



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Administração

FELIPE PUGIAN JARDIM

**ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO: o estado da arte
nas Agências Reguladoras brasileiras**

Brasília – DF

2017

FELIPE PUGIAN JARDIM

**ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO: o estado da arte
nas Agências Reguladoras brasileiras**

Monografia apresentada ao
Departamento de Administração como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Administração.

Professor Orientador: MSC, Clarissa
Melo Lima

Brasília – DF

2017

FELIPE PUGIAN JARDIM

**ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO: o estado da arte
nas Agências Reguladoras brasileiras**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do aluno

Felipe Pugian Jardim

Msc, Clarissa Melo Lima

Professora-Orientadora

Doutor, Evaldo César Cavalcante
Rodrigues

Professor-Examinador

Msc, Olinda Maria Gomes Lesses,

Professor-Examinador

Doutor, Maurício Araquam de Souza

Professor-Examinador

Brasília, 30 de novembro de 2017

Aos pinos redondos nos buracos quadrados, aos loucos e descabidos que acham que podem mudar o mundo e assim o mudam.

AGRADECIMENTOS

São muitos, são tantos. Se torna incabível e injusta a tarefa de agradecer em palavras e nominalmente aqueles que, de qualquer maneira, fazem parte dessa história. Mas das duas tarefas renego apenas a segunda, com relação aos nomes serei erroneamente generalista por pura opção conservacionista de não deixar algum nome importante para trás, mas com relação à tentativa de agradecer em palavras, serei erroneamente arrogante para tentar descrever incompletamente a devida importância.

A grande quantidade de agradecimentos se dá pelo entendimento de que esse trabalho não é o fim e nem o começo da história. Os agradecimentos são atemporais para os que me fizeram chegar aqui desde os primeiros passos até às escolhas mais difíceis, em um movimento convexo até este trabalho e para além dele, dado que ninguém se reduz a um ou outro trabalho, mas sim em um ser humano em essência.

E como ser humano sou um conglomerado de escolhas e de histórias, nem certas nem erradas, mas de uma caminhada única com o traço de cada pessoa que por mim passou. À estas pessoas os meus mais sinceros agradecimentos, pelos aprendizados, pelos apoios, pelas surpresas.

Juro e admito que pensei em não escrever essas linhas, porque verdadeiramente acho que não tenho capacidade para tal. Mas, por fim, considerei relevante, e aproveito para expressar uma frase do poeta, músico e diplomata, entre tantas outras pseudo caracterizações, Vinícius de Moraes: - A vida é a arte do encontro, embora haja tanto desencontro pela vida.

Sou fruto dos encontros e desencontros sem fim que aconteceram em tão limitado espaço de tempo que é uma vida ainda infinda. Esse trabalho é feito não a uma mão, se não a várias. Os pensamentos aqui delineados não são de um, se não de vários.

Aos vivos e mortos que me formaram e ensinaram, meu muito obrigado. Aos que me carregaram e não me deixaram cair, com suas mãos e braços ou em pensamento, meu muito obrigado. Aos que me incentivaram e aos que me ensinaram a duvidar de mim mesmo, o que jamais será demérito se não que uma útil ferramenta se bem utilizada, meu muito obrigado.

Aos mestres, vivos e mortos, que conheci na caminhada, que suas inspirações em mim arraigadas se multipliquem, e que sua mais nobre missão de educar e, assim, formar o amanhã, nunca termine.

Aos amigos, presentes e distantes, obrigado por se tornarem parte visceral do que hoje sou e do que quero ser, desejo que o laço que nos envolve perdure.

Em linhas tortas é impossível ser direto, que meus agradecimentos indiretos e subjetivos alcancem a todos, pois todos fazem parte dessa história que sonho em continuar por caminhos ainda a descobrir.

Minha mais sincera gratidão!

“O ruim no Brasil e efetivo fator de atraso, é o modo de ordenação da sociedade, estruturada contra os interesses da população, desde sempre sangrada para servir a desígnios alheios e opostos aos seus... O que houve e há é uma minoria dominante, espantosamente eficaz na formulação e manutenção de seu próprio projeto de prosperidade, sempre pronta a esmagar qualquer ameaça de reforma da ordem social vigente” – Darcy Ribeiro

RESUMO

A análise de Impacto Regulatório é uma ferramenta que vem se propagando rapidamente ao redor do mundo, tendo surgido em países mais desenvolvidos a partir dos anos 1970, se lançou para além do meio regulatório e passou através de fronteiras. Seu desenvolvimento, e consequentemente seu entendimento, vem de uma contextualização maior. Com as tentativas brasileiras de implementação da ferramenta em âmbito federal, cabe-se um entendimento de onde nos situamos em relação à ferramenta na forma como hoje é utilizada pelos principais atores globais e como nos relacionamos em um contexto maior com a sua utilização. Esse trabalho compara a história da AIR no Brasil com dois dos principais benchmarks para o tema: Estados Unidos e Reino Unido. Quando busca-se um posicionamento este deve sempre estar em comparação à algo ou alguém. Poucas pesquisas amplas de utilização comparada da ferramenta foram feitas nos últimos anos, e quando feitas são pontuais para setores e áreas específicas. Por ser, então, mais inovador e atual, este trabalho utiliza-se da pesquisa bibliográfica como fonte principal para desenvolvimento do conhecimento, fruto de sua natureza de pesquisa exploratória como metodologia científica *mater*. A construção da equiparação histórica da ferramenta demonstra não ser a diferença do Brasil para seus benchmarks uma questão legislativa ou de feições pontuais, mas sim fruto de um contexto maior. Mesmo essas diferenças não se mostrando gritantes a primeira vista, podem trazer um entendimento maior da situação brasileira com relação à utilização da ferramenta, bem como pode apontar caminhos a se tomar para uma implementação satisfatória com eficácia e eficiência. O valor da ferramenta tem se mostrado gigante para os países que as passam a adotar, sendo, inclusive, uma recomendação de boas práticas regulatórias da OCDE desde os anos 1990. As agências reguladoras federais caminham para o sentido de obrigação na utilização da ferramenta dentro de um horizonte de curto a médio prazo. A ferramenta, se bem utilizada, propicia ganhos tangíveis, como menores custos regulatórios, e intangíveis, como segurança jurídica. Agências reguladoras fortes e alta qualidade regulatória são questões estratégicas para qualquer país que pretenda tornar-se forte e sustentável economicamente.

