governo brasileiro, não foi apurada adequadamente.

Tabela 5 - Pontuação – Análise dos Impactos das Alternativas

Crítérios	Literatura de Suporte	Pontuação Média (n = 21)	(%)	Desvio Padrão
20. Impacto sobre os custos regulatórios	(Fritsch et al., 2013; Staroňová, 2010)	1,14	22,9%	1,15
21. Impacto sobre a economia	(Souto-Otero, 2013; Staroňová, 2010)	0,14	2,9%	0,48
22. Impacto sobre a saúde	(Souto-Otero, 2013; Staroňová, 2010)	0,14	2,9%	0,48
23. Impacto sobre a segurança	(Souto-Otero, 2013; Staroňová, 2010)	0,25	5,0%	0,72
24. Impacto sobre o meio ambiente	(Fritsch et al., 2013; Staroňová, 2010)	0,29	5,7%	0,72
25. Impacto sobre a concorrência e a competitividade	(Brasil, 2021)	0,24	4,8%	0,77
26. Impacto sobre as microempresas e pequenas empresas	(Brasil, 2021)	0,14	2,9%	0,48
27. Impacto sobre o comércio internacional	(Brasil, 2021)	0,00	0,0%	0,00
28. Impacto sobre o orçamento público	(Brasil, 2021)	0,43	8,6%	1,12
29. Outros impactos	(Jacobs, 2004)	2,33	46,7%	1,06
30. Evidências sobre o impacto das alternativas	(Dudley et al., 2017)	0,90	18,1%	1,18

Fonte: Elaborada pelos autores.

As AIRs realizadas no Brasil consideraram, em geral, dois tipos de impacto. Os custos regulatórios – aqueles decorrentes do cumprimento de obrigações impostas pela regulação – e outros impactos. Em “outros impactos” foram classificados aqueles mais específicos, como “atendimento de clientes”, “participação na gestão da concessão” e “conciliação de interesses”. Outro ponto de fragilidade encontrado nas AIRs foi o raro uso de evidências na análise desses impactos. Os reguladores, em geral, utilizaram-se de meras expectativas de impacto, desenvolvidas por meio de argumentos simplistas e pouco apoiados por evidências.

3.4.5. Comparação das alternativas

A comparação das alternativas, com base nos impactos apurados, deve seguir métodos consistentes que avaliem todos os efeitos positivos e negativos importantes para as tomadas de decisão (Jacobs, 2004). É possível compará-las por meio do adequado uso de métodos quantitativos de análise, como custo-benefício, multicritério e custo-efetividade (Aquila et al., 2019). Também pode-se lançar mão de métodos qualitativos de comparação desde que sejam adotados procedimentos de maximização da consistência das análises (Jacobs, 2004).

Um elemento-chave para orientar a comparação de alternativas é a apresentação da alternativa de “não agir” como linha de base. Isso significa que as diferenças entre a linha de base e as mudanças incrementais impostas por cada alternativa indicarão as melhores alternativas regulatórias disponíveis (Dudley et al., 2017).

Conforme ilustra a Tabela 6, o uso da linha de base foi uma prática negligenciada nas AIRs investigadas. Além disso, em apenas alguns casos, foram usados métodos comparativos consistentes. A justificativa de escolha dos métodos também não foi apresentada sistematicamente.

Como regra, os reguladores brasileiros realizaram a comparação de alternativas com base em tabelas ou textos que indicavam entendimento próprio sobre as vantagens e desvantagens de cada alternativa. Esses procedimentos foram classificados, por muitos reguladores, como “método qualitativo” de comparação de alternativas. Nesse aspecto, é importante destacar que essas comparações foram conduzidas, muitas vezes, sem nenhum rigor metodológico e classificadas equivocadamente como “qualitativas”. O risco de a flexibilização metodológica acarretar análises desprovidas de método já tinha sido

alertado por Jacobs (2004) e por Lussis (2004). Se as agências brasileiras desejam utilizar métodos qualitativos para comparação de alternativas, devem adotar procedimentos de coleta e de análise de dados que deem consistência aos resultados.

Tabela 6 - Pontuação - Comparação de Alternativas

Crítérios	Literatura de Suporte	Pontuação Média (n = 21)	(%)	Desvio Padrão
31. Alternativa de “não ação” como linha de base	(Dudley et al., 2017; Ellig & Mclaughlin, 2012)	0,15	3,0%	0,49
32. Método de comparação das alternativas	(Ellig & Mclaughlin, 2012; Mazzocchi et al., 2013)	0,90	18,1%	1,64
33. Justificativa para a escolha do método	Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020	0,38	7,6%	1,16
34. Custos ou desvantagens das alternativas	(Mazzocchi et al., 2013; Staroňová, 2010)	1,86	37,1%	0,96
35. Quantificação dos custos ou desvantagens das alternativas	(Dudley et al., 2017)	0,43	8,6%	1,08
36. Benefícios ou vantagens das alternativas	(Mazzocchi et al., 2013; Staroňová, 2010)	1,86	37,1%	0,96
37. Quantificação dos benefícios ou vantagens das alternativas	(Dudley et al., 2017)	0,43	8,6%	1,08
38. Atualização dos custos (desvantagens) e benefícios (vantagens) por meio de taxa de desconto	(Belfield et al., 2018)	0,00	0,0%	0,00
39. Análise de sensibilidade das alternativas	(Dudley et al., 2017)	0,14	2,9%	0,65

Fonte: Elaborada pelos autores.

Quanto à utilização de métodos quantitativos para a comparação de alternativas, a prática se mostrou incipiente. O mais usado foi a análise multicritério, mas sem um padrão metodológico. Alguns reguladores aplicaram a análise multicritério com rigor e precisão, enquanto outros classificaram análises muito simples como multicritério. Em razão do uso infrequente de métodos quantitativos, a Tabela 6 mostra que as pontuações de qualidade das AIRs relativas aos critérios de quantificação e o uso de taxa de desconto e análise de sensibilidade mostraram-se muito baixas. Os relatórios indicaram que as agências ainda não apresentavam a maturidade necessária para a utilização de métodos quantitativos com consistência.

3.4.6. *Indicação da melhor alternativa*

A indicação da melhor alternativa é o resultado direto da análise dos impactos e da comparação entre diferentes alternativas. No escopo da AIR, uma alternativa é

recomendada ao tomador de decisão quando é identificada como superior às demais (Ellig & Mclaughlin, 2012).

A recomendação da melhor alternativa regulatória esteve presente em todos os relatórios de AIR avaliados. De modo geral, os reguladores brasileiros concluíram o racional de comparação das alternativas dando destaque àquela que se mostrou mais vantajosa para a sociedade. No entanto, é importante destacar que, em alguns casos, os argumentos que apoiaram a escolha da melhor alternativa não tiveram a consistência e a clareza esperadas. As incompletudes nas etapas de análise de impactos e de comparação de alternativas acarretaram recomendações pouco embasadas.

Tabela 7 - Pontuação - Indicação da Melhor Alternativa

Crítérios	Literatura de Suporte	Pontuação Média (n = 21)	(%)	Desvio Padrão
40. Recomendação da melhor alternativa	(Ellig & Mclaughlin, 2012)	3,10	61,9%	0,70
41. Riscos e efeitos esperados com a adoção da melhor alternativa	Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020	0,90	18,1%	1,37
42. Indicadores para monitoramento e avaliação	(Souto-Otero, 2013; Staroňová, 2010)	1,29	25,7%	1,74
43. Fontes dos dados dos indicadores para monitoramento e avaliação	(Ellig & Mclaughlin, 2012)	0,71	14,3%	1,45
44. Estratégia para implementação	Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020	1,38	27,6%	1,16

Fonte: Elaborada pelos autores.

Além disso, a Tabela 7 mostra que os reguladores brasileiros prestaram informações com limitado alcance quanto à indicação dos riscos e efeitos esperados com a adoção da melhor alternativa, bem como mostraram fragilidade nas informações sobre sua implementação, monitoramento e avaliação.

3.4.7. Transparência e participação social

Ao longo de todas as etapas da AIR, os reguladores podem se deparar com lacunas de conhecimento e informações para o desenvolvimento de análises robustas e criteriosas. Em razão disso, uma AIR de qualidade precisa adotar procedimentos sistemáticos de coleta e análise de dados para que apresente resultados realistas e úteis ao tomador de decisão (Kirkpatrick et al., 2004).

Além disso, cabe ao regulador encorajar a sociedade a comentar criticamente a AIR (Ballantine & Devonald, 2006). Quando a participação social é efetiva e diferentes pontos de vista são considerados na análise, alcança-se maior credibilidade e legitimidade e as chances de a política regulatória atingir os seus objetivos aumentam (Radaelli, 2004b). Para que a sociedade participe, é fundamental que o processo de AIR seja transparente. Os relatórios e documentos relacionados com a análise devem ser públicos e elaborados com linguagem simples e acessível (Saab & Silva, 2021a).

Conforme mostra a Tabela 7, a transparência mostrou-se como um elemento bem avaliado nas AIRs investigadas. As pontuações obtidas com a acessibilidade aos relatórios e com a facilidade de leitura das informações foram altas. A maioria dos relatórios foi encontrada nos sites das agências reguladoras e a linguagem adotada mostrou-se adequada para a compreensão da sociedade. Nesse aspecto, melhor estruturação dos sumários executivos foi a oportunidade de melhoria identificada. Por vezes, eles foram utilizados para introduzir o conteúdo do relatório, e não para sumarizar seus principais achados.

Tabela 8 - Pontuação - Transparência e Participação Social

Crítérios	Literatura de Suporte	Pontuação Média (n = 21)	(%)	Desvio Padrão
45. Relatório de AIR publicado nos sites das agências	(Ellig & Mclaughlin, 2012)	4,71	94,3%	0,72
46. AIR compreensível para cidadão leigo	(Ellig & Mclaughlin, 2012)	3,95	79,0%	0,80
47. Sumário executivo	Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020	2,36	47,3%	1,62
48. Participação social durante a AIR	(Ballantine & Devonald, 2006; Radaelli, 2004b)	1,86	37,1%	1,65
49. Participação dos grupos afetados na AIR	(Staroňová et al., 2007)	1,43	28,6%	1,69
50. Contribuições sobre a AIR recebidas e analisadas	(Staroňová, 2010; Staroňová et al., 2007)	0,90	18,1%	1,45

Fonte: Elaborada pelos autores.

Quanto à participação da sociedade, foram identificados alguns aspectos que precisam de aperfeiçoamento. Em alguns casos, os reguladores promoveram a participação da sociedade após a conclusão da AIR, por meio de consultas públicas sobre minutas de regulamentos. Trata-se de momento tardio. Quando a participação ocorre

quando já há um posicionamento do governo, a chance de que outros pontos de vista sejam considerados na regulação é mais baixa (Saab et al., 2018).

Além disso, não foram raros os casos em que a participação foi restrita a áreas e departamentos da própria agência reguladora. Não houve uma preocupação sistemática dos reguladores em assegurar que os grupos afetados pelo problema fossem ouvidos. Além disso, mesmo quando receberam contribuições da sociedade, os reguladores raramente apresentaram análises e justificativas para suas decisões de aceitá-las ou rejeitá-las.

3.5. Considerações finais

Este trabalho deu prosseguimento a estudos anteriores e avaliou a qualidade de um conjunto de 21 AIRs elaboradas por agências reguladoras federais brasileiras, por meio do desenvolvimento e da aplicação de instrumento de avaliação com 50 critérios de qualidade.

Os resultados da avaliação mostraram que as AIRs desenvolvidas no Brasil foram adequadas em alguns aspectos e frágeis em outros. A definição do problema regulatório e dos objetivos da intervenção apresentou boa qualidade, bem como a transparência do processo, que também recebeu boas pontuações. Por outro lado, os resultados indicaram fragilidades importantes, em especial na participação social, no uso de evidências na análise e na comparação de alternativas regulatórias. Os impactos considerados na análise foram limitados e os métodos utilizados para a comparação de alternativas foram pouco consistentes.

Algumas hipóteses podem ser levantadas para explicar a ausência de padrão analítico nas AIRs realizadas no Brasil. A capacidade técnica insuficiente para conduzir análises de impacto sofisticadas pode explicar as limitações e fragilidades metodológicas encontradas. Além disso, grupos de interesse podem ter influenciado a qualidade da AIR, por meio de pressão e resistência à sua utilização em determinados contextos. Da mesma forma, o compromisso político com a condução da AIR pode ter variado, de acordo com os interesses envolvidos nas propostas regulatórias em análise. Por fim, a recente institucionalização da AIR no país pode ter gerado desconfianças e dúvidas quanto ao seu uso, que precisariam ser superadas para o alcance de um padrão desejado de qualidade nas análises.

Pesquisas futuras que investiguem, em profundidade, as hipóteses levantadas poderão contribuir com a construção de conhecimento sobre o tema. A realização de entrevistas com atores envolvidos na implementação e condução de AIRs no Brasil pode proporcionar percepções e dados esclarecedores sobre os fatores explicativos da qualidade da AIR no país.

Os resultados da presente pesquisa podem contribuir para que gestores e servidores públicos conheçam os aspectos de maior e menor qualidade na prática de AIR no país. Recursos e esforços poderão ser direcionados para treinamento e capacitação de reguladores de forma mais efetiva. Adicionalmente, o instrumento de avaliação proposto nesta pesquisa pode ser adotado pelos órgãos da administração pública para aferir qualidade e promover melhorias nas análises de impacto.