Palavras-chave: Análise de Impacto Regulatório. Regulação do Estado. Agências Reguladoras.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Tendência de adoção da AIR entre países da OCDE	18
Figura 2 – Indicadores de política regulatória do Reino Unido	25
Figura 3 – Indicadores de política regulatória dos Estados Unidos.....	29
Figura 4 – Comparação Brasil sobre Análise de Impacto Regulatório	34
Figura 5 – Avaliação Ex post e simplificação administrativa	35

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIR – Análise de Impacto Regulatório

ANA – Agência Nacional de Águas

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANCINE – Agência Nacional do Cinema

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

BEIS – Department for Business, Energy & Industrial Strategy

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIS – Department of Business, Innovation and Skills

BRDO – Better Regulation Delivery Office

BRE – Better Regulation Executive

BRTF – Better Regulation Task Force

CCA – Cost Assessment Compliance

DU – Deregulation Unit

EO – Executive Order

GESPÚBLICA – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

LAC – Latino América e Caribe

NAO – National Audit Office

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIRA – Office of Information and Regulatory Affairs

OMB – Office of Management and Budget

PNCC – Plano Nacional de Consumo e Cidadania

PRO-REG – Programa de Fortalecimento Institucional para Gestão em Regulação

REFIT – Regulatory Fitness

RIU – Regulatory Impact Unit

RPC – Regulatory Policy Committee

SEAE/MF – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
1.1. Contextualização.....	13
1.2. Formulação do problema	14
1.3. Objetivo Geral	14
1.4. Objetivos Específicos	15
1.5. Justificativa	15
2. REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1. A ferramenta AIR.....	17
2.2. Experiência da AIR no Reino Unido	19
2.3. Experiência da AIR nos Estados Unidos.....	26
2.4. Experiência da AIR no Brasil.....	29
2.5. Benchmarking	35
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	38
3.1. Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa.....	38
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	42
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	4646
5.1. Indicação de Futuras Pesquisas	4646
5.2. Percepções do Autor e Restrições da Pesquisa	4746
REFERÊNCIAS.....	49

1. INTRODUÇÃO

O estudo aqui apresentado não tem a pretensão de ser atemporal, ao invés, preconiza uma visão atualizada da implementação da ferramenta de Análise de Impacto Regulatório (AIR) nas Agências Reguladoras Federais, sendo uma figura do momento que, esperançosamente, possa servir como base para prognósticos e caminhos de uma implementação efetiva que aumente a qualidade da atividade regulatória brasileira.

Com amplas variações, a noção de Estado Regulador se situa, a rigor, no centro entre um estado absoluto e um governo de aspecto liberal junto às forças de mercado.

Seguindo uma tendência do mundo globalizado, a partir dos anos 90, o Estado brasileiro avança no sentido de reduzir a intervenção direta e fortalecer suas instituições de fomento e regulação. Através da atuação de suas Agências Reguladoras, em linhas gerais tenta fazer um papel crítico de proteger a cidadania com a garantia da qualidade e justiça na prestação de serviços importantes para a sociedade.

Cumprir essa missão requer uma configuração adequada da estrutura do Estado, e também a capacitação de quadros para lidar com a nova agenda de expectativas e pressões. A implementação da AIR nas Agências Federais cumpre o papel de atualizar e qualificar o seu exercício.

O próprio nome da ferramenta pode passar a impressão de que a mesma se restrinja aos atos produzidos pelas Agências Reguladoras, porém ela possui grande amplitude de aplicação, pois, em concepção abrangente da atividade de regulação, ela abarca não apenas os atos secundários do Poder Executivo e da Administração Direta (Ministérios e Secretarias) e Administração Indireta (em especial as Agências Reguladoras), mas também os atos primários, aprovados pelo Poder Legislativo. Em última instância, pode-se considerar a regulação aplicada por órgãos não estatais através de *soft law*, ao passo que a regulação de direito é impositiva e obrigatória, a regulação *soft* não tem caráter obrigatório, sancionador, ademais de conter flexibilidade intrínseca, no entanto, tal tipo de regulação não consta no escopo deste estudo. Por fim, regulação pode ser definida não apenas como a normatização que

ditos comportamentos, em termo amplo, mas também como os estímulos indiretos através de incentivos econômicos, autorregulação, entre outros métodos regulatórios. Regulação, para este trabalho, será entendida como “o controle constante e focado exercido por uma agência pública sobre as atividades que sejam valorizadas pela sociedade” (SELZNICK, *apud* OGUS, 2004, p.1) Tendo em vista a amplitude do conceito de regulação e as possibilidades de aplicação de AIR em diversos campos, se faz necessário salientar que o presente trabalho se foca apenas nas Agências Reguladoras.

1.1. Contextualização

A regulação tem sido prática corrente nos países da OCDE, que publicou uma coletânea de artigos sobre a experiência dos países membros (OECD, 1997).

Recentemente, o Brasil formalizou seu pedido de adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹, bem como outros países latino americanos tem mostrado interesse, notadamente Argentina e Perú². O interesse nacional na adesão traz urgência ao tema de AIR, prática recomendada a seus membros pelo órgão no intuito de prover melhores valores na prática da regulação (OECD, 1997). É de interesse brasileiro o aumento da segurança jurídica, eficiência e equidade em torno das atividades reguladas, possibilitando assim mais disposição para investimentos privados. Procura-se adequar as intervenções governamentais que pretendem suprir as lacunas de mercado para a racionalidade, informação e competitividade (STIGLITZ, 2009, p. 11).

1.2. Formulação do problema

A implementação da AIR nas Agências Reguladoras toma ares de obrigatoriedade e urgência, sendo estrategicamente importante na inserção

¹ <http://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2017-05/brasil-formaliza-pedido-de-adesao-ocde>

² <http://rpp.pe/economia/economia/peru-se-acerca-al-ocde-al-implementar-analisis-de-impacto-regulatorio-noticia-1032315>

brasileira para os padrões regulatórios de países da OCDE. Não obstante, a ferramenta possui importância per se, sendo de grande ganho natural para a própria qualidade de regulação implementada.

Estabelecer o grau de implementação e utilização atual abre portas para diversas possibilidades de caminhos a se tomar, ações a se realizar e desafios a superar. Para que se progrida é antes necessário se saber onde está. Na falta de qualificações reais ou equiparações existentes surge esse problema de pesquisa.

1.3. Objetivo Geral

O objetivo geral do presente trabalho é identificar o estágio de implementação da ferramenta de Análise de Impacto Regulatório nas Agências Reguladoras federais através da equiparação com seus pares modelos. Estados Unidos e Reino Unido, países referência na utilização de AIR servirão de base para identificação da posição brasileira.

Alcançar tal objetivo permitirá qualificar a utilização da ferramenta frente à parâmetros determinados discricionários ou benchmarks selecionados.

1.4. Objetivos Específicos

A fim de qualificar a aplicação da ferramenta Análise de Impacto Regulatório (AIR) nas Agências Reguladoras Federais, tem-se como objetivo específico a identificação de um ou mais benchmarks internacionais. Serão estudados os respectivos históricos de AIR nos Estados Unidos e Reino Unido, clarificando sua implementação.