Do ponto de vista teórico, esta pesquisa agregou conhecimento aos estudos anteriores, que avaliaram a qualidade da AIR em todo o mundo e confirmou a necessidade de melhorias nas análises. Além disso, foi apresentado um novo instrumento de avaliação, elaborado com base na literatura, que pode ser criticado e aperfeiçoado para que outras avaliações sejam realizadas em diferentes contextos e realidades.

4. FATORES DE INFLUÊNCIA SOBRE A QUALIDADE DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NO BRASIL

Resumo

A AIR surgiu como uma das ferramentas que podem proporcionar ao regulador maior capacidade de compreender os impactos de suas decisões. No entanto, estudos realizados em todo o mundo têm indicado inconsistências importantes no uso da AIR, inclusive no Brasil. Neste contexto, o presente trabalho objetivou averiguar os fatores que podem ter influenciado a qualidade da AIR no Brasil. Após a condução de pesquisa documental e a realização de entrevistas com gestores de agências reguladoras brasileiras, identificou-se alguns fatores importantes para explicar a baixa qualidade da AIR no país: a ausência de um órgão que supervisione a sua qualidade; as pressões exercidas para que as análises sejam céleres; os atores envolvidos buscarem mais autoproteção do que qualidade analítica; o frágil controle social sobre a AIR; a escassez de mecanismos avaliativos nas agências reguladoras; a baixa disponibilidade e confiabilidade de dados e informações; a carência de determinados conhecimentos por parte de servidores públicos; a resistência à contratação de consultores externos que auxiliem na condução das AIRs; e o excesso de demanda por AIRs devido à sua obrigatoriedade de uso em muitas situações.

Palavras-Chave: Análise de Impacto Regulatório; AIR; Regulação; Qualidade

4.1.Introdução

As políticas regulatórias têm importância inegável para o desenvolvimento econômico e social dos países. No entanto, para que elas alcancem resultados efetivos, precisam ser bem formuladas e não podem gerar consequências prejudiciais à sociedade (Castro, 2014; Parker & Kirkpatrick, 2004). Diante desse desafio, muitos países têm lançado mão de novos processos, estruturas e ferramentas que ajudam na formulação de regulações, com destaque à análise de impacto regulatório – AIR (Ballantine & Devonald, 2006; Radaelli, 2005).

A AIR é uma ferramenta utilizada para ampliar a compreensão do tomador de decisão quanto aos impactos que uma política regulatória pode gerar (Jacobs, 2004). Por meio da AIR, é introduzido maior rigor ao processo de criação de regras. São levantados dados empíricos, evidências e informações que ajudam o tomador de decisão a avaliar alternativas regulatórias e as consequências de suas decisões (Staronova, 2016). A AIR

não é uma ferramenta que substitui a tomada de decisão, mas deve ser vista como parte integrante do processo de melhoria da qualidade da regulação (Parker & Kirkpatrick, 2004).

No Brasil, a AIR vem sendo adotada gradualmente, desde 2007. Em seus primeiros anos, apresentou resultados modestos e seu processo de difusão não foi completo (Amann et al., 2016; Castro, 2014). Em 2021, quando seu uso tornou-se obrigatório, Saab e Silva (2022) avaliaram a qualidade das AIRs elaboradas no país e identificaram baixo padrão analítico. As análises de impacto realizadas por agências reguladoras brasileiras se mostraram frágeis e inconsistentes em muitos aspectos, o que oportuniza a investigação das possíveis razões que podem explicar este fenômeno.

Com o intuito de contribuir com o conhecimento sobre o tema, o objetivo do presente trabalho é **averiguar os fatores que influenciaram a qualidade das AIRs realizadas por agências reguladoras federais brasileiras**. Para isso, será realizada investigação, em profundidade, dos contextos burocráticos, políticos e institucionais nos quais foram produzidas as AIRs por agências brasileiras.

4.2. A AIR e seu processo de difusão

Uma das mais importantes capacidades que um regulador deve ter é a habilidade de medir os impactos que suas decisões impõem à sociedade antes que novas regulações sejam implementadas. Para que o regulador desenvolva essas habilidades, ele precisa ampliar sua capacidade de identificar problemas, agir de forma mais transparente, promover a participação da sociedade no processo, medir os efeitos que as regulações podem gerar e adotar ferramentas regulatórias mais efetivas e que não imponham custos desnecessários à sociedade (Jacobs, 2004).

Nesse sentido, a AIR surge como uma das ferramentas que podem proporcionar ao regulador maior capacidade de compreender os impactos de suas decisões. Quando um regulador adota a análise de impacto em seu processo decisório, ele realiza um estudo prévio à implementação de novas regras para a sociedade.

Neste estudo, o regulador deve promover encadeamento lógico e racionalidade ao processo de formulação de políticas, por meio da consecução das seguintes etapas: i) identificação do problema e do contexto onde ele ocorre; ii) definição dos objetivos da

intervenção governamental; iii) seleção de alternativas regulatórias; iv) comparação dos efeitos ou impactos de cada alternativa; v) indicação da alternativa que se mostrar mais vantajosa; vi) estabelecimento de um plano para implementação da alternativa indicada; e vii) definição de indicadores para monitoramento da efetividade da alternativa indicada (B. E. De Carvalho et al., 2017; Jarrar, 2018). O regulador também deve utilizar dados empíricos e evidências para fundamentar as escolhas realizadas, bem como promover a participação social para assegurar que os dados e informações da sociedade sejam considerados na tomada de decisão (Parker & Kirkpatrick, 2004; Staronova, 2016).

O uso da AIR tem se difundido pelos países do mundo. Criada na década de 1970, nos Estados Unidos, a análise de impacto tem tido crescente adesão em todos os continentes (Adelle et al., 2016; Reyes et al., 2015). Dados do Banco Mundial mostram que 100% dos países-membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) já adotaram a ferramenta. Além disso, mais de 80% dos países da Europa e Ásia Central também a utilizam. Na América Latina, África e demais localidades da Ásia, entre 20% e 40% dos países recorrem a AIR em seus processos regulatórios (World Bank, 2018).

Apesar da importante difusão territorial, o uso da AIR ainda não alcançou o padrão analítico desejado. Estudos que avaliaram análises de impacto elaboradas em vários países do mundo mostraram inconsistências importantes nas etapas de definição do problema regulatório (Belcore & Ellig, 2008; Ellig & Mclaughlin, 2012), na identificação e comparação de alternativas regulatórias (Belfield et al., 2018; Hahn et al., 2000; Russel & Turnpenny, 2009), bem como nas etapas de participação social e uso de evidências (Radchenko & Parshina, 2014; Russel & Turnpenny, 2009; Staroňová, 2009).

No Brasil, estudo de Saab e Silva (2022) identificou que AIRs realizadas por agências reguladoras federais, no ano de 2021, mostraram inconsistências em muitos aspectos. A condução das etapas de identificação do problema regulatório e de definição dos objetivos da intervenção apresentou boa qualidade. Por outro lado, os resultados indicaram fragilidades importantes nas etapas de comparação de alternativas regulatórias, no uso de evidências e na participação social.

A elaboração de AIRs inconsistentes pode levar a resultados opostos aos interesses da sociedade. Pode haver aumento dos custos para formulação de políticas

regulatórias, prejuízo à imagem dos reguladores governamentais e o desenvolvimento de regulações pouco efetivas (Jacobs, 2004). Assim, é fundamental compreender os fatores que influenciam a qualidade e o uso da AIR para que medidas de aperfeiçoamento possam ser adotadas.

4.3. Fatores que influenciam a qualidade da AIR

De acordo com Radaelli (2005), a adoção da AIR em diferentes contextos não significa, necessariamente, utilizar as mesmas práticas e ferramentas no processo de formulação de políticas regulatórias. Muitas vezes, é atribuído o rótulo de “análise de impacto regulatório” para diferentes práticas governamentais. Em alguns contextos, a AIR é apenas uma avaliação prévia dos custos que uma nova regulação poderá impor à sociedade. Em outros, não vai além da elaboração de documentos isolados para apoiar a formulação de algumas políticas. Também há casos em que a AIR é apenas uma lista de perguntas, respondidas pelo regulador, como etapa do processo decisório. Finalmente, em algumas situações, é um estudo consistente para indicar a política regulatória mais vantajosa, por meio da consecução de etapas analíticas e de participação social.

Em outras palavras, apesar da ampla difusão da AIR, não tem havido convergência quanto à sua utilização. O que se verifica é que a AIR é um discurso hegemônico – há pouca oposição ao seu uso – mas que disfarça diferentes iniciativas e variados padrões (Peci & Sobral, 2011; Radaelli, 2005; Saab & Silva, 2021b).

Mas por qual motivo a AIR não apresenta um padrão analítico? De acordo com Radaelli (2005), isso ocorre porque ela está inserida em diferentes contextos. Os variados tipos de burocracia, de capacidades governamentais e de processos políticos, bem como as influências de determinados atores no processo afetam o padrão das análises de impacto. Além disso, a existência de diferentes arranjos organizacionais – estrutura, procedimentos e conhecimento – também exerce forte influência sobre as AIRs que são elaboradas (Peci & Sobral, 2011; Staronova, 2016).

A partir dos estudos disponíveis, é possível compreender que há fatores que influenciam o processo de difusão da AIR e que, conseqüentemente, impactam a sua qualidade. Esses fatores podem ser apresentados em 5 dimensões, explicadas a seguir: i)

o contexto burocrático; ii) o processo político e decisório; iii) os atores centrais; iv) os procedimentos adotados; e v) os conhecimentos disponíveis.

4.3.1. Contexto burocrático

É intuitivo assumir que em diferentes contextos burocráticos, os processos de difusão da AIR e de desenvolvimento de políticas serão distintos. Pode-se considerar que o formato da delegação dos poderes regulatórios e o papel que as instituições realizam na burocracia exercem influências sobre a maneira como as AIRs são elaboradas (Peci & Sobral, 2011; Radaelli, 2005).

Há casos em que o tipo de burocracia predominante envolve a realização da AIR por agências reguladoras independentes, muitas vezes controladas por órgãos de supervisão regulatória. Nesse desenho, há forte delegação de poderes regulatórios e a elaboração da AIR se desenvolve a partir da especialização técnica das agências reguladoras independentes, que buscam o valor máximo da eficiência (Radaelli, 2005).

A existência de um órgão de supervisão regulatória também pode influenciar o desempenho dos reguladores na elaboração de AIR (Staroňová, 2010). Trata-se de um órgão que supervisiona e apoia os reguladores na condução das AIRs, na coordenação das ações para implementação da análise de impacto, bem como na realização de avaliações dos métodos e técnicas utilizados (de Francesco, 2012). As ações de supervisão podem orientar os reguladores para que caminhem na mesma direção, tenham os mesmos entendimentos e alcancem padrões desejáveis nas regulações (Castro, 2014).

Em outros contextos, a burocracia se organiza de tal modo que a AIR funciona mais como uma ferramenta de comunicação entre o governo, os legisladores e os atores interessados, com menor delegação de poderes. Nessas situações, apesar de a AIR também se caracterizar como um documento técnico, o perfil da burocracia é menos especializado e mais generalista. Os valores buscados se aproximam mais da legalidade e da formalidade do que da eficiência. O papel da AIR como ferramenta de negociação domina o processo, com o intuito de fortalecer interações entre administração pública, grupos de pressão, servidores públicos e políticos (Radaelli, 2005).

Assim, a depender do contexto burocrático, há diferentes incentivos para o regulador estruturar suas AIRs. Quando cabe ao regulador promover documentos

técnicos, pautado pelo princípio da eficiência e sob controle de um órgão de supervisão, é natural que ele busque realizar suas análises com elevado rigor metodológico e precisão nos dados. Por outro lado, se o contexto indica para o uso da AIR como ferramenta de comunicação, é esperado que o regulador priorize os debates, as discussões e a participação social no processo de desenvolvimento da análise.

4.3.2. *Processo político e decisório*

A AIR pode ser vista como parte de um movimento mais amplo, de busca pela melhoria regulatória por meio da racionalização da etapa de formulação de políticas (Souto-Otero, 2013). Suas diretrizes originaram-se em modelos racionais de processos políticos, em que o decisor analisa o problema, identifica opções e toma decisões. Considera-se que existe uma melhor solução para um problema, a qual deve ser encontrada por meio da AIR. Assim, o processo decisório é apresentado como uma série de etapas sequenciais, indicadas na análise de impacto (B. E. de Carvalho et al., 2019; Tarter & Hoy, 1998).

A racionalidade promovida pela AIR é usada como sinônimo de independência. A legitimidade da decisão viria da adoção de etapas analíticas transparentes, baseadas em dados e evidências. O uso de análises econômicas reforçaria a legitimidade e fundamentaria a decisão como “independente” (Radaelli, 2010).

No entanto, há controvérsias quanto à aplicabilidade da lógica racional no processo de formulação de políticas. Atores conflitam quanto à percepção dos problemas, que podem ser constantemente redefinidos. Além disso, as soluções podem ser alteradas com frequência, a partir de mudanças contextuais e políticas (Radaelli, 2010). Outro ponto importante é que a lógica racional pressupõe capacidades intelectuais e fontes de informação que os indivíduos nem sempre possuem (Lindblom, 1959). A realidade decisória impõe restrições que podem impedir a exata condução das etapas sequenciais esperadas de uma AIR.

Uma das restrições impostas pela realidade decisória é o tempo disponível para elaboração da AIR, o que pode impactar a qualidade da análise. Na literatura sobre tomada de decisão, é comum encontrar argumentos de que há um *trade-off* entre a qualidade de uma análise e a velocidade com que ela é concluída. Na AIR não é diferente. O tempo gasto se correlaciona fortemente com a quantidade e qualidade das informações

apresentadas na análise (Shapiro & Morrall, 2016). Tempos mais curtos para condução da AIR, em geral, são encontrados quando a análise é realizada no fim do processo regulatório, ou seja, quando há uma política pré-estabelecida e o espaço para avaliar alternativas não é amplo (Staronova, 2016). Nesses casos, há maior possibilidade de que a análise de impacto seja conduzida com pouco rigor metodológico e baixa qualidade, apenas para cumprir exigências formais. O tomador de decisão também pode evitar usar a AIR para que o seu resultado não se torne um obstáculo para a decisão que pretende tomar.

A compreensão destes argumentos implica na percepção de que a difusão da AIR depende do processo político e decisório no qual ela se insere. Em alguns casos, o processo obedece às etapas prescritas no formato “ideal” de AIR, em que o problema é definido, as alternativas identificadas e comparadas por meio de análises econômicas robustas. No entanto, há decisões que são tomadas a partir de soluções pré-estabelecidas ou por motivações políticas, o que pode levar o decisor a não usar a AIR ou a usá-la apenas para validar decisões já tomadas (Cohen et al., 1972; Radaelli, 2005).

Radaelli (2005) alerta que as condições para se executar a AIR em seu modelo “ideal” podem ser excepcionais. As autoridades públicas podem estar tentadas a escolher, rapidamente, determinada política regulatória para responder às pressões da sociedade. Além disso, as autoridades também podem ter compromissos assumidos em favor de algumas agendas e regulações, o que afastaria a AIR de sua forma “ideal”.

O que se percebe é que a difusão da AIR em variados formatos e sem um padrão analítico também pode ser uma resposta dos reguladores a diferentes contextos e processos políticos. A qualidade da AIR podem ser o resultado da tentativa da burocracia em adaptar as análises para diferentes realidades decisórias.

4.3.3. Atores Centrais

Em cada contexto, os atores possuem diferentes empoderamentos para impor preferências próprias ao processo de formulação de políticas públicas. Como as lógicas e preferências dos variados atores são distintas, a maneira de se conduzir a AIR também será diferente (Radaelli, 2005).

A difusão da AIR responderá aos incentivos e prioridades apresentadas pelos atores mais influentes. A análise de impacto terá diferentes significados a depender de quem mais a influencia. Se a AIR responder às prioridades de acadêmicos e especialistas, seu foco será no rigor metodológico. Se responder aos critérios importantes para servidores públicos, seu valor maior será a observância de procedimentos e ritos para a formulação de regulações. Por outro lado, se o tomador de decisão for o ator mais influente, ele desenhará uma AIR com foco na capacidade de negociação e comunicação que a ferramenta pode oferecer. Já as empresas reguladas defenderão as análises que priorizem a minimização de impactos sobre os seus custos. Finalmente, cidadãos terão preferência por AIRs que os protejam de riscos e que promovam transparência e participação no processo (Radaelli, 2005).

Este entendimento mostra que diferentes práticas em AIR podem significar a resposta dos reguladores às influências sofridas durante sua elaboração. A análise de impacto adotada em determinado país ou instituição pode refletir as escolhas dos atores mais influentes, que buscaram priorizar os valores que julgaram mais importantes na análise.

4.3.4. Procedimentos adotados

Conforme já foi mencionado, a AIR não é uma prática única. Trata-se de um rótulo no qual são inseridas diferentes práticas governamentais. De acordo com Radaelli (2005, p. 924), é uma “mesma garrafa que não contém vinhos semelhantes”.

Uma das razões para que a AIR tenha características, usos e qualidades distintas se origina da adoção de diferentes procedimentos no processo de implementação e elaboração das análises (Peci & Sobral, 2011). É esperado que a utilização de procedimentos distintos gere resultados diferentes.

Não é tarefa simples identificar todos os procedimentos que podem impactar a prática da AIR. São inúmeros os procedimentos adotados em um processo de formulação de políticas que podem ter repercussões. Peci e Sobral (2011) destacam que a normatização e a obrigatoriedade de uso influenciam a prática em AIR. Staronova (2016) complementa que a existência de guias governamentais também podem ter efeitos sobre a sua adoção. Esses fatores se apoiam no entendimento de que importantes aprendizados institucionais são gerados por meio da elaboração e publicação de normativos e guias

orientativos. Além disso, quando existem documentos dessa natureza, os servidores públicos se veem incentivados ou obrigados a realizar AIR, bem como passam a ter acesso a orientações padronizadas sobre como devem conduzir as análises (Staronova, 2016).

Outro procedimento institucional que pode impactar positivamente a qualidade da AIR é a existência de mecanismos avaliativos nas agências reguladoras. Apesar de Shapiro e Morrall (2016) questionarem se os custos de processos avaliativos internos são convertidos em proporcional qualidade da análise, eles admitem que há clara correlação entre o tempo de dedicação de uma agência para elaborar, avaliar e revisar suas AIRs com a qualidade das informações que apresentam.

Assim, a qualidade da AIR poderá variar conforme determinados procedimentos sejam adotados durante sua elaboração. É esperado que a adoção de normativos e guias orientativos tenham efeitos positivos sobre a qualidade da análise, bem como a existência de mecanismos avaliativos internos nas agências.

4.3.5. Conhecimentos disponíveis

A condução de AIR em ambientes regulatórios depende da existência e disponibilidade de conhecimento para a realização das análises. Isso significa que as organizações precisam de competências organizacionais, habilidades gerenciais e recursos humanos capacitados para utilizarem a ferramenta (Peci & Sobral, 2011).

A capacidade técnica de funcionários públicos e de outros atores atuantes no processo é elemento-chave para a condução da AIR (Adelle et al., 2016). No entanto, estudos anteriores identificaram que há carência de conhecimento sobre o tema, o que torna fundamental o desenvolvimento de programas e atividades contínuas de capacitação e treinamento (Ballantine & Devonald, 2006; Carroll, 2010; Peci & Sobral, 2011).

A aplicação da AIR tende a acompanhar o nível de conhecimento dos servidores públicos e dos demais atores envolvidos em sua elaboração. Em análises de impacto orientadas por avaliações econômicas, é necessário que haja capacidade governamental para coleta e análise de dados, bem como para avaliar riscos e probabilidades (Parker & Kirkpatrick, 2004). Em análises que promovem o valor da comunicação e negociação na AIR, os burocratas devem ter perfil compatível, em que se busca conformidade com outras regras e processos (Radaelli, 2005).

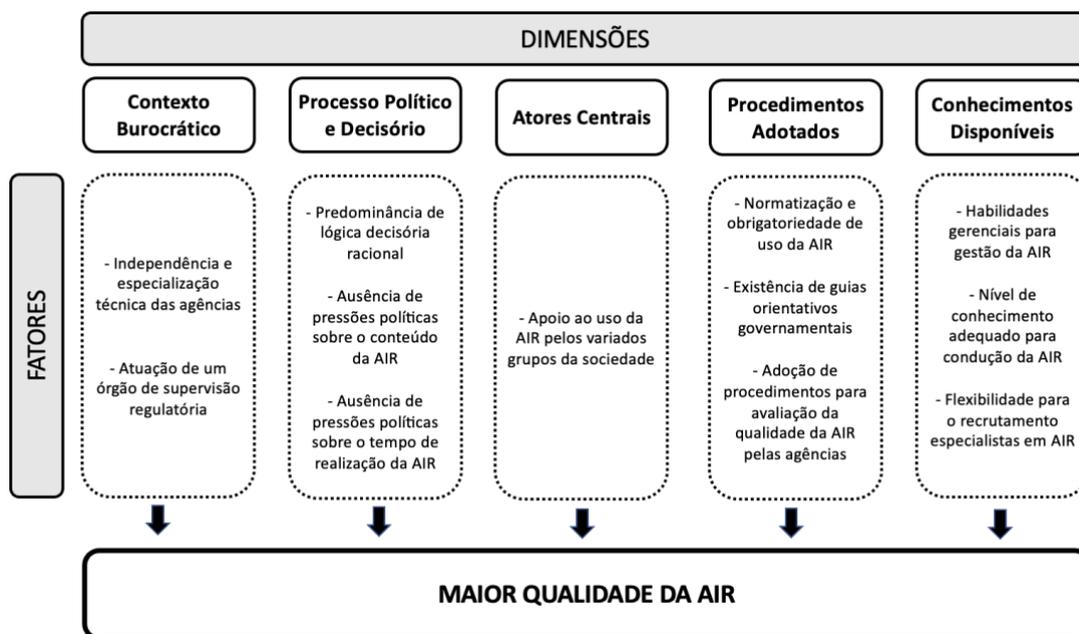
Os primeiros conceitos de AIR foram fortemente influenciados pelas ciências econômicas e preconizavam o uso de métodos quantitativos como a análise de custo-benefício - ACB. Havia forte preocupação com a demonstração de que os benefícios da regulação superavam os custos e seu principal objetivo era assegurar maior eficiência econômica à regulação e menor discricionariedade ao tomador de decisão. Com o passar dos anos, métodos qualitativos foram incorporados à análise, a partir da compreensão de que os efeitos de uma regulação poderiam envolver aspectos humanos difíceis de serem quantificados, como a saúde, a dor e o sofrimento (Goodstein, 1995; Zentner, 1984).

Esta integração de métodos quantitativos e qualitativos na AIR exige que os governos desenvolvam expertise e capacitem recursos humanos para a incorporação de diferentes métodos analíticos (Carroll, 2010; Jacobs, 2004; Parker & Kirkpatrick, 2004). As diferentes culturas, tradições e conhecimentos disponíveis para a utilização de variados métodos também podem influenciar a prática da AIR (Radaelli, 2005). Como o processo de construção de conhecimento tende a ser lento, pode ser recomendada flexibilidade para a aquisição imediata de expertise sobre AIR por meio da contratação de especialistas (Peci & Sobral, 2011).

Assim, a qualidade da análise de impacto realizada em determinados contextos, tende a refletir o nível de conhecimento dos servidores públicos e dos atores envolvidos em sua elaboração. A falta de conhecimento para condução das AIRs pode ser um fator importante para explicar a baixa qualidade da AIR.

4.3.6. Modelo analítico

A difusão da AIR é resultado de um processo complexo, que sofre influência de inúmeros fatores. Com base na discussão realizada a partir de estudos anteriores, foi possível desenvolver modelo analítico que permite averiguar de que modo determinados fatores podem influenciar a qualidade da AIR. O modelo conta com cinco dimensões e 12 fatores, conforme ilustra a figura 5.

Figura 5- Dimensões e Fatores de Influência sobre a Qualidade da AIR

Fonte: elaboração própria

O modelo analítico, elaborado a partir da literatura sobre o tema, organiza conceitos e permite que realidades institucionais de utilização de AIR sejam investigadas. Os diferentes fatores apresentados podem se mostrar mais ou menos influentes sobre a AIR, bem como estas influências podem se manifestar de diferentes formas sobre a qualidade da análise. O exame destes fatores pode ser um insumo importante para diagnóstico e adoção de medidas de aperfeiçoamento da ferramenta.

4.4. Aspectos metodológicos

Este trabalho se caracteriza como uma pesquisa qualitativa, por meio da qual se averiguou os fatores que influenciaram a qualidade da AIR elaborada por agências reguladoras federais do Brasil. Para compreender, discutir e descrever o fenômeno, foi desenvolvido um modelo de análise a partir de conceitos e resultados discutidos em estudos anteriores (Peci & Sobral, 2011; Radaelli, 2005; Shapiro & Morrall, 2016; Staronova, 2016).

Para examinar os fatores previstos no modelo, foram levantadas informações por meio de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Na pesquisa documental foram obtidos dados, estudos e argumentos relacionados. Nas entrevistas foram coletadas percepções dos entrevistados sobre a qualidade da AIR no Brasil, por meio de roteiro

elaborado de acordo com as dimensões e fatores propostos no modelo. O roteiro de entrevista (Apêndice A) serviu como orientação para a interação entre os pesquisadores e os entrevistados, mas outras questões foram adicionadas de acordo com a necessidade e oportunidade de se compreender elementos novos.

Para as entrevistas, foram selecionados(as) gestores(as) públicos que atuaram na implementação e na elaboração de AIRs em agências reguladoras brasileiras (Quadro 6). As entrevistas foram realizadas por meio de plataforma remota, entre julho e setembro de 2022, e objetivaram a obtenção de informações e percepções que contribuíssem para o alcance do objetivo da pesquisa.

Quadro 6 – Entrevistados por agência reguladora

Agência	Entrevistado(a)	Duração
Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)	Superintendente	35m38s
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	Superintendente	45m12s
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	Chefe de Gabinete	48m32s
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Gerente	62m23s
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Gerente	48m59s
Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)	Gerente-Geral	43m50s
Agência Nacional do Cinema (ANCINE)	Coordenador(a)	40m39s
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)	Gerente	42m25s
Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT)	Coordenador(a)	64m32s
Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)	Gerente	47m51s
Agência Nacional de Mineração (ANM)	Superintendente	37m14s

Fonte: Elaboração Própria

Os dados obtidos nas entrevistas foram gravados e transcritos. A análise ocorreu em três etapas, inspiradas na análise de conteúdo proposta por Bardin (2011). Inicialmente, foi realizada leitura flutuante de todos os dados e informações obtidas. Em seguida, foram realizados procedimentos para codificar os dados em categorias. Para conferir organização lógica ao trabalho, os dados foram codificados a partir das cinco dimensões e 12 fatores apresentados no modelo analítico. Na terceira e última etapa, os dados foram consolidados por categoria, o que possibilitou a análise e discussão dos resultados da pesquisa. A identificação dos entrevistados no trabalho foi realizada com a citação da sigla da agência reguladora correspondente.