Outro objetivo específico que se apresenta para este trabalho é a identificação dos principais pontos críticos e entraves para o desenvolvimento da ferramenta AIR para a realidade nacional, tal objetivo virá como consequência de uma comparação entre Brasil e os benchmarks.

1.5. Justificativa

O presente estudo se justifica por ser esse instrumento uma tendência global com relação às atividades de regulação do Estado. No Brasil, em específico, o assunto entra em voga com o Projeto de Lei 1.539 de 2015, projeto que ainda tramita em âmbito legislativo, e prevê a implementação da ferramenta em todas as Agências Reguladoras Federais.

Análise de Impacto Regulatório é uma ferramenta utilizada para examinar e medir os benefícios, custos e os efeitos prováveis no contexto da atuação regulatória. É um conjunto de procedimentos que antecede e subsidia o processo decisório, disponibilizando dados empíricos, a partir dos quais os tomadores de decisão podem avaliar as opções existentes e as possíveis consequências. Abrange desde a identificação e análise do problema a ser enfrentado, com o estudo das alternativas existentes, até o procedimento de consulta pública e de tomada de decisão.

A AIR se faz relevante por possibilitar um ganho substancial à Administração Pública, especificamente na sua atividade regulatória, pois resulta em aperfeiçoamento de suas atividades inatas e se alinha aos princípios administrativos, em especial aos de legalidade e eficiência.

Uma avaliação da situação de implementação da ferramenta AIR nas Agências Reguladoras Federais se justifica pela contribuição que possa trazer ao alinhamento entre a ação regulatória e os anseios da sociedade como um todo, assim como pela sacia a necessidade de garantir acesso a informações sobre seu desempenho a todos os públicos afetados por sua atividade regulatória.

Recentemente o papel das Agências Reguladoras vem sendo posto em xeque³, uma análise atual mais precisa acerca da implementação de soluções para a melhoria das atuações das agências urge no intuito de fortalecer uma credibilidade por vezes cambaleante face os stakeholders.

³ <http://www.tostoadv.com/credibilidade-das-agencias-reguladoras-e-questionada-pelo-jornal-estado-de-s-paulo/>

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Através de pesquisa bibliográfica extensiva e ampla, porém jamais exaustiva, apresenta-se aqui o cerne deste trabalho, que serve de embasamento para as análises e conclusões vindouras. Por ser um trabalho de cunho exploratório, a pesquisa bibliográfica e, conseqüentemente, sua referência teórica, se mostram como a alma desta pesquisa. Para o correto desenvolvimento deste trabalho, quatro pontos específicos se mostraram essenciais, sendo eles: a definição da ferramenta AIR, o seu histórico, contextualização e aplicação nos dois países que servem de benchmarks e referências para o case brasileiro, e finalmente sua aplicação em território nacional, que ao poder ser comparadas com a experiência de outros lugares pode ser finalmente classificada para que se defina seu estado da arte.

2.1. A ferramenta AIR

Desde os anos 1970 a ferramenta AIR vem sendo utilizada nos Estados Unidos, passando por diversos processos de adoção, implementação e adaptação, e vem, desde então, se espalhando progressiva e rapidamente pelo mundo, apesar de ainda não haver grande número de trabalhos sobre sua real eficácia posterior. A ferramenta permite explicitamente um uso sistemático de conjuntos de dados e informações empíricas na análise das problemáticas e suas possíveis gamas de soluções que venham a exigir intervenção do Estado, o que permite a consulta e maior comprometimento dos entes envolvidos (stakeholders) através de uma maior transparência na comunicação das opções regulatórias fundamentadas em discussão aberta e ampla.

Segundo Radaelli (2003), que em seu trabalho releva grandemente as ideias de Hemerijck e Visser (2001), a propagação da ferramenta AIR é um bom exemplo da aprendizagem transnacional. Uma tendência natural da ocultação do fracasso, por razões políticas, leva a uma aceitação de práticas que podem se mostrar não eficazes, esse tipo de problema pode ser evitado pelo aproveitamento da experiência de benchmarks internacionais tanto para políticas públicas quanto para regulatórias. Ao considerar as teorias de DiMaggio e Powell (1991), Radaelli (2003)

afirma que a utilização de instrumentos como a AIR são de grande atração por razões políticas, já que a cópia de alguns modelos, mesmo que não sejam garantia de sucessos ou eficiência, produzem ares de legitimidade, o que leva a consenso em âmbitos políticos.

O conceito de AIR, para este trabalho, é tomado da definição dada pela OCDE e pelo Banco Mundial, onde a ferramenta é considerada um processo ordenado na tomada de decisão na atividade regulatória do Estado, baseando-se em uso de análises sobre possíveis efeitos que uma decisão regulatória possa vir a ter, e assim pode-se uma intervenção de maior eficiência gerando uma melhor regulação.

A qualidade regulatória é definida, em linha com a OCDE, como resposta às seguintes perguntas:

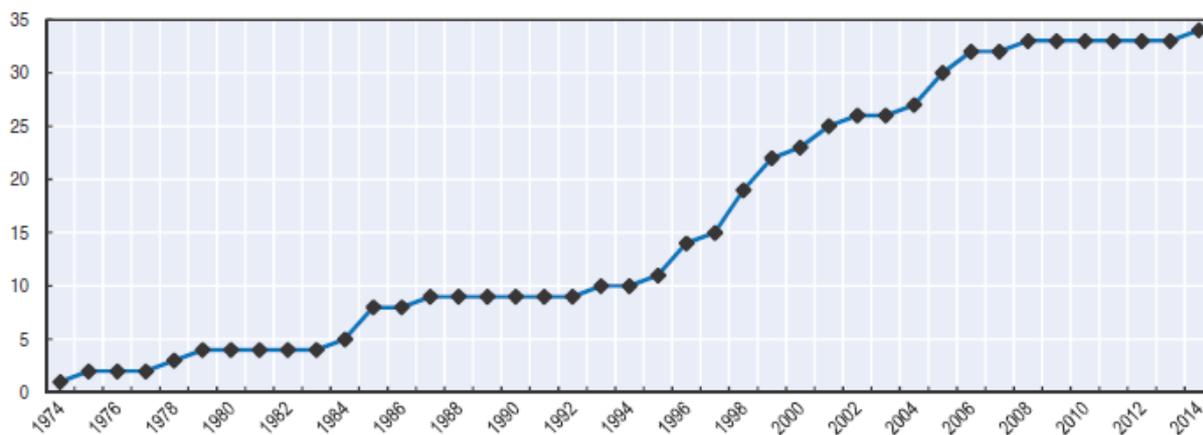
(i) se o problema que demanda a atuação do Estado foi corretamente definido; (ii) se a ação estatal é justificada, considerando os seus possíveis custos e benefícios e as alternativas cabíveis; (iii) se há base legal para a regulação estatal; (iv) se o grau de intervenção é o mínimo o possível para atingir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

O conceito para impacto regulatório, para este trabalho, será tomado da visão de Valente (2010, p. 45), o qual afirma que seria qualquer efeito causado por uma medida regulatória para o Estado, mercado, usuários e para a sociedade em geral. Sendo que estes efeitos podem ser positivos ou negativos, previstos ou imprevistos, diretos ou indiretos, ambientais, econômicos, sociais ou de quaisquer outros gêneros.