4.5. Análise e Discussão dos Resultados

4.5.1. Contexto burocrático

Nas últimas décadas, houve ampla disseminação de agências reguladoras independentes pelo mundo, em especial na América Latina. No Brasil, o cenário não foi diferente, o país empreendeu agências em ritmo acelerado. Entre 1996 e 2005, foram instituídas 10 agências em nível federal. Em 2017, mais uma foi criada. Inicialmente instituídas para regular setores de infraestrutura, as agências independentes rapidamente se estenderam para outros setores econômicos e sociais, o que caracterizou um novo contexto burocrático e de governança regulatória no país (Bianculli, 2013; Euclides et al., 2022; Peci et al., 2022).

No modelo brasileiro, almeja-se que as agências promovam regulações e resultados apolíticos e de fundamentação técnica. A intenção é blindar as políticas regulatórias das pressões, interesses e oportunismos de determinados grupos (Bianculli, 2013). Nesse contexto, o Brasil tem investido e compreendido a AIR como uma ferramenta que evita regulações consideradas excessivas, irracionais e abusivas. Sua adoção objetiva conferir autonomia e exigir que os reguladores justifiquem suas decisões, de modo a limitar a discricionariedade e reduzir a interferência política (B. Carvalho et al., 2020).

Na prática, a estratégia de adotar a AIR tem avançado. Todos(a) os(as) entrevistados(as) confirmaram importante difusão de seu uso nos processos de formulação de políticas regulatórias no país. As agências reguladoras utilizam a AIR com o intuito de construir o conhecimento necessário para se formular políticas. Quando questionado(a) sobre o tema, o(a) entrevistado(a) da ANAC afirmou:

Houve, nos últimos anos, um amadurecimento importante quanto ao uso da AIR. As equipes técnicas adotam a ferramenta e os tomadores de decisão apoiam o seu uso. Atualmente, podemos discordar sobre quais métodos utilizar e sobre quais procedimentos adotar na realização da AIR, mas todos concordam que ela deve ser feita e que agrega valor. (ANAC)

No processo de amadurecimento institucional e de acomodação dos procedimentos no contexto burocrático brasileiro, espera-se maior qualidade na AIR quando ela é desenvolvida por agências independentes, controladas por órgão de

supervisão regulatória. Agências com elevado grau de independência e especialização técnica, coordenadas por órgão que avalia o desempenho e orienta os caminhos para se alcançar padrões desejáveis nas regulações tendem a elaborar AIRs de maior qualidade (Castro, 2014; Radaelli, 2005; Shapiro & Morrall, 2016).

Apesar de importante para qualificar a AIR, há desafios para a implementação de mecanismos de supervisão regulatória no Brasil. Estudo conduzido por Peci e Sobral (2011) já havia captado forte resistência dos reguladores brasileiros, que percebiam a supervisão como um mecanismo de controle que ameaçava a independência e autonomia das agências. Mais de 10 anos depois, os dados coletados na presente pesquisa reafirmaram que a percepção dos reguladores brasileiros ainda é a de desconfiança quanto ao papel e funções deste órgão supervisor. Ações de supervisão como a publicação de guias, orientações e diretrizes para o sistema regulatório brasileiro e a promoção de treinamento e capacitação de reguladores são bem percebidas pelos(as) entrevistados(as), mas as funções de supervisão das agências para melhoria da qualidade da AIR e da regulação geram desconfiança.

Quando questionados sobre a possibilidade de as AIRs elaboradas por agências serem submetidas à avaliação de qualidade por órgão supervisor, os entrevistados manifestaram preocupações de que isso possa levar a vetos a propostas regulatórias importantes para a sociedade, prejuízo à autonomia das agências e interferências políticas sobre as regulações. Além disso, não acreditam que o órgão de supervisão seja capaz de desenvolver expertise suficiente para avaliar AIRs de variados setores da economia, sobre os quais as agências são especializadas. Eles temem que a avaliação da qualidade da AIR seja pouco efetiva, ocasione conflitos, politização, morosidade no processo regulatório e judicialização de decisões regulatórias.

As preocupações e desconfianças dos gestores de agências quanto à atuação de um órgão que coordene e supervisione a regulação pode levar à forte resistência e limitado uso deste mecanismo no Brasil. A ausência de um órgão supervisor pode ajudar a explicar a baixa qualidade da AIR no país.

4.5.2. Processo político e decisório

Conforme já mencionado, a AIR não tem conceito único, seu uso vem sendo ajustado ao longo do tempo e depende do contexto e dos propósitos políticos dos que a

adotam (Peci & Sobral, 2011; Radaelli, 2010). No Brasil, é um “procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos [...], que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão” (Brasil, 2021).

O modelo de AIR adotado no Brasil objetiva promover racionalidade ao processo de formulação e decisão sobre políticas regulatórias. O modelo incentiva que a análise de impacto funcione como ferramenta que oferece subsídios e segurança para o tomador de decisão, porém não subtrai dele o poder de julgamento e a autoridade para decidir. Para operacionalizar a questão, o país adota sistemática em que, após a AIR ser desenvolvida, seu resultado é apresentado por meio de um Relatório de AIR. O tomador de decisão pode decidir pela adoção da alternativa sugerida no Relatório ou pode decidir por adotar alternativa regulatória diferente daquela recomendada na análise de impacto (Brasil, 2021).

De acordo com os(as) entrevistados(as), apesar de a AIR já estar incorporada no processo de formulação de políticas regulatórias, o seu uso pelos tomadores de decisão ainda depende do contexto, do perfil do decisor e do seu nível de conhecimento sobre a ferramenta. Em algumas situações, a AIR é utilizada apenas como um documento simbólico que não exerce qualquer influência sobre a decisão ou é usada como um estudo que deve apenas justificar decisões pré-determinadas. Quando perguntado(a) sobre o uso da análise de impacto pelos decisores da ANTT, o(a) entrevistado(a) demonstrou que pode haver fortes pressões políticas sobre o tema:

O uso da AIR depende muito dos tomadores de decisão. Há alguns com perfil mais técnico e outros com perfil mais político. Decisores com perfil mais político tendem a utilizar pouco a análise de impacto em suas decisões. Tenho conhecimento de que, em determinado processo regulatório, em razão de divergências quanto ao teor do Relatório de AIR, um superintendente foi exonerado de sua função, em contexto de não ter aceitado mudar o conteúdo de uma AIR e ter se recusado a defender um caminho regulatório pré-definido pelo tomador de decisão. (ANTT)

O uso da AIR para justificar decisões pré-estabelecidas é algo conhecido pela literatura sobre o tema. De acordo com Radaelli (2005), os tomadores de decisão podem ter compromissos assumidos em favor de determinadas regulações ou podem querer dar respostas rápidas à sociedade. Nesses casos, a equipe que elabora a AIR pode sofrer fortes

pressões políticas para que recomendem determinados caminhos regulatórios ou para que concluam a análise rapidamente. Nesses casos, é esperado que a qualidade da AIR esteja comprometida.

No entanto, de acordo com a maior parte dos(as) entrevistados(as), nas agências brasileiras não são frequentes as situações em que o tomador de decisão já tem determinada solução e que a AIR é usada apenas justificar a sua adoção. A lógica decisória predominante é racional, o decisor apoia o uso de todas as etapas da AIR para receber subsídios para a tomada de decisão.

Nas situações em que o tomador de decisão adota outra lógica decisória e tem um caminho regulatório pré-definido, as agências costumam procurar meios legais para não realizar a AIR (Salinas & Gomes, 2021). Também há casos em que a análise de impacto é utilizada como ferramenta de reflexão sobre o caminho regulatório pré-estabelecido pelos decisores, conforme explicam os(as) entrevistados(as) da ANTAQ e ANVISA:

É normal que durante a discussão de problemas, os decisores já tenham suas soluções preferidas. A AIR é muito útil para testar se essas propostas e soluções pré-definidas são mesmo o melhor caminho, considerando custos, benefícios, vantagens e desvantagens em comparação com outras alternativas. Não vejo como demérito um decisor apresentar uma proposta ou um direcionamento. Isso é considerado e analisado na AIR. (ANTAQ)

A AIR tem funcionado como ferramenta de reflexão que inibe a adoção de medidas pré-estabelecidas. No entanto, em alguns casos, é possível que a Anvisa esteja buscando na dispensa de AIR os meios para viabilizar soluções já amadurecidas pelos decisores. (ANVISA)

Em contrapartida, os(as) entrevistados(as) alertam para o fato de que pressões para que as AIRs sejam conduzidas rapidamente acontecem com frequência nas agências reguladoras brasileiras. Estudo de Shapiro e Morral (2016) indica que a condução de AIRs mais complexas leva, em média, 19 meses para ser concluída, podendo chegar a 96 meses, nos Estados Unidos. No entanto, as entrevistas mostraram que, no Brasil, há situações em que os tomadores de decisão não desejam esperar muito tempo pelo resultado da análise e exercem pressões para que ela seja concluída rapidamente.

Nas entrevistas, foi possível identificar algumas situações que podem levar à estas pressões políticas por maior celeridade na AIR: i) em casos em que a decisão é

considerada simples, quando o tomador de decisão não vê a análise como subsídio importante; ii) em casos em que a agência tem um prazo curto, definido por lei, para regulamentar um assunto; iii) em situações em que há elevada repercussão e cobrança da sociedade por uma rápida ação regulatória ou; iv) quando o tomador de decisão não conhece a AIR e a confunde com uma nota técnica ou relatório que pode ser produzido em algumas horas. Segundo o(a) entrevistado(a) da ANTT: “Quando a AIR sofre pressões para ser concluída rapidamente, ela é feita de qualquer jeito e sem qualidade”, o que corrobora com o entendimento de que as pressões por celeridade, sofridas pelas equipes que elaboram a AIR, também podem explicar a baixa qualidade da análise no Brasil.

4.5.3. *Atores centrais*

As políticas regulatórias podem implicar ganhos para alguns grupos da sociedade e perdas para outros. Trata-se de uma arena de conflitos em que determinados atores tentarão receber os benefícios da regulação e não arcar com os seus custos (Stigler, 1971). No Brasil, em que a AIR assume o papel de ferramenta de condução do processo de formulação de políticas regulatórias, diferentes atores poderão tentar capturar a análise para que seja utilizada para favorecer determinados grupos da sociedade (Saab & Silva, 2021a).

É especialmente importante conhecer, no contexto brasileiro, a influência que as empresas, tomadores de decisão, servidores públicos e cidadãos exercem sobre a AIR. Conforme já mencionado, se a AIR for dominada pelos setores produtivos, as agências tendem a direcionar as análises para conter o impacto das regulações sobre os custos das empresas. Se dominada por autoridades públicas, é esperado que as análises sejam utilizadas para melhorar o processo de negociação ou para validação de políticas pré-determinadas. Se a AIR sofrer forte influência dos servidores públicos, ela deve ganhar contornos de processo que inibe a aprovação de regulações duvidosas. Por fim, se a sociedade civil não for influente sobre a ferramenta, o valor da participação social tende a perder força (Radaelli, 2005).

Assim, se grupos de interesse forem resistentes ao uso da análise de impacto ou forem capazes de influenciá-la para atendimento de seus interesses, a AIR poderá ser negligenciada, ser incompleta, perder qualidade ou não alcançar os seus propósitos. De acordo com as percepções dos(as) entrevistados(as), não há um grupo contrário ao uso da análise de impacto. De maneira geral, tomadores de decisão, servidores públicos,

empresas do setor regulado e a sociedade civil não se opõem à utilização da ferramenta. No entanto, estes grupos têm diferentes percepções de valor sobre a ferramenta e tentam direcioná-la para os seus próprios interesses.

Na opinião de alguns(as) entrevistados(as), os tomadores de decisão apoiam a realização de análises de impacto para reduzir o risco de que sejam responsabilizados pelas consequências de suas decisões. Para os decisores, não é fundamental que a AIR seja robusta e tenha sofisticação metodológica. A AIR é usada para cumprir obrigações legais e para protegê-los de futuras responsabilizações. Não há preocupação com a qualidade da análise. A opinião dos(as) entrevistados(as) da ANA e ANM jogam luz sobre a questão:

Os tomadores de decisão têm esperado que a AIR os proteja dos órgãos de controle. Há histórico recente de dirigentes responsabilizados por Tribunais de Conta. Na ANA, os diretores exigem o uso da AIR para evitar problemas de responsabilização de suas decisões. (ANA)

Os tomadores de decisão esperam que a AIR seja feita para cumprimento da lei e para que não haja questionamentos de órgãos de controle. Não há preocupação com a qualidade da análise. (ANM)

Em relação aos servidores públicos, segundo os(as) entrevistados(as), quando a AIR começou a ser experimentada na administração pública brasileira, houve uma forte resistência por parte deste grupo. Viam a análise apenas como mais um trabalho adicional. No entanto, atualmente, os servidores públicos já percebem o valor da AIR. Entendem a análise de impacto como uma ferramenta que oferece segurança e os protege de serem responsabilizados por políticas inadequadas. Além disso, acreditam que ela oferece um encadeamento lógico útil para a condução dos estudos necessários à formulação de políticas públicas efetivas. Também veem a AIR como um mecanismo que prioriza o debate do mérito da regulação em processos decisórios.