Em Souza (2012, p. 104) se vislumbra, a partir de vários estudos, quais fatores podem ser decisivos para o sucesso em um processo de implementação de AIR, esses fatores podem ser o suporte político dos níveis superiores hierárquicos; o estabelecimento de um órgão central que realize a promoção de utilização da AIR, garantindo a qualidade do processo como um todo; a correta seleção de metodologias com flexibilidade e que sejam administrativamente viáveis, o que

significa esforço proporcional à importância do projeto em que se aplicará a AIR; o desenvolvimento de procedimentos de coleta dos dados que seja precisa e confiável.

Figura 1 - Tendência de adoção da AIR entre países da OCDE



Fonte: 2015, OECD Regulatory Policy Outlook

2.2. Experiência da AIR no Reino Unido

No Reino Unido, o processo de melhoria da qualidade regulatória tem início entre o fim da década de 70, com o início do Governo de Margaret Thatcher, e meados dos anos 80 do século passado, mais precisamente em julho do ano de 1985 com a publicação do artigo *Lifting the Burden* (*Departament of Environment*), que delineia propostas para uma desregulamentação legislativa e administrativa como parte de uma estratégia geral do governo para a economia e a indústria. O artigo reconhece que uma relação causal direta entre desregulamentação e criação de empregos nunca poderá ser provada, mas argumenta que, para o senso comum, restrições desnecessárias devem ser removidas, para que assim a população esteja mais disposta a criar negócios ou expandi-los. A política presente no artigo inicial foi desmembrada e detalhada em dois novos documentos dos anos de 1986 (*Building Business Not Barriers*) e 1988 (*Releasing Enterprise*). Através desse movimento é desenvolvida a análise parcial chamada *Cost Assessment Compliance (CCA)*, com a intenção de mensurar custos impostos às empresas pelas iniciativas regulatórias. Outro resultado é a formação de diversos grupos de trabalho para rever

aproximadamente 35 mil medidas regulatórias e sugerir áreas em que poderia ser feita uma desregulamentação da atividade produtiva e comercial.

No ano de 1986 tem início um grupo de trabalho de nome *Enterprise and Deregulation Unit*, ligado diretamente ao *Department of Employment*. Esse grupo tinha como missão ser vigilante do esforço da política de desburocratização nos diversos departamentos governamentais. Após um ano esse grupo tem seu nome alterado para *Deregulation Unit (DU)*, estando subordinado ao Departamento de Indústria e Comércio do Reino Unido. No ano de 1989 é criado um comitê sobre regulação que fica diretamente ligado ao Gabinete do Primeiro Ministro.

Com o intuito de padronizar e guiar os diversos departamentos para uma melhor qualidade regulatória, no ano de 1994 são lançados diversos outros documentos. Na época, para o governo, o interesse das pequenas empresas era tido como norteador das políticas de minimização dos efeitos burocráticos das medidas regulatórias. O tema da desregulamentação é definitivamente posto em voga com a aprovação do *Deregulation and Contracting Out Act* em 1994, principalmente ainda com a transferência da *DU* para o Gabinete do Primeiro Ministro.

No entanto, em 1997, com a chegada do partido trabalhista ao poder com o então Primeiro Ministro Tony Blair, e fazendo contraponto à política de Thatcher, a terminologia e a filosofia do processo de desregulamentação sofrem alterações, passando a se chamar melhoria da qualidade regulatória (*Better Regulation*). O novo entendimento deixa claro que algumas medidas regulatórias são fundamentais para a melhoria do serviço público e para a proteção do consumidor. O entendimento era de que o termo desregulamentação passava uma ideia pejorativa da atividade regulatória, ao passo que, em verdade, uma “boa” regulamentação teria o potencial de beneficiar a maioria. Ainda no ano de 1997 é criada a *Regulatory Impact Unit (RIU)*, primeiro órgão do Reino Unido ligada à AIR, e também diretamente subordinado ao Gabinete do Primeiro Ministro.

Em 1997 também é criada uma força-tarefa chamada *Better Regulation Task Force (BRTF)*, sendo um grupo de assessoramento ao Gabinete do Primeiro Ministro, cuja composição por pessoas do meio empresarial. A BRTF ficou responsável por conduzir a iniciativa de melhoria da qualidade regulatória, e, após o período de um ano, publicou um rol de princípios para a qualidade regulatória, posteriormente incorporadas pelo governo, sendo estas: transparência, prestação de

contas, proporcionalidade, consistência e focalização. A BRTF ainda contribuiu para a transformação da CCA em um processo de AIR mais amplo e robusto.

O suporte legal para a melhoria regulatória do Reino Unido tem surgimento com a aprovação de uma lei (*Regulatory Reform Act*) em 2001 e com o compromisso do partido trabalhista em seu manifesto do mesmo ano. Desde a década passada vem sendo dados novos estímulos para a consolidação da qualidade regulatória, seja através de campanhas governamentais sobre a necessidade de se reduzir a burocracia e aumentar a racionalidade das intervenções regulatórias até a reestruturação ou criação de departamentos governamentais para o devido tratamento do tema. Entre os anos de 2008 e 2009 o RIU foi substituído pelo *Better Regulation Executive (BRE)*, período em que também houve a criação do *Department of Business, Innovation and Skills (BIS)*, durante um rearranjo governamental. Entre essas mudanças de estrutura o BRE termina por ficar subordinado ao BIS. Em 2016 o BIS é substituído pelo *Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS)*.

Em primeiro de abril de 2012 foi criado o *Better Regulation Delivery Office (BRDO)*, como uma unidade independente do antigo BIS. O BRDO opera em todo o Reino Unido desde a sua base central em Birmingham. Essa instituição foi criada para trabalhar na construção de um ambiente regulatório no qual os negócios possuem confiança para se investir e crescer e onde os cidadãos e a comunidade são devidamente protegidos. O órgão opera através da chamada Autoridade Primária, com o intuito de garantir uma regulação consistente, melhorando o profissionalismo dos reguladores que estão na linha de frente, e dando aos negócios a palavra na sua própria regulação.

É extremamente interessante o conceito da Autoridade Primária trazido pelo BRDO, no qual se permite que os negócios possuam uma única autoridade local como seu ponto de contato para a regulação. Fazem partes do rol de responsabilidades do BRDO também: dar suporte político para o Reino Unido e para os ministros de Welsh, trabalhar junto aos Stakeholders para garantir que a regulação esteja clara, proporcional e efetiva, desenvolver ferramentas e recursos para reguladores e negócios, garantir que as preocupações dos regulados sejam escutadas e possuam influência política, entre outros.

A partir de 2001 passou a ser publicado anualmente um documento chamado *Committee on Standards in Public Life*, que transmitem os princípios da vida pública

para todos que trabalham com o serviço público. Os sete princípios seriam: abnegação, integridade, objetividade, accountability, abertura, honestidade e liderança. Em setembro de 2016, na sua décima sexta edição, a publicação se focou na aplicação dos sete princípios aplicados aos órgãos reguladores do Reino Unido

No reino Unido, várias formas de autorregulação por muitos profissionais e órgãos comerciais tem existido desde o século passado. Órgãos independentes, setorializados e focados surgiram largamente do processo pelo qual passou o Reino Unido nos anos 80 e 90, tendo como destaques áreas como comunicação, água e ferrovias. Nos anos 90 houve também o surgimento de reguladores independentes para garantir padrões profissionais, de devido à preocupação do “ajuste pela prática” que vinha ocorrendo até então. Nos anos 2000, a temática de governança regulatória se tornou a tônica, e houve um apetite crescente por métodos não tradicionais de regulação. Em 2012, o *Better Regulation Delivery Office*, agora *Regulatory Delivery*, levou o foco para a “melhor regulação” (*better regulation*), incluindo a adoção do Código dos Reguladores (*Regulator’s Code*). Antes da saída do Reino Unido da União Europeia, o governo apoiou fortemente o programa “*Regulatory Fitness*” (REFIT) da Comissão Europeia, que tinha sido lançada em 2012 para tornar a legislação europeia mais simples e reduzindo os custos regulatórios, ao passo que manteria os benefícios da regulação.

No ano de 2015, a NAO (*National Audit Office*) estimou que haviam mais de 70 órgãos reguladores no Reino Unido, cobrindo uma ampla gama de setores e áreas políticas.

Preocupações acerca do custo regulatório no reino Unido passaram a receber especial atenção no início de 2005, durante as eleições gerais, e nesse período surgem quatro propostas inovadoras e inter-relacionadas na mensuração dos custos administrativos, sendo elas⁴:

a. Custos Políticos

São aqueles custos diretamente atribuídos ao objetivo político. Por exemplo, se uma nova regulação requer que empregadores reduzam a exposição de seus empregados a um produto químico particular no ambiente de trabalho, o custo dessa

⁴ http://www.regulation.org.uk/deregulation-regulatory_budgets.html

política pode incluir a compra de um novo equipamento como um ventilador de exaustão local ou equipamento de proteção individual (EPI), e a verificação regular do bom funcionamento dos equipamentos.

b. Custos Únicos

São os gastos que precisam ser realizados apenas uma vez (como a consultoria de um profissional ou o treinamento inicial de uma equipe) quando o negócio é adaptado para uma emenda ou nova regulação.

c. Custos Financeiros

São os custos que incluem o pagamento de taxas e licenças.

d. Custos Administrativos

São todos custos associados à familiarização, manutenção de registros e relatórios, incluindo inspeção e execução. Tais custos incluem o treinamento contínuo da equipe, mantendo registros de níveis de exposição e avaliação de equipamentos, e fornecimento dessas informações para as autoridades.

Com um novo governo em 2010, foi decidido que se usaria um método simples: a regra “*One in, One out*” (OIOO), ou seja, uma dentro, uma fora. A regra pregava que qualquer regulação que impusesse custos aos negócios, doações, etc., deveria ser balanceada em compensação por uma redução de custo regulatório de algum lugar. Pela primeira vez no mundo, os quatro tipos de custos regulatórios estavam sendo levados em conta, e não apenas os custos administrativos. Além disso, os benefícios de uma nova regulação não deveriam ser levados em conta na compensação dos custos. Essa era uma regra geral, mas obviamente haviam exceções para casos como acordos internacionais, regulações que não tivessem impacto nos negócios, etc.

Apesar de diversas críticas, em 2012 a regra OIOO foi substituída pela “*One in, Two out*” (OITO). Novamente, apenas os custos diretos aos negócios eram levados em consideração, e não o número de regulações. Após as eleições de 2015,

o secretário Sajid Javid anunciou em março de 2016 que a regra OITO em teste seria substituída pela “*One in, Three Out*”.

Questões como segurança jurídica, previsibilidade e qualidade da regulação são fatores primordiais para o desenvolvimento sustentável de investimento e para o desenvolvimento de mercados. Esses pontos especiais fizeram o Reino Unido orientar o trabalho de seus entes reguladores, com o intuito de melhorar a eficiência e a efetividade da atividade regulatória. O que se discute no Reino Unido não é apenas a redução de custos, mas sim o modo de se pensar a regulação, com a intenção de melhorar a transparência e a accountability do sistema regulatório.

Diversas iniciativas mostram o trabalho feito junto aos entes reguladores. Após uma análise do quadro regulatório pautados nos princípios estabelecidos para a melhora da qualidade regulatória em 1997, a BRTF publicou dois documentos (*Economic Regulators*, 2001 e *Independent Regulators*, 2003) com várias recomendações para uma melhor regulação. A antiga instituição BERR, em 2007, publicou o *Regulator’s Compliance Code*, estabelecendo obrigações aos órgãos reguladores com relação à solicitação de informações para os regulados, accountability, análises de impacto regulatório e análises de risco. E dois anos depois, em 2009, ocorre a fusão de 21 agências reguladoras e a revisão do trabalho de 36 outras agências que garante sua aderência às obrigações impostas com relação à qualidade regulatória, o que racionaliza o ambiente regulatório no Reino Unido.

Percebe-se a seriedade com que se trata a agenda regulatória no Reino Unido através do compromisso constante de garantir a qualidade das intervenções regulatórias. Para fortalecer o processo de AIR, o governo cria no ano de 2009 o *Regulatory Policy Committee (RPC)*, que se trata de uma instituição independente que revisa o AIR em tempo real.