Sob a perspectiva do setor empresarial, as percepções obtidas nas entrevistas são alinhadas com a teoria da regulação. Estudos de Posner (1974) e Stigler (1971) já indicavam, desde a década de 1970, que o setor empresarial pode tentar influenciar as políticas públicas e adquirir as ações governamentais para que ocorram em seu benefício. Segundo dados obtidos nas entrevistas, o setor empresarial não se opõe ao uso da AIR, mas sua real preocupação está em ser beneficiado pelo seu resultado, conforme destacam as entrevistas com representantes da ANP e ANEEL:

O setor empresarial espera que a regulação o beneficie ou não o prejudique. A AIR acaba sendo usada como uma ferramenta de disputa. Quando a decisão não os favorece, as empresas atacam a AIR. Quando a decisão os favorece, a AIR é exaltada. (ANP)

O setor empresarial busca o seu próprio interesse. Estão mais preocupados com o resultado da AIR do que com sua condução. No fundo, eles querem seus interesses atendidos. (ANEEL)

Adicionalmente, também há a percepção de que o setor empresarial apoia a AIR por um valor específico que oferece. Como a análise de impacto incentiva a formulação de políticas regulatórias por meio de valores como a transparência e a participação, as empresas tendem a apoiar o seu uso para tentar ocupar os mecanismos participativos oferecidos. As empresas aproveitam os espaços de participação oferecidos durante a elaboração da AIR para pautar as agências quanto aos seus pleitos e necessidades. “O setor empresarial espera que, no mínimo, a AIR incorpore suas manifestações de que regulações não devem impor novos custos às empresas” (ANAC).

A utilização de mecanismos de participação social ao longo da AIR também tem como objetivo aproximar os cidadãos e sociedade civil organizada da formulação de políticas regulatórias. No entanto, as entrevistas demonstraram que em todas as agências, esse grupo da sociedade está distante de exercer influência sobre a análise de impacto. De maneira geral, os cidadãos não conhecem e não acompanham os processos regulatórios, tampouco a elaboração da AIR e os mecanismos participativos oferecidos.

Essa constatação obtida nas entrevistas não surpreende, Pateman (1970) já alertava que os cidadãos tendem a se envolver apenas com assuntos dos quais tenham experiência pessoal ou benefício próprio. Assim, para mudar esse cenário, os reguladores devem desenvolver mecanismos participativos adequados, que orientem e eduquem a sociedade para a participação (Nabatchi, 2010; Pateman, 1970).

Verifica-se então que os 3 grupos que mais exercem influência sobre a AIR são os tomadores de decisão, os servidores públicos e o setor empresarial, mas nenhum deles tem exaltado o valor da qualidade da análise no Brasil. Tendem a valorizar aspectos mais ligados à autoproteção do que a incentivar a busca por rigor e precisão nas análises. Essa percepção pode ajudar a explicar a baixa qualidade da AIR no Brasil e se tornar um empecilho para o seu aperfeiçoamento.

4.5.4. *Procedimentos adotados*

Apesar de o Brasil ter iniciado a implementação gradual da AIR em meados de 2007, não havia uma linguagem ou estratégia comum para o uso da ferramenta no país. Cada agência reguladora adotava seus próprios procedimentos para realização da AIR. A falta de uma direção comum prejudicou a difusão, a qualidade e o seu uso como estratégia de governo durante a primeira década de implementação (Castro, 2014).

A utilização da AIR avançou quando a Casa Civil, da Presidência da República, publicou as Diretrizes Gerais e Guia de AIR, em 2018. Para a elaboração do documento, representantes dos órgãos reguladores foram envolvidos e participaram de toda sua construção (Brasil, 2018a). Esse movimento fortaleceu a agenda de AIR no país e motivou a aprovação de duas leis que tornaram o seu uso obrigatório. Inicialmente, a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, tornou a AIR um compromisso legal para as agências reguladoras federais. Em seguida, a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, ampliou esse compromisso para todas as organizações da administração pública federal. Em 2020, por meio do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, os conteúdos, quesitos mínimos e procedimentos para realização de AIR foram definidos, bem como o ano de 2021 foi estabelecido como o marco inicial para a obrigatoriedade da análise de impacto no país (Aquila et al., 2019; Saab & Silva, 2021a).

A partir da definição de procedimentos para realização da AIR, por meio de leis, decretos e guias, o Brasil deu um passo importante para a convergência e melhoria da qualidade da AIR. O estabelecimento de uma linguagem comum e de procedimentos amplamente aceitos facilitaram a aceitação e o reconhecimento da AIR entre os diversos atores econômicos e sociais (Castro, 2014). É o que confirma o(a) entrevistado(a) da ANM:

A partir do Decreto nº. 10.411/20, não houve mais a necessidade de regulamentar e detalhar as práticas para AIR em cada agência. O Decreto, em conjunto com os guias elaborados pela Casa Civil da Presidência da República e pelo Ministério da Economia, deram as diretrizes técnicas e conceituais suficientes para que a AIR seja elaborada pelas agências. (ANM)

Apesar da existência de procedimentos comuns para todas as agências, os(as) entrevistados(as) foram questionados(as) quanto à elaboração de normas e guias próprios por cada agência reguladora. O que se averiguou é que apenas a ANM optou por não

desenvolver regras e guias próprios que orientem a condução da AIR. Todas as outras agências lançaram mão de algum tipo de regulamento ou guia que orienta a realização das análises, com o intuito de promover convergência, uniformidade e qualidade às AIRs.

Os(as) entrevistados(as) chamam atenção para a importância de que esforços internos sejam direcionados para a elaboração de documentos orientativos sobre AIR, sejam guias, manuais, normativos, *templates* ou qualquer outro documento que oriente a equipe responsável pela elaboração da AIR. Segundo eles(as), o processo de elaboração desses documentos promove ensinamentos institucionais e contribui com a mudança cultural necessária para a adoção da análise de impacto. Além disso, são documentos que “promovem convergências sobre a aplicação da AIR, uma vez que o uso dessa ferramenta varia bastante em todas as partes do mundo” (ANTT). Os regulamentos, guias e manuais têm cumprido o importante papel de oferecer um padrão às análises. “Mesmo AIRs desenvolvidas por unidades organizacionais e pessoas distintas seguem o mesmo processo e tem mesma estrutura” (ANATEL).

De acordo com o(a) entrevistado(a) da ANTT, a existência de guias, manuais e normativos tem especial valor para servidores públicos com menor conhecimento e experiência na elaboração de AIR, os quais utilizam destes documentos como fonte de orientação, mas também de conhecimento, questão fundamental para o alcance de AIRs de boa qualidade e que será tratada na próxima seção. Os servidores com maior experiência em AIR tendem a utilizar os documentos orientativos em menor intensidade.

Parece notório que, em algumas situações, ainda que haja claras orientações sobre como uma AIR deve ser elaborada, as análises possam não alcançar o padrão desejado de qualidade. Um procedimento adicional que pode ser utilizado pelas agências, além de elaborar documentos orientativos é a incorporação de processos avaliativos, por meio dos quais pessoa(s) ou equipe(s) não envolvidas na elaboração da AIR avaliam o seu teor e apresentam recomendações de ajustes que visem melhoria em sua qualidade. No entanto, de acordo com as entrevistas, apenas Anvisa, ANM e ANA preveem algum tipo de avaliação formal da AIR em seus procedimentos internos. No caso da Anvisa, apesar da previsão em regulamento, a prática avaliativa ainda é rara.

Assim, se a disseminação de guias, manuais e documentos orientativos tem cumprido importante papel para promover a qualidade da AIR, é possível que a ausência

de mecanismos de avaliação, por parte das agências, esteja impedindo que maiores avanços sejam alcançados.

4.5.5. *Conhecimentos disponíveis*

No Brasil, como as agências reguladoras trabalham de forma independente, em cada uma há diferentes níveis de desenvolvimento, expertise e conhecimento disponíveis para execução da AIR (Castro, 2014). Nesse sentido, a necessidade de treinamento e capacitação de servidores públicos para a condução de AIR é uma questão consolidada. Trata-se de uma estratégia eficaz para superar deficiências existentes e promover a cultura da análise de impacto com a qualidade desejada (Jacobs, 2004; Peci & Sobral, 2011).

O treinamento de servidores públicos sempre ocupou a agenda de implementação da AIR no Brasil. Desde meados de 2007, cursos e seminários foram oferecidos no âmbito do PROREG, com o objetivo de disseminar conhecimento sobre o tema (Castro, 2014). Apesar deste histórico, estudo realizado no ano de 2011 identificou que servidores públicos e gestores de agências reguladoras brasileiras não demonstravam conhecimento técnico sobre AIR, o que poderia implicar em análises de impacto equivocadas e de baixa qualidade (Peci & Sobral, 2011). Transcorridos mais de 10 anos deste diagnóstico, as percepções levantadas na presente pesquisa são distintas. Verificase que houve avanços, mas surgiram novos desafios quanto ao desenvolvimento de conhecimento sobre AIR no Brasil.

Os(as) entrevistados(as) de todas as agências manifestaram que ações de capacitação sobre AIR são continuamente conduzidas no Brasil. Os servidores públicos de agências reguladoras participam de cursos e treinamentos sobre regulação e análise de impacto regulatório durante sua formação profissional. A carência de conhecimento sobre AIR não é mais uma situação generalizada, há uma boa compreensão teórica e conceitual sobre o tema. De acordo com o(a) entrevistado(a) da ANAC, “a carência de conhecimento não é mais uma questão crítica”.

Apesar dos avanços, nem todos os elementos da AIR são de domínio dos servidores das agências. Um dos aspectos sobre os quais há maior carência de conhecimento diz respeito à aplicação de métodos em AIR. Os servidores públicos ainda resistem ao aprendizado e ao uso de métodos para comparação de alternativas, conforme explicaram os(as) entrevistados(as) da ANTT, ANEEL e ANA:

Na ANTT, há uma dificuldade de se acolher métodos quantitativos. Há preconceitos e medos por parte dos servidores. Ainda que a agência tenha engenheiros e economistas em seu quadro de funcionários, eles não sabem usar estes métodos de análise e têm carência de conhecimento científico para enfrentar o desafio do aprendizado (ANTT)

Sobre métodos de comparação de alternativas em AIR, estamos em processo experimental. Em particular, a adoção de métodos quantitativos ainda é um desafio para a ANEEL (ANEEL)

Na parte de metodologias está a maior carência na ANA. Na condução de análises multicritério, análises econômicas e de custo-benefício está nossa maior carência. Não há falta de formação acadêmica, mas precisamos de gente que tenha vivenciado esse tipo de análise na prática (ANA)

Importante salientar que, de acordo com os(as) entrevistados(as), além da carência de conhecimento para se realizar análises quantitativas, também há dificuldades de se obter dados e evidências para se realizar este tipo de análise. De maneira geral, há poucos dados disponíveis e quando eles estão à disposição, não há confiança quanto à sua veracidade e confiabilidade. Assim, diante da falta de conhecimento e da indisponibilidade de dados, as agências conduzem “AIR do jeito que dá, com poucos dados e muitas limitações” (ANTT); realizam “AIR sem dados e evidências” (ANEEL); ou promovem “AIRs mais qualitativas, com discussões do tipo comparação de vantagens e desvantagens de cada alternativa” (ANATEL). Estes aspectos podem ajudar a explicar as fragilidades encontradas nas AIRs avaliadas por Saab e Silva (2022).

Outra percepção comum coletada nas entrevistas foi a de que os servidores das agências têm conhecimento teórico, mas que não conseguem aplicá-lo na prática para elaborar boas análises de impacto. É o que explicam os servidores da ANVISA, ANP e ANA:

Para lidar com as lacunas de conhecimento, a Anvisa tem trabalhado programas de capacitação contínuos, mas é a falta de experiência prática em fazer AIR que gera mais dúvidas aos servidores e que se torna um fator que prejudica a qualidade das análises (ANVISA)

Nós capacitamos pessoas, mas na prática ainda há receio de se fazer AIR. Os servidores da ANP têm dificuldades para aplicar o conhecimento teórico e transformá-lo em boas experiências práticas de AIR (ANP)

A maior carência é de vivência de processos regulatórios, na prática. Os servidores podem ter lido manuais, guias e ter domínio de conceitos, mas é

diferente de ter vivido a construção de uma AIR e conduzido um processo regulatório real (ANA)

Assim, percebe-se que apesar de avanços na construção de conhecimento sobre AIR no Brasil, ainda há carências importantes que podem explicar a sua baixa qualidade. Além das dificuldades na coleta e análise de dados e na utilização de métodos analíticos, os servidores públicos têm tido problemas na realização das análises de impacto, na prática. De acordo com Peci e Sobral (2011), em contextos como esse, a contratação de especialistas e consultores externos pode ser uma solução interessante para as agências. No entanto, quando questionados se utilizam essa estratégia para obtenção de conhecimento, todos(as) os(as) entrevistados(as) afirmaram que as AIRs têm sido realizadas com equipes próprias. Não há uma estratégia disseminada para obtenção de conhecimento por meio de consultores e especialistas externos.