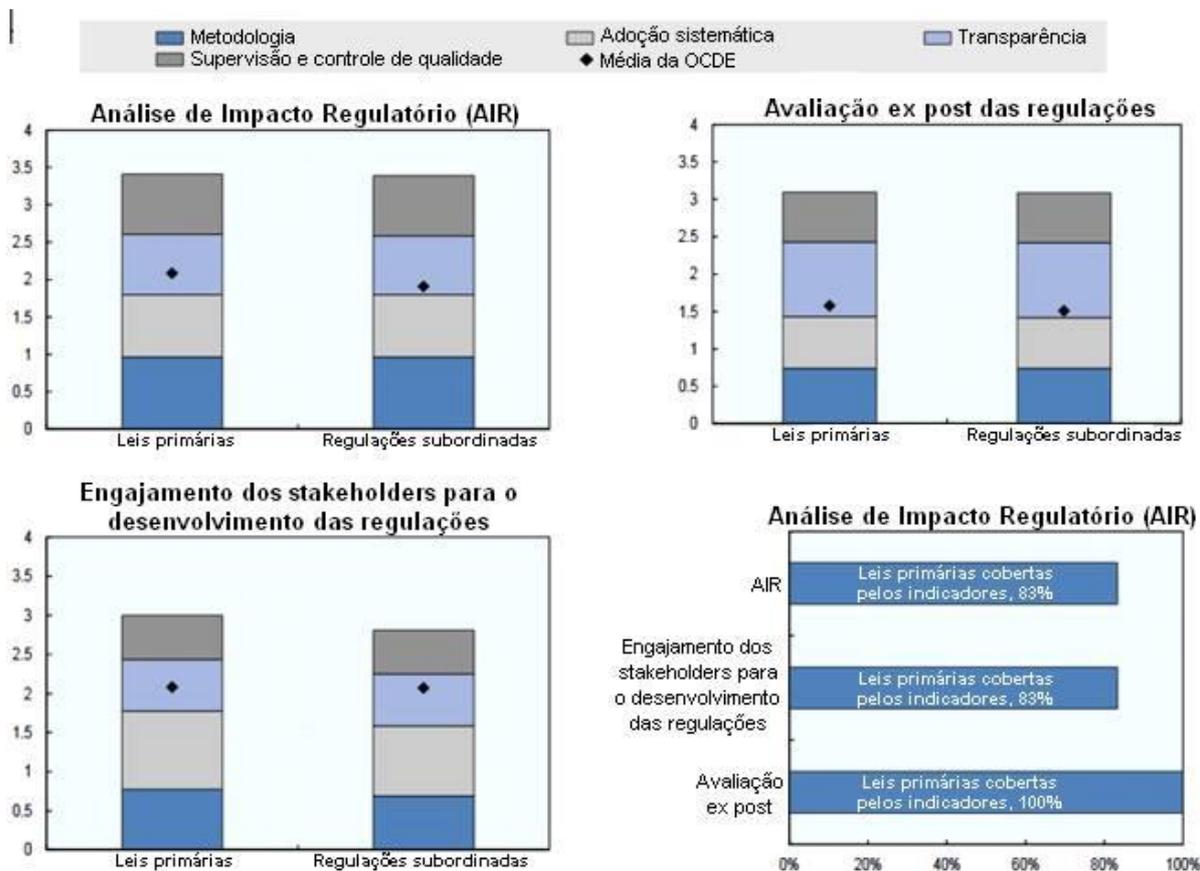
Um dos mais importantes atores do modelo britânico de AIR é o *National Audit Office (NAO)*, responsável por revisar anualmente, desde 2002, amostras das análises de impacto e com isso oferece sugestões de melhoria, conforme recomendações do “*Committee of Public Accounts*”. O escopo das revisões por parte da NAO também muda anualmente.

Atualmente a ferramenta AIR é guiada por três documentos do BEIS chamados *Regulatory Impact Assessments: Guide for Government Officials*, *Regulatory Impact Assessments: Guidance for Government Departments* e *Regulatory Impact Templates for Government Policies*, documentos do ano de 2016. De 2016 também existe um documento do RPC com conselhos para os reguladores nas submissões ao RPC.

No ano de 2015 a OCDE elaborou um documento com as perspectivas das políticas regulatórias no Reino Unido e situou como uma nação que presta grande ênfase no AIR, realizando uma utilização sistemática da ferramenta antes da implementação de novas regulamentações. Também é ressaltada a participação dos stakeholders durante o processo. Além disso é ressaltada também a forte política de redução do arcabouço regulatório⁵.

⁵ <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/United-Kingdom-web.pdf>

Figura 2 - Indicadores de Política Regulatória do Reino Unido



Fonte: 2015, OECD Regulatory Policy Outlook

No gráfico, cada uma das classificações possui valor máximo de um ponto, sendo a somatória de todas as barras alcançando o valor máximo de quatro pontos. O gráfico acima demonstra a visão mais atualizada dos indicadores utilizados pela OCDE sobre as políticas regulatórias no Reino Unido. Percebe-se o engajamento e comprometimento com relação à qualidade regulatória, sendo destaque principalmente com relação à ferramenta AIR. Os indicadores justificam o Reino Unido como referência de modelo regulatório e com relação à AIR. Percebe-se também uma grande simetria entre as leis primárias (derivadas do legislativo) e as subordinadas ou secundárias (provenientes de áreas do executivo, como as normativas das agências reguladoras). Tal simetria mostra a transversalidade da ferramenta que sai do âmbito regulatório, seu berço, para permear todo o meio governamental.

2.3. Experiência da AIR nos Estados Unidos

De acordo com Kirkpatrick e Parker (2007, *apud* Barreto, 2011, p. 10), os Estados Unidos surgem como os primeiros desenvolvedores de um modelo sistemático de análise econômica de suas regulações, sendo elas *ex ante* e ainda centralizadas nos anos 1970, tendo surgido como uma resposta ao notório aumento do custo regulatório proveniente de uma evolução das atividades regulatórias iniciadas ainda na década de 60, estando ainda alinhado às preocupações com uma pressão inflacionária maior na atividade econômica que eram decorrentes dessas mudanças.

As origens legais da Análise de Impacto Regulatório nos Estados Unidos remontam aos anos 80, mais precisamente em 1981 quando Reagan publicou o *EO 12291*, determinando a utilização da ferramenta apenas por parte das agências federais nas políticas mais importantes e uma avaliação de impacto retrospectivo nas medidas já existentes. A obrigação não atingia comissões regulatórias independentes. Assim como no caso do Reino Unido, em diferentes medidas, a introdução da Análise de Impacto Regulatório fez parte de uma agenda maior de desregulação.

No ano de 1981 também foi criado o *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), órgão introduzido pelo *Paperwork Reduction Act*, dentro do *Office of Management and Budget* (OMB) que está diretamente ligado à Secretaria Executiva do presidente.

O OIRA é responsável por supervisionar as normas regulatórias das agências, e caso a AIR da norma seja considerada inadequada, ela pode ser reenviada para a agência para que seja revisada. O sistema nesses moldes parece ter sofrido abusos por parte do OIRA, sendo utilizado para travar algumas regulações indesejadas ao enviá-las constantemente para revisão nas agências. Para superar esse obstáculo, Clinton publicou em 1993 o *EO 12866* ("*Regulatory Planning and Review*", substituindo o *EO 12291*).

Segundo o *EO 12866*, o OIRA deveria concluir a revisão no prazo máximo de 90 dias, ao final do qual o Presidente resolveria qualquer discordância entre a agência e o OIRA. O *EO 12866* promove a transparência. Por um lado, os

destaques do OIRA para as normativas devem ser publicados, para ilustrar as razões por quais as mudanças foram propostas, e por outro lado, as análises das agências devem estar sujeitas aos comentários públicos, e devem mostrar os impactos da norma nos mercados, sobre a saúde e segurança, sobre a proteção do ambiente natural, nas empresas, na burocracia, e, por fim, na sociedade.

De acordo com o *EO 12866*, qualquer análise de impacto regulatório realizada deve mostrar que os benefícios da regulação submetida excedem os possíveis custos que venham a incorrer. Seguindo essa mesma linha, o *Unfunded Mandates Act* de 1995 limita o poder das agências reguladoras federais norte-americanas para a publicação de normas sem os devidos fundamentos, impondo a realização da análise de custo-benefício antes da publicação de qualquer norma, e a escolha da opção mais barata dentro de um limite de custos previsto pelo *Congressional Budget Office*.

No ano seguinte, um ato de revisão do congresso estabelece um mecanismo pelo qual o congresso pode revisar e reprová-lo, através de um processo legislativo expedito, praticamente todas as normas das agências reguladoras federais.

O papel do Congresso na agenda regulatória também foi fortalecido pelo *Regulatory Right-to-Know Act* de 2000, exigindo que o OMB submetesse ao Congresso um relatório anual com os custos e benefícios das regulações federais para os anos anteriores, bem como algumas recomendações relacionadas.

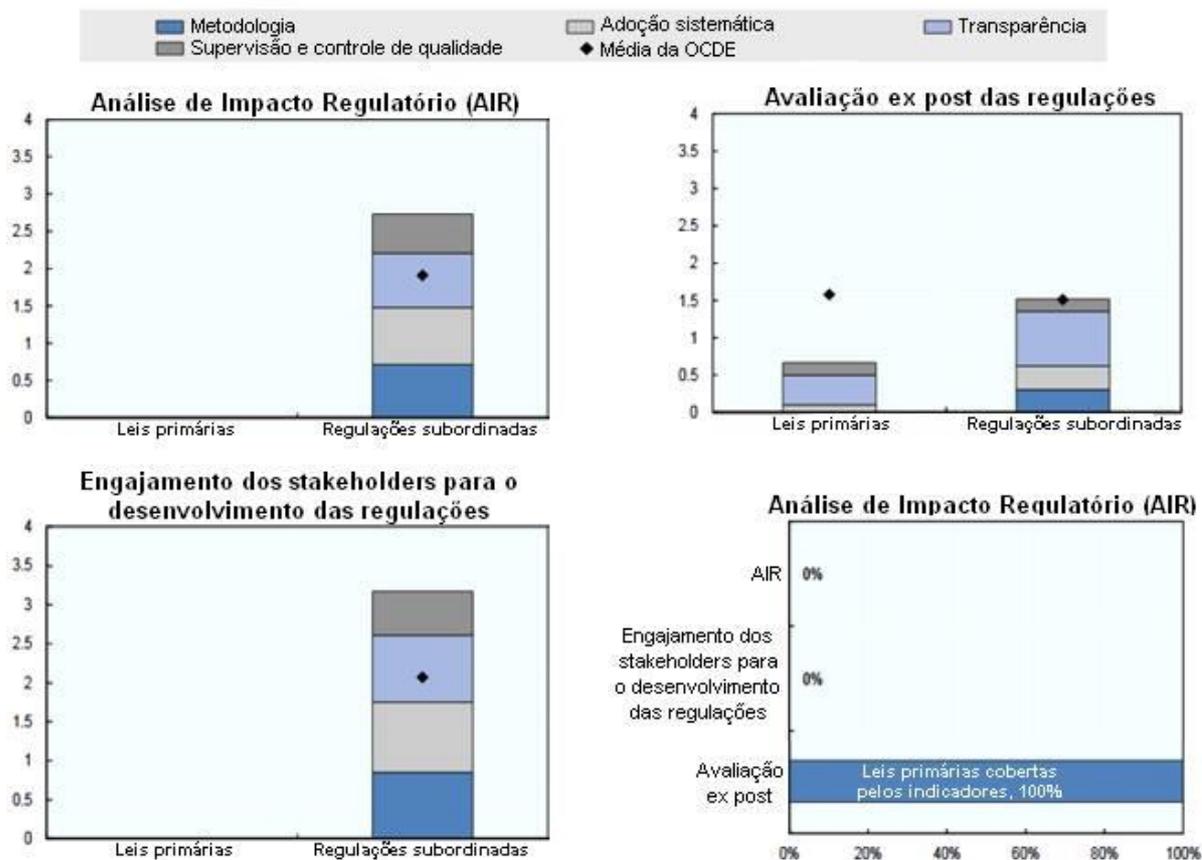
O OMB publica a Circular A-4 no ano de 2003, provendo um guia para uma melhor análise regulatória por parte das agências reguladoras federais. A Circular lançada mostra as funções da Análise de Impacto Regulatório: não apenas permite escolher entre o melhor benefício econômico ou geral, mas também aumenta a transparência das atividades das agências frente ao governo e à população. Assim, cada passo do processo (a identificação do problema e suas causas, a base legal da medida, as alternativas possíveis, os benefícios e custos relacionados, a escolha final) devem ser justificados, para que se demonstre que a norma final é necessária e acessível. Direcionamentos especiais também são dados para custos e benefícios não quantificáveis e não monetizáveis, mas que também deverão ser levados em conta. Por fim, os resultados das análises devem ser reproduzíveis e estar disponíveis para os comentários públicos.

Similarmente, o *EO 13563* de 2011 (*Improving Regulation and Regulatory Review*) enfatiza o engajamento com análises de custos prévias e retrospectivas, com abordagens flexíveis, participação e transparência.

O *EO 13609* de 2012 (*Promoting International Regulatory Cooperation*) promove políticas regulatórias internacionais comuns, já que em alguns casos as diferenças entre as abordagens regulatórias das agências reguladoras dos EUA e as de seus homólogos estrangeiros podem não ser necessárias, especialmente quando as regulações possuem impactos internacionais significantes. Isso exige que as agências revisem as regulações existentes e comuniquem previamente as suas atividades em um Plano Regulatório.