4.6. Considerações finais

O presente estudo averiguou os fatores que podem ter influenciado a qualidade das AIRs elaboradas por agências reguladoras federais brasileiras, com intuito de explicar o baixo padrão de qualidade das AIR produzidas no país (Saab & Silva, 2022). De acordo com os resultados encontrados, oito fatores destacaram-se como importantes para explicar a baixa qualidade da AIR no Brasil:

- A ausência de um órgão que coordene as ações regulatórias e supervisione a qualidade da AIR e da regulação no país;
- Pressões exercidas pelos tomadores de decisão para que as equipes concluam as AIRs com maior celeridade;
- A influência dos servidores públicos, setor empresarial e tomadores de decisão, que buscam mais autoproteção do que priorizam a qualidade da análise;
- A ausência dos cidadãos e sociedade civil organizada na participação e controle social durante a condução da análise de impacto regulatório;
- A escassa utilização de mecanismos internos de avaliação da qualidade da AIR pelas agências reguladoras;
- A baixa confiabilidade e indisponibilidade de dados e evidências que fundamentem as análises de impacto;

- A existência de lacunas de conhecimento para que servidores públicos adotem métodos quantitativos e qualitativos sofisticados para analisar os impactos de propostas regulatórias;
- Cultura e tradição resistente à contratação de especialistas e consultores externos que ajudem na condução das AIRs;

Além dos fatores acima expostos, as entrevistas indicaram um fator adicional como explicativo para a baixa qualidade da AIR no Brasil - a obrigatoriedade de uso da AIR no país. Ainda que este fator não estivesse presente no modelo de análise e no roteiro de entrevistas, os(as) entrevistados(as) indicaram que a obrigação de realização da AIR, tal como previsto no Decreto nº. 10.411, de 30 de junho de 2020, criou elevada demanda por análises de impacto. Como os recursos humanos e financeiros disponíveis não são suficientes, algumas análises são feitas sem a qualidade desejada.

Como contribuição prática do presente trabalho, vislumbra-se algumas ações, procedimentos e estratégias que o governo brasileiro pode adotar para melhorar a qualidade da AIR no país. É importante que o país avance na discussão sobre a pertinência da atuação de um órgão de supervisão regulatória. Como há resistência dos reguladores, é importante que essa discussão seja conduzida, por meio de uma clara definição das funções e atribuições deste órgão, de modo que não ameace a autonomia e independência das agências. Além disso, é importante frear as pressões que os tomadores de decisão exercem sobre as equipes que elaboram a AIR. Em especial, é importante que decisores sejam sensibilizados quanto ao tempo necessário para a condução de análises de qualidade. Também é importante que mecanismos participativos e avaliativos sejam aperfeiçoados, para que permitam que variados atores critiquem e contribuam sobre o teor, conteúdo e qualidade das análises. Por fim, é fundamental que o país desenvolva uma estratégia de treinamento e capacitação de servidores públicos e demais atores envolvidos. Esta ampla estratégia deve incluir ações para aperfeiçoar a geração, coleta e análise de dados, bem como deve promover experiências práticas de aplicação de métodos sofisticados de análise. Quanto a este último aspecto, pode ser importante que as agências busquem conhecimento com especialistas e consultores externos para conduzir AIRs.

Do ponto de vista teórico, o presente trabalho complementou estudos anteriores que avaliaram a qualidade e encontraram inconsistências importantes nas AIRs realizadas

em diversos países. Ainda, esta pesquisa avançou para um campo inédito e propôs um modelo de análise que ajudou a identificar os fatores que explicam a qualidade da AIR.

Para pesquisas futuras sugere-se que o modelo de análise desenvolvido neste trabalho seja criticado e aperfeiçoado. As dimensões e fatores propostos podem ser ajustados e outros aspectos incorporados para melhorar sua aderência à realidade. Além disso, oportuniza-se a realização de pesquisas que avaliem, por meio de métodos quantitativos, a relevância de cada um dos fatores identificados para explicar a qualidade das AIRs. Para isso, é necessário que o Brasil alcance um número maior de AIRs realizadas. Por fim, também serão bem-vindos estudos qualitativos, em profundidade, que investiguem cada um dos fatores identificados. Estes estudos permitirão que sejam conhecidos os mecanismos de influência com maior aprofundamento.

5. CONCLUSÃO DA TESE

Praticamente todas as ações do Estado envolvem algum tipo de regulação, que objetivam melhorar a saúde pública e a segurança; oferecer proteção social e ao meio ambiente; promover segurança jurídica para as práticas comerciais, entre outros. No entanto, ainda que a regulação tenha inegável importância, o seu uso inadequado pode causar danos à sociedade, promover aumento das desigualdades e injustiças sociais, além de restringir o crescimento e o desenvolvimento dos países (Ballantine & Devonald, 2006).

Para evitar que regulações gerem consequências indesejadas, os governos lançam mão da análise de impacto regulatório – AIR, ferramenta amplamente difundida no mundo e adotada pela maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento (Adelle et al., 2016; Reyes et al., 2015). Originalmente concebida, na década de 1970, a partir de perspectiva racional, normativa e prescritiva, o seu uso tem incorporado uma concepção mais pragmática, conduzida com o envolvimento de múltiplos atores da sociedade, voltados a compartilhar e disseminar informações que orientem a formulação de políticas capazes de enfrentar problemas práticos (Oliveira & Hassenteufel, 2021).

Embora a utilização da AIR tenha avançado, a presente tese identificou que são cada vez mais escassos os estudos que avaliam sua qualidade e que examinam se ela assegura a profundidade analítica desejada para subsidiar boas decisões. Para contribuir com este debate e com a construção de conhecimento sobre o tema, o objetivo geral desta tese foi **investigar a qualidade das AIRs realizadas por agências reguladoras federais brasileiras**. O alcance desse objetivo geral envolveu a consecução de três objetivos específicos: (i) compreender o estágio atual da literatura sobre avaliação da qualidade da AIR; (ii) avaliar a qualidade das AIRs realizadas por agências reguladoras federais brasileiras; (iii) averiguar os fatores que influenciaram a qualidade das AIRs realizadas por agências reguladoras federais brasileiras.

O primeiro objetivo específico foi alcançado por meio de estudo de revisão da literatura, apresentado no capítulo 2 da presente tese. Foram identificados e examinados 26 artigos empíricos que promoveram avaliações de AIR, nos últimos 40 anos. Este primeiro estudo ofereceu importantes insumos para a sequência da tese. Por meio da revisão da literatura foi possível ter um panorama geral sobre a qualidade da AIR no

mundo e identificar dimensões, critérios e abordagens que são utilizados em pesquisas avaliativas sobre o tema.

De acordo com a literatura, a percepção de qualidade em uma AIR se dá a partir da: i) avaliação dos aspectos formais previstos para cada etapa da análise; ii) da transparência e participação social utilizada no processo; iii) do uso adequado de evidências nos argumentos utilizados na análise e; iv) de sua utilidade para a decisão. Em cada pesquisa avaliativa examinada, os pesquisadores definiram critérios e adotaram uma abordagem para aferir a qualidade, que pode ser um simples *checklist* ou análises econômicas mais sofisticadas.

Foi possível identificar que há fragilidades e inconsistências importantes nas AIRs realizadas em diferentes partes do mundo. A utilização de diferentes critérios e abordagens avaliativas não alterou a percepção geral de que a qualidade da análise de impacto desenvolvida pelos países que a adotam é baixa. Trata-se de um achado preocupante. Se o mundo adota a AIR, mas a conduz com inconsistências, os custos de utilização dessa ferramenta são incorridos, mas o ganho pode não ser proporcional ao esforço.

Estes resultados, observados no primeiro estudo, oportunizaram a condução de uma segunda pesquisa, com o objetivo de investigar a qualidade da AIR no Brasil. O país adotou a AIR de forma obrigatória no ano de 2021, mas a avaliação da qualidade da AIR produzida no país ainda é escassa.

No segundo estudo, apresentado no capítulo 3 desta tese, foi desenvolvida uma ferramenta com 50 critérios de qualidade da AIR aplicáveis à realidade brasileira. A ferramenta foi utilizada para avaliar 21 análises de impacto elaboradas por agências reguladoras federais do Brasil no ano de 2021.

Os resultados indicaram que as AIRs desenvolvidas no Brasil não apresentaram padrão analítico adequado. As etapas de identificação do problema e de definição de objetivos da intervenção pública foram bem conduzidas, no entanto, verificou-se que a participação social, o uso de evidências na análise e a comparação de alternativas regulatórias foram muito frágeis. Estes resultados motivaram a realização do último

estudo que compõe a tese, com o objetivo de entender esse fenômeno, por meio da averiguação dos fatores que influenciaram a qualidade das AIRs realizadas no Brasil.

O último objetivo específico foi alcançado no terceiro estudo, apresentado no capítulo 4 desta tese. Inicialmente, foi desenvolvido um modelo analítico composto por cinco dimensões e 12 fatores que podem explicar a qualidade da AIR. As cinco dimensões representam: i) o contexto burocrático do país; ii) o processo político e decisório envolvido na política; iii) os atores centrais; iv) os procedimentos adotados na condução da AIR; e v) os conhecimentos disponíveis nas equipes que realizam as análises de impacto.

Para o exame de cada dimensão, foram coletados dados, documentos e a percepção de gestores de AIR de cada uma das agências reguladoras federais, por meio de entrevistas semiestruturadas. O roteiro de entrevistas, apresentado no Apêndice A, foi desenvolvido a partir do modelo analítico citado e abrange todos os seus fatores e dimensões.

Os resultados do terceiro estudo indicaram que a baixa qualidade da AIR no Brasil pode ser explicada pela ausência de um órgão que supervisione sua qualidade; pelas pressões exercidas para que as análises sejam céleres; pelos atores envolvidos buscarem mais autoproteção do que qualidade analítica; pelo frágil controle social sobre a AIR; pela escassez de mecanismos avaliativos nas agências reguladoras; pela baixa disponibilidade e confiabilidade de dados e informações; pela carência de determinados conhecimentos por parte de servidores públicos e; pela resistência à contratação de consultores externos que auxiliem na condução das AIRs. Além disso, de acordo com a percepção dos(das) entrevistados(as), a obrigatoriedade de uso da AIR criou elevada demanda por análises de impacto e, conseqüentemente, algumas análises foram realizadas sem a qualidade desejada devido à limitação de recursos humanos e financeiros disponíveis para sua adequada execução.

Na próxima subseção, são indicadas as principais contribuições teóricas e práticas apresentadas pela pesquisa. Por fim, a tese é concluída com a apresentação das principais limitações da pesquisa e de uma agenda para estudos futuros.

5.1.Principais contribuições

A presente tese apresenta contribuições práticas e teóricas. No campo da administração, podem ser entendidas como contribuições práticas aquelas que têm implicações sobre a sociedade ou que podem ser utilizadas para solucionar problemas, fomentar desenvolvimentos e aprimorar processos (Lukosevicius et al., 2019). As contribuições teóricas podem ser de dois tipos. Uma nova forma de abordar um fenômeno, que contraria a abordagem teórica anterior ou, o que é mais comum, uma contribuição incremental, que estende as abordagens existentes e amplia o seu poder explicativo (Serra & Ferreira, 2017).

5.1.1. Contribuições teóricas

Do ponto de vista teórico, esta tese apresentou contribuição incremental às abordagens existentes. O primeiro estudo revisou, organizou e sintetizou pesquisas anteriores sobre avaliação da qualidade da AIR. Foram identificadas e comparadas as principais abordagens, métodos, dimensões e critérios que são utilizados em pesquisas avaliativas. A partir deste trabalho, ampliou-se o conhecimento disponível sobre o tema e os potenciais benefícios que estudos avaliativos podem proporcionar ao campo da AIR.

No segundo estudo, a tese apresentou um instrumento inédito de avaliação da qualidade da AIR, o qual possui 50 critérios desenvolvidos a partir da literatura. O novo instrumento ofereceu, ao estado da arte, maior alcance e abrangência sobre o entendimento de qualidade da AIR. O desenvolvimento e uso do instrumento ampliou a compreensão e o poder explicativo deste fenômeno.

No terceiro estudo, foi desenvolvido um modelo de análise também inédito, com cinco dimensões e 12 fatores, que podem ser examinados para se explicar a qualidade da AIR. O modelo oportunizou que a investigação da qualidade da AIR avançasse para um aspecto ainda não explorado por pesquisas anteriores. Pela primeira vez, um estudo investigou as razões que podem levar as organizações a elaborarem análises de impacto com distintos padrões analíticos.

5.1.2. Contribuições práticas

Do ponto de vista prático, os resultados da presente tese evidenciaram a baixa qualidade da AIR desenvolvida por agências reguladoras brasileiras e indicaram os seus

pontos fortes e fracos. A tese também identificou diferentes fatores que podem levar à baixa qualidade nas análises de impacto no país. Estes resultados podem contribuir para que pesquisadores, gestores, servidores públicos e atores políticos conheçam a realidade e direcionem recursos e esforços para a qualificação da AIR e da regulação no país.

As agências reguladoras e demais órgãos da administração pública podem adotar instrumentos de avaliação da qualidade das AIRs, com o intuito de identificar inconsistências e promover melhorias. O instrumento proposto no capítulo 3 desta tese pode ser adaptado e utilizado em diferentes realidades.

Uma outra discussão que pode avançar é o debate sobre a pertinência de atuação de um órgão de supervisão regulatória no Brasil. Trata-se de um tema sensível, sobre o qual há forte resistência por parte dos reguladores (Peci, 2011). É necessário que o país avalie as vantagens e desvantagens da atuação de um órgão como esse. A clara definição de suas funções, de modo que não ameace a autonomia e a independência das agências, pode favorecer a sua aceitação e viabilizar sua atuação sobre a qualidade da AIR e da regulação no país.

Ainda no que tange a necessidade de avanços no sistema de governança regulatória brasileiro, é importante que seja assegurada maior blindagem e autonomia às equipes que elaboram a AIR. É fundamental que o país treine e capacite servidores públicos, bem como os proteja de pressões oriundas de grupos de interesse que queiram prejudicar a qualidade da AIR ou direcionar seus resultados.

Por fim, o país pode investir na participação social como mecanismo de controle da qualidade da AIR. Os mecanismos participativos precisam ser adotados desde as primeiras etapas da AIR, devem alcançar diferentes públicos e poderão ser utilizados para que a sociedade auxilie na identificação de inconsistências e fragilidades nas AIRs e regulações elaboradas no país.

5.2.Limitações e agenda de pesquisa

A presente tese apresenta algumas limitações que podem impactar nos resultados apresentados, bem como podem ser oportunidades para estudos futuros que venham a contribuir com a construção de conhecimento sobre o tema.

O levantamento da literatura, realizado nesta tese, priorizou artigos publicados em periódicos e revistas indexados às bases *Web of Science* e *Scopus*. Ainda que representem as bases de dados mais difundidas em área científica (Guz & Rushchitsky, 2009), trabalhos importantes podem não ter sido considerados nesta pesquisa e oportunizam a realização de novos estudos de revisão da literatura sobre o assunto.

Além disso, a avaliação da qualidade das AIRs se concentrou nas agências reguladoras federais brasileiras, o que não permite generalizações para outras instituições do país. Podem ser úteis pesquisas que apliquem o instrumento de avaliação e o modelo de análise, propostos nesta tese, em outras instituições, realidades e contextos. Estudos comparados também podem ampliar os achados e identificar novos elementos esclarecedores sobre o fenômeno. Adicionalmente, pesquisas que critiquem o instrumento de avaliação e o modelo de análise propostos serão muito úteis para contribuir com avanços no conhecimento.

Por fim, considerando-se que a avaliação das AIRs, na presente tese, foi realizada nos momentos iniciais de sua adoção obrigatória no país, sugere-se que novos estudos sejam conduzidos nos próximos anos. Com uma amostra maior de AIRs, será possível conduzir pesquisas que permitam captar mudanças na qualidade da AIR ao longo do tempo, bem como medir a influência de cada um dos fatores explicativos sobre sua qualidade.

REFERÊNCIAS

- Achtnicht, M., Rennings, K., & Hertin, J. (2009). Experiences with integrated impact assessment - Empirical evidence from a survey in three European member states. *Environmental Policy and Governance*, *19*(5), 321–335. <https://doi.org/10.1002/eet.517>
- Adelle, C., & Jordan, A. (2014). Policy Coherence for Development in the European Union: Do New Procedures Unblock or Simply Reproduce Old Disagreements? *Journal of European Integration*, *36*(4), 375–391. <https://doi.org/10.1080/07036337.2013.845180>
- Adelle, C., Macrae, D., Marusic, A., & Naru, F. (2015). New development: Regulatory impact assessment in developing countries—tales from the road to good governance. *Public Money and Management*, *35*(3), 233–238. <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1027500>
- Adelle, C., Weiland, S., Dick, J., González Olivo, D., Marquardt, J., Rots, G., Wübbecke, J., & Zasada, I. (2016). Regulatory impact assessment: a survey of selected developing and emerging economies. *Public Money and Management*, *36*(2), 89–96. <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1118930>
- Amann, E., Baer, W., Trebat, T., & Lora, J. V. (2016). Infrastructure and its role in Brazil's development process. *Quarterly Review of Economics and Finance*, *62*, 66–73. <https://doi.org/10.1016/j.qref.2016.07.007>
- Andion, C., & Magalhães, T. (2021). (Re)approaching the pragmatism of public policy analysis. experimentation and public inquiry in a scenario of democratic crises. *Sociedade e Estado*, *36*(2), 513–543. <https://doi.org/10.1590/S0102-6992-202136020007>
- Aquila, G., de Oliveira Pamplona, E., Ferreira Filho, J. A., da Silva, A. S., de Azevedo Mataveli, J. V., Correa, J. E., de Maria, M. S., & Garcia, G. C. (2019). Quantitative regulatory impact analysis: Experience of regulatory agencies in Brazil. *Utilities Policy*, *59*(January), 100931. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2019.100931>
- Bailey, P. D., Haq, G., & Gouldson, A. (2002). Mind the gap! Comparing ex ante and ex post assessments of the costs of complying with environmental regulation. *European Environment*, *12*(5), 245–256. <https://doi.org/10.1002/eet.303>
- Ballantine, B., & Devonald, B. (2006). Modern regulatory impact analysis: The experience of the European Union. *Regulatory Toxicology and Pharmacology*, *44*(1), 57–68. <https://doi.org/10.1016/j.yrtph.2005.06.016>
- Bardin, L. (2011). *Content Analysis*. Edições 70.
- Belcore, J., & Ellig, J. (2008). Homeland security and regulatory analysis: are we safe yet? *Rutgers Law Journal*, *40*(01).
- Belfield, C. R., Bowden, A. B., & Rodriguez, V. (2018). Evaluating Regulatory Impact Assessments in Education Policy. *American Journal of Evaluation*. <https://doi.org/10.1177/1098214018785463>
- Bianculli, A. C. (2013). The Brazilian association of regulatory agencies: Integrating levels, consolidating identities in the regulatory state in the south. *Regulation and*

- Governance*, 7(4), 547–559. <https://doi.org/10.1111/rego.12036>
- Bourges, F. (2020). Digital public administration as expansion and redemption of citizen participation - The Brazilian system Fala. br. *Revue Internationale Des Gouvernements Ouverts*, 9, 149–164.
- Brasil. (2018a). Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR. In *Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]*. <http://www.casacivil.gov.br/governanca/regulacao/apresentacao-regulacao-pasta/comite-interministerial-de-governanca-aprova-as-diretrizes-gerais-e-roteiro-analitico-sugerido-para-analise-de-impacto-regulatorio-diretrizes-air-e-o-guia-orientativo-para-elabo>
- Brasil. (2021). *Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)*. Ministério da Economia, Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade.
- Brasil, P. da R. (2018b). Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR. In *Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]*. <http://www.casacivil.gov.br/governanca/regulacao/apresentacao-regulacao-pasta/comite-interministerial-de-governanca-aprova-as-diretrizes-gerais-e-roteiro-analitico-sugerido-para-analise-de-impacto-regulatorio-diretrizes-air-e-o-guia-orientativo-para-elabo>
- Bull, R., & Ellig, J. (2017). Judicial Review of Regulatory Impact Analysis: Why Not The Best? *ABA Journal*, 69(FEB4), 725–840.
- Carroll, P. (2010). Does regulatory impact assessment lead to better policy? *Policy and Society*, 29(2), 113–122. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.009>
- Carvalho, B., Rondon, R., & Marques, R. C. (2020). Better utility regulation through RIA? Merits and implications based on the Brazilian case. *Utilities Policy*, 64(March 2019), 101023. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2020.101023>
- Castro, C. M. de. (2014). Some aspects of implementing Regulatory Impact Analysis in Brazil. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 323–342. <https://doi.org/10.1590/0034-76121359>
- Cecot, C., Hahn, R. W., & Renda, A. (2007). A Statistical Analysis of the Quality of Impact Assessment in the European Union. *Social Science Research*, May.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Cruz, V. (2009). Estado e regulação: fundamentos teóricos. In *Regulação e Agências Reguladoras Regulação e Agências Reguladoras Governança e Análise de Impacto Regulatório* (pp. 265–273).
- Daskal, S., Ayalon, O., & Shechter, M. (2019). Closing the Loop: the Challenges of Regulation in Municipal Solid Waste Management. *Detritus*, *In Press*(0), 1. <https://doi.org/10.31025/2611-4135/2019.13775>
- de Carvalho, B. E., Costa, A. S., Marques, R. C., & Netto, O. C. (2019). The presence

- of governance: A system assessment based on innovative core regulatory principles for Brazilian regulators. *Expert Systems*, May 2018, 1–21. <https://doi.org/10.1111/exsy.12406>
- De Carvalho, B. E., Marques, R. C., & Netto, O. C. (2017). Delphi technique as a consultation method in regulatory impact assessment (RIA) - The Portuguese water sector. *Water Policy*, 19(3), 423–439. <https://doi.org/10.2166/wp.2017.131>
- de Francesco, F. (2012). Diffusion of Regulatory Impact Analysis Among OECD and EU Member States. *Comparative Political Studies*, 45(10), 1277–1305. <https://doi.org/10.1177/0010414011434297>
- Desmarais, B. A., & Hird, J. A. (2014). Public policy's bibliography: The use of research in US regulatory impact analyses. *Regulation and Governance*, 8(4), 497–510. <https://doi.org/10.1111/rego.12041>
- Dudley, S., Belzer, R., Blomquist, G., Brennan, T., Carrigan, C., Cordes, J., Cox, L. A., Fraas, A., Graham, J., Gray, G., Hammitt, J., Krutilla, K., Linqiti, P., Lutter, R., Mannix, B., Shapiro, S., Smith, A., Viscusi, W. K., & Zerbe, R. (2017). Consumer's Guide to Regulatory Impact Analysis: Ten Tips for Being an Informed Policymaker. *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 8(2), 187–204. <https://doi.org/10.1017/bca.2017.11>
- Ellig, J. (2018). Why and how independent agencies should conduct regulatory impact analysis. *Cornell Journal of Law and Public Policy*, 28(1), 1–34. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3169413>
- Ellig, J., & Conover, C. J. (2014). Presidential priorities, congressional control, and the quality of regulatory analysis: an application to healthcare and homeland security. *Public Choice*, 161(3–4), 305–320. <https://doi.org/10.1007/s11127-014-0201-3>
- Ellig, J., & Fike, R. (2016). Regulatory Process, Regulatory Reform, and the Quality of Regulatory Impact Analysis. *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 7(3), 523–559. <https://doi.org/10.1017/bca.2016.20>
- Ellig, J., & Horney, M. (2019). Statutory delegation, agency authority, and the asymmetry of impact analysis. *Theory and Practice of Legislation*, 7(3), 227–256. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1730097>
- Ellig, J., & McLaughlin, P. A. (2012). The Quality and Use of Regulatory Analysis in 2008. *Risk Analysis*, 32(5), 855–880. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2011.01715.x>
- Ellig, J., McLaughlin, P. A., & Morrall, J. F. (2013). Continuity, change, and priorities: The quality and use of regulatory analysis across US administrations. *Regulation and Governance*, 7(2), 153–173. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01149.x>
- Euclides, F. M., Macedo, A. dos S., Macedo, S. V., & Valadares, J. L. (2022). Capacidades estatais e mineração: uma análise da agência nacional de regulação. *Revista de Administração Pública*, 56(1), 163–175. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210203>
- Farah, M. F. S. (2016). Análise de políticas públicas no Brasil: De uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas.” *Revista de Administração Publica*, 50(6), 959–979. <https://doi.org/10.1590/0034-7612150981>

- Fraas, Art, & Lutter, R. (2011). The challenges of improving the economic analysis of pending regulations: The experience of OMB circular A-4. *Annual Review of Resource Economics*, 3(December), 71–85. <https://doi.org/10.1146/annurev-resource-083110-120042>
- Fraas, Arthur. (1991). The Role of Economic Analysis in Shaping Environmental Policy. *Law and Contemporary Problems*, 113–126. https://doi.org/10.1007/978-1-349-04722-2_5
- Fritsch, O., Kamkhaji, J. C., & Radaelli, C. M. (2017). Explaining the content of impact assessment in the United Kingdom: Learning across time, sectors, and departments. *Regulation and Governance*, 11(4), 325–342. <https://doi.org/10.1111/rego.12129>
- Fritsch, O., Radaelli, C. M., Schrefler, L., & Renda, A. (2013). Comparing the content of regulatory impact assessments in the UK and the EU. *Public Money and Management*, 33(6), 445–452. <https://doi.org/10.1080/09540962.2013.836007>
- Godoi, C. K., Bandeira-de-Mello, R., & da Silva, A. B. (2006). *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais*. Editora Saraiva.
- Goodstein, E. (1995). Benefit-cost analysis at the EPA. *Journal of Socio-Economics*, 24(2), 375–389. [https://doi.org/10.1016/1053-5357\(95\)90026-8](https://doi.org/10.1016/1053-5357(95)90026-8)
- Guz, A. N., & Rushchitsky, J. J. (2009). Scopus: A system for the evaluation of scientific journals. *International Applied Mechanics*, 45(4), 351–362. <https://doi.org/10.1007/s10778-009-0189-4>
- Hahn, R. W., Burnett, J. K., Chan, Y. H. I., & Mader, E. A. (2000). Assessing regulatory impact analyses: The failure of agencies to comply with executive order 12,866. *Harvard Journal of Law and Public Policy*.
- Hahn, R. W., & Dudley, P. M. (2004). How Well Does the Government Do Cost-Benefit Analysis? *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.495462>
- Hahn, R. W., & Tetlock, P. C. (2008). Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions? *Journal Of Economic Perspectives*, 22(1), 67–84.
- Hansson, L., & Nerhagen, L. (2019). Regulatory measurements in policy coordinated practices: The case of promoting renewable energy and cleaner transport in Sweden. *Sustainability (Switzerland)*, 11(6). <https://doi.org/10.3390/su11061687>
- Harrington, W. (2006). Grading Estimates of the Benefits and Costs of Federal Regulation. *Resources for The Future*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.937357>
- Harrington, W., Morgenstern, R. D., & Nelson, P. (2000). On the accuracy of regulatory cost estimates. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(2), 297–322. [https://doi.org/10.1002/\(sici\)1520-6688\(200021\)19:2<297::aid-pam7>3.3.co;2-o](https://doi.org/10.1002/(sici)1520-6688(200021)19:2<297::aid-pam7>3.3.co;2-o)
- Hepburn, G. (2006). *Alternatives do Traditional Regulation* (pp. 1–65). <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf>
- Humpherson, E. (2004). The National Audit Office's evaluation of RIAs: Reflections on the pilot year. *Public Money and Management*, 24(5), 277–282. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2004.00434.x>
- Jacobs, S. (2004). Regulatory impact assessment and the economic transition to

- markets. *Public Money and Management*, 24(5), 283–290.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2004.00435.x>
- Jarrar, A. G. (2018). Regulatory Impact Assessment Role in Developing Participatory Work between Civil Society Organizations and Jordanian Ministry of Political and Parliamentary Affairs. *Journal of Politics and Law*, 11(1), 88.
<https://doi.org/10.5539/jpl.v11n1p88>
- Kirkpatrick, C., Parker, D., & Zhang, Y. F. (2004). Regulatory impact assessment in developing and transition economies: A survey of current practice. *Public Money and Management*, 24(5), 291–296. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2004.00436.x>
- Letens, G., Van Nuffel, L., Heene, A., & Leysen, J. (2008). Towards a balanced approach in risk identification. *EMJ - Engineering Management Journal*, 20(3), 3–9. <https://doi.org/10.1080/10429247.2008.11431771>
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through.” *Public Administration Review*, 79–88. <https://doi.org/10.4324/9780429498411>
- Livermore, M. A., & Revesz, R. L. (2014). Can Executive Review Help Prevent Capture? In *Preventing Regulatory Capture: special interest influence and how to limit it*. Cambridge University Press.
- LOWI, T. J. (1966). Distribuição, regulação, redistribuição: as funções do governo. *Public Policies and Their Politics: An Introduction to the Techniques of Government Control*, 27–40.
- Lukosevicius, A. P., Guimarães, J. de C., & Zouain, D. M. (2019). Aceitar ou Rejeitar? Eis a Questão dos Tipos de Argumentos para a Justificativa de Artigos em Administração. *Administração: Ensino e Pesquisa*, 20(1), 50–89.
<https://doi.org/10.13058/raep.2019.v20n1.1222>
- Lussis, B. (2004). EU extended impact assessment review. *Institut Pour Un Développement Durable*.
- Mazzocchi, M., Ragona, M., & Zanolli, A. (2013). A fuzzy multi-criteria approach for the ex-ante impact assessment of food safety policies. *Food Policy*, 38(1), 177–189. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2012.11.011>
- Meneguín, F. B., & Saab, F. (2020). Análise de Impacto Regulatório: Perspectivas a partir da Lei da Liberdade Econômica. *Textos Para Discussão, Senado*, 271.
- Mota, D., Saab, F., Vazzoler, R., Schunig, K., Donagema, E., & Troncoso, G. (2020). *Regulatory Impact Assessment in Pandemic Times: a practical exercise on the COVID-19 context*. 71, 165–188. <http://dx.doi.org/xx.xxxxx/rsp.xxxx>
- Nabatchi, T. (2010). Putting the ‘Public’ Back in Public Values Research: Designing Public Participation to Identify and Respond to Public Values. *Kupa.Ku.Edu*, 72(315), 699–708. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02544.x>. Putting
- Nweke, O. C. (2011). A framework for integrating environmental justice in regulatory analysis. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 8(6), 2366–28385. <https://doi.org/10.3390/ijerph8062366>
- OECD. (2011). *Regulatory Management Indicators: Brazil 2011* (pp. 1–20).

- OECD. (2019). *Indicators of Regulatory Policy and Governance, Latin America 2019, El Salvador*. <http://oe.cd/ireg-lac>
- Oliveira, O. P. de, & Hassenteufel, P. (2021). Sociologia Política da Ação Pública: Teorias, Abordagens e Conceitos. In *Enap*.
- Opoku, C., & Jordan, A. (2004). Impact assessment in the EU: a global sustainable development perspective. *Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change, December*. http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/opoku_jordan_f.pdf
- Parker, D., & Kirkpatrick, C. (2004). Regulatory Impact Assessment in Developing Countries. In *Regulatory Impact Assessment* (Vol. 344, pp. 171–189). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781847208774.00015>
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- Peci, A. (2007). Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(1), 11–30. <https://doi.org/10.1590/s1415-6552007000100002>
- Peci, A. (2011). Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. *Revista de Administração de Empresas*, 51(4), 336–348. <https://doi.org/10.1590/s0034-75902011000400003>
- Peci, A., de Menezes Santos, A., & Pino Oliveira de Araújo, B. C. (2022). Quo Vadis? Career paths of Brazilian regulators. *Regulation and Governance*, 16(2), 470–486. <https://doi.org/10.1111/rego.12348>
- Peci, A., & Sobral, F. (2011). Regulatory Impact Assessment: How political and organizational forces influence its diffusion in a developing country. *Regulation and Governance*, 5(2), 204–220. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2011.01105.x>
- Pereira, B. A. D., Lobler, M. L., & Simonetto, E. de O. (2010). Analysis of Models of Decision Making. *Revista de Administração Da Universidade Federal de Santa Maria*, 3(2), 260–268.
- Posner, E. A. (2003). Transfer regulations and cost-effectiveness analysis. *Duke Law Journal*, 53(3), 1067–1110.
- Posner, R. (1974). Theories of Economic Regulation. In *Regulation* (Issue 41). <https://doi.org/10.3386/w0041>
- Radaelli, C. M. (2004a). Getting to grips with quality in the diffusion of regulatory impact assessment in Europe. *Public Money and Management*, 24(5), 271–276. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2004.00433.x>
- Radaelli, C. M. (2004b). The diffusion of regulatory impact analysis - Best practice or lesson-drawing? *European Journal of Political Research*, 43(5), 723–747. <https://doi.org/10.1111/j.0304-4130.2004.00172.x>
- Radaelli, C. M. (2005). Diffusion without convergence: How political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 924–943. <https://doi.org/10.1080/13501760500161621>
- Radaelli, C. M. (2010). Rationality, Power, Management and Symbols: Four Images of Regulatory Impact Assessment. *Scandinavian Political Studies*, 33(2), 164–188.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2009.00245.x>

- Radchenko, T., & Parshina, E. (2014). Regulatory Impact Assessment in Russia: Application and Lessons from Economic Theory. *Economic Policy*.
- Renda, A. (2006). *Impact Assessment in the UE. The State of the Art and the Art of the State*.
- Reyes, R., Romano, A., & Sottolotta, C. E. (2015). Regulatory Impact Assessment in Mexico: A Story of Interest Groups Pressure. *Law and Development Review*, 8(1), 99–121. <https://doi.org/10.1515/ldr-2014-0030>
- Rissi, C., & Sager, F. (2013). Types of knowledge utilization of regulatory impact assessments: Evidence from Swiss policymaking. *Regulation and Governance*, 7(3), 348–364. <https://doi.org/10.1111/rego.12002>
- Robinson, L. A., & Levy, J. I. (2011). The [R]Evolving Relationship Between Risk Assessment and Risk Management. *Risk Analysis*, 31(9), 1334–1344. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2011.01653.x>
- Russel, D., & Turnpenny, J. (2009). The politics of sustainable development in UK government: What role for integrated policy appraisal? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27(2), 340–354. <https://doi.org/10.1068/c0810j>
- Saab, F., Bermejo, P. H. de S., Garcia, G. C., Pereira, J. S., & e Silva, S. de A. M. (2018). Does public consultation encourage social participation? *Journal of Enterprise Information Management*, JEIM-11-2017-0169. <https://doi.org/10.1108/JEIM-11-2017-0169>
- Saab, F., & Silva, S. de A. M. (2021a). Análise de impacto regulatório e prevenção da corrupção : um estudo exploratório sobre a AIR. *Revista Da CGU*, 13, 167–179.
- Saab, F., & Silva, S. de A. M. e. (2021b). Evaluating the quality of regulatory impact analysis : a literature review. *Revista Do Serviço Público*, 72, 34–57. <https://doi.org/https://doi.org/10.21874/rsp.v72.ib.5875>
- Saab, F., & Silva, S. de A. M. e. (2022). Qual a qualidade da análise de impacto regulatório elaborada por agências reguladoras do Brasil ? *Revista de Administração Pública*, 56(4), 529–549.
- Salinas, N. S. C., & Gomes, L. T. (2021). The use and exemption of Regulatory Impact Assessment by the National Health Surveillance Agency. *Revista Do Serviço Público*, 72(b), 8–33. <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.ib.5954>
- Secchi, L. (2019). *Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. Cengage Learning.
- Serra, F. A. R., & Ferreira, M. P. (2017). Uma Contribuição Teórica para a Revista Ibero-Americana de Estratégia. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 16(04), 01–05. <https://doi.org/10.5585/riae.v16i4.2604>
- Shapiro, S., & Morrall, J. (2016). Does Haste Make Waste? How Long Does It Take to Do a Good Regulatory Impact Analysis? *Administration and Society*, 48(3), 367–389. <https://doi.org/10.1177/0095399713498745>
- Shapiro, S., & Morrall, J. F. (2012). The triumph of regulatory politics: Benefit-cost analysis and political salience. *Regulation and Governance*, 6(2), 189–206.

<https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01131.x>

- Snowdon, W., Schultz, J., & Swinburn, B. (2008). Problem and solution trees: A practical approach for identifying potential interventions to improve population nutrition. *Health Promotion International*, 23(4), 345–353. <https://doi.org/10.1093/heapro/dan027>
- Souto-Otero, M. (2013). Is “better regulation” possible? Formal and substantive quality in the impact assessments in education and culture of the European Commission. *Evidence and Policy*, 9(4), 513–529. <https://doi.org/10.1332/174426413X662725>
- Staronova, K. (2016). Regulatory impact assessment in Slovakia: performance and procedural reform. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 34(3), 214–227. <https://doi.org/10.1080/14615517.2016.1176410>
- Staroňová, K. (2009). Better regulation and regulatory quality: The case of RIA in Slovakia. *Sociologia*, 41(3), 247–264.
- Staroňová, K. (2010). Regulatory impact assessment: Formal institutionalization and practice. *Journal of Public Policy*, 30(1), 117–136. <https://doi.org/10.1017/S0143814X09990201>
- Staroňová, K. (2014). Analyzing scientific knowledge in documents: The case of regulatory impact assessment. *Human Affairs*, 24(3), 299–306. <https://doi.org/10.2478/s13374-014-0228-7>
- Staroňová, K., Pavel, J., & Krapež, K. (2007). Piloting regulatory impact assessment: A comparative analysis of the Czech Republic, Slovakia and Slovenia. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 25(4), 271–280. <https://doi.org/10.3152/146155107X246314>
- Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3–21. <https://doi.org/10.2307/3003160>
- Tarter, C. J., & Hoy, W. K. (1998). Toward a contingency theory of decision making. *Journal of Educational Administration*, 36(3), 212–228. <https://doi.org/10.1108/09578239810214687>
- Vibert, F. (2006). The limits of regulatory reform in the EU. *Economic Affairs*, 26(2), 17–21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0270.2006.00626.x>
- Vinuto, J. (2014). a Amostragem Em Bola De Neve Na Pesquisa Qualitativa: Um Debate Em Aberto. *Temáticas*, 22(44), 203–220. <https://doi.org/10.20396/tem>
- World Bank. (2018). *Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments*.
- Yin, R. K. (1994). *Pesquisa Estudo de Caso - Desenho e Métodos* (2 ed.). Bookman.
- Zentner, R. D. (1984). *Chemical Industry Perspectives on Regulatory Impact Analysis*. 161–173. <https://doi.org/10.1021/bk-1984-0239.ch011>

APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. A AIR tem sido usada pelos servidores de sua agência para formular políticas regulatórias? Se sim, de que forma?
2. Depois que uma AIR é realizada, alguma equipe interna ou externa avalia o Relatório?
3. Você consideraria importante um órgão externo e independente avaliar os Relatórios de AIR?
4. Os tomadores de decisão têm aprovado o Relatório de AIR e tem utilizado de suas informações para decidir?
5. As equipes que elaboram a AIR têm autonomia e independência em relação aos tomadores de decisão?
6. Quando a instituição já tem uma política regulatória amadurecida antes de elaborar a AIR, qual papel a AIR exerce?
7. Sua instituição tem contado apenas com equipes internas para realizar AIRs ou também tem contratado especialistas externos?
8. Há carência de conhecimento do corpo técnico de sua instituição para realizar AIR?
9. Sua instituição tem normas, guias e procedimentos próprios para disciplinar a AIR? Eles foram elaborados internamente? Qual a função deles?
10. O tempo necessário para realizar uma AIR é um problema para a sua agência? A AIR é vista como uma análise que leva à morosidade na decisão?
11. Há uma estratégia para coleta de dados e evidências para uso em AIR? Quando não há dados e evidências disponíveis, como a AIR é conduzida?
12. O que você acha que os tomadores de decisão esperam das AIRs? Eles têm apoiado o seu uso?
13. Qual tem sido a aceitação dos servidores públicos em relação à AIR?
14. As empresas e o setor regulado apoiam ou resistem ao uso da AIR?
15. A participação de cidadãos e sociedade civil acontece na AIR? Como?