Percebe-se que na teoria de regulação norte-americana em particular, as exigências impostas para a criação de normas pelas agências reguladoras federais fortalece o controle legislativo e presidencial. Através da Análise de Impacto Regulatório e da supervisão do OIRA pode-se controlar as atividades das agências, promover um processo de desregulação e impedir ações que não estejam alinhadas com as suas prioridades regulatórias e orçamentárias. Isso é constitucionalmente justificável pelo papel auxiliar do qual se revestem as agências reguladoras federais.

Figura 3 - Indicadores de Política Regulatória dos Estados Unidos



Fonte: 2015, OECD Regulatory Policy Outlook

A metodologia deste gráfico acompanha a mesma lógica da figura dois para o Reino Unido. Diferentemente do relatório feito pela OCDE junto ao Reino Unido, a figura acima mostra, praticamente, apenas análises sobre as questões regulatórias, e não as leis primárias. Os Estados Unidos se mantem com pontuação sempre acima ou em linha com a média da OCDE com relação as principais políticas regulatórias, sendo esse o relatório mais atualizado.

2.4. Experiência da AIR no Brasil

Durante as décadas de 1950 a 1970 passou a ocorrer uma maior intervenção do Estado brasileiro através da criação de estatais, o que tenha sido, segundo Giambiagi e Além (2011), um processo inevitável, visando o enfrentamento de graves crises econômicas internacionais e a modernização da indústria nacional, junto ao ensejo de se limitar a participação do capital estrangeiro, ainda mais em

setores de utilidade pública e recursos naturais, onde já se vislumbra o setor privado relativamente pequeno.

Tendo como parâmetros a redução da intervenção estatal nos países mais desenvolvidos ao redor do globo, através da Reforma da Gestão Pública de 1995, o Estado cria dez agências reguladoras federais: Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); Agência Nacional do Cinema (ANCINE); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

As agências reguladoras federais são autarquias especiais dotadas de personalidade jurídica de direito público, possuindo autonomia administrativa e financeira, são descentralizadas da administração pública e sua função é controlar, regular e fiscalizar atividades de interesse público em nome do Estado.

Segundo Ferreira e França (2004), as privatizações latino-americanas ocorridas nas décadas de 80 e 90 vêm de um contexto de incapacidade de investimento por parte dos Estados e de uma fragilidade fiscal, buscando também um aumento de caixa para os próprios governos, que puderam vir a utilizar essas receitas extraordinárias para financiar gastos correntes ou aumentar superavit primário, não sendo a melhora do bem-estar para consumidores e trabalhadores uma motivação primeira. Na visão destes autores, as agências reguladoras nasceram frágeis, já que iniciam seus trabalhos já tendo diversos contratos anteriores a sua existência, tendo sido geradas em ambientes não regulados.

Conforme dito por Aragão (2006, pp. 271-272), o nascimento das agências reguladoras no Brasil não visa um Estado mínimo, focado na proteção das liberdades (estado de direito liberal), ou um Estado que promove benefícios sociais e econômicos (estado social), mas sim um Estado regulador que contribui para uma maior eficiência dos mercados (Estado regulador).

Alves (2012, p. 213) afirma que, mesmo tendo passado vários anos da reforma administrativa do Estado, nota-se que ainda falta uma reflexão melhor e maior sobre a real consequência das intervenções estatais na vida dos administrados, existindo um número exagerado de normas e claras evidências da obsolescência ou da desatualização de várias dessas normas, principalmente em

setores econômicos que são mais dinâmicos. Ainda segundo o autor, o Estado regulador atual carece de uma grande reformulação, passando pelo redesenho dos programas públicos e por uma responsabilização dos agentes políticos envolvidos.

A primeira iniciativa legal no sentido de implementar a AIR no Brasil é através do Decreto no 4.176, de 28 de março de 2002, estabelecendo as normas e diretrizes para sua elaboração, redação consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos como leis, medidas provisórias e decretos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal. O Decreto determinou algumas perguntas referentes aos impactos que cada projeto de ato normativo pode causar, esse questionário deveria ser analisada e respondida pelo autor do projeto.

Algumas iniciativas foram tomadas para se tentar melhorar o ambiente regulatório brasileiro de alguns anos para cá. Pelo Decreto no 6.062, de 16 de março de 2007 foi instituído o PRO-REG, que tem por finalidade contribuir para um melhor sistema regulatório, melhorando a coordenação entre os órgãos que participam do processo regulatório que ocorre no âmbito do governo federal, os mecanismos de prestação de contas e participação e monitoramento por parte da sociedade civil. O Decreto no 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) que visa contribuir para uma melhor qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País.

O PRO-REG surge através da parceria entre a Secretaria da Casa Civil, Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O banco fornece apoio técnico e financeiro ao programa, e reúne os ministérios citados, agências reguladoras e instituições da sociedade civil de defesa do consumidor.

O PRO-REG vem, desde o ano de 2007, buscando desenvolver ações que possam fortalecer os mecanismos institucionais para gestão em regulação, o programa se divide em quatro frentes de atuação, sendo a primeira a de fortalecimento da capacidade de formulação e análise de políticas públicas nos setores regulados, a segunda de melhorar a coordenação e o alinhamento estratégico entre as políticas setoriais e o processo regulatório, a terceira se trata do fortalecimento da autonomia, transparência e desempenho das agências

reguladoras, e por último o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos mecanismos para o exercício do controle social e transparência (PRO-REG, 2010).

Em julho de 2010, através da Casa Civil, os governos brasileiro e britânico realizaram um projeto de cooperação técnica para a adoção de AIR por das agências reguladoras brasileiras, o comitê executivo do projeto foi enviado para a capital britânica a fim de conhecer como funciona a AIR no Reino Unido, compreendendo como ocorreu sua implementação, quais foram seus marcos regulatórios, qual a função de cada instituição, seus modelos, metodologias, fluxo do processo de trabalho e as formas de consulta pública. Em 2011 volta a ocorrer outra visita ao Reino Unido, sendo esta mais focada nas metodologias de AIR.

O projeto entre Brasil e Reino Unido possui diversos objetivos, sendo alguns estratégicos como a identificação de quais elementos seriam essenciais para se desenhar o sistema de AIR no Brasil, o desenvolvimento da metodologia e do manual para o uso das AIRs em território nacional, a capacitação de servidores públicos e de representantes de setores regulados para o uso das AIR, informar tomadores de decisão sobre os objetivos da regulação, reduzir os custos regulatórios, o aumento da efetividade da ação pública no sistema econômico, a melhora do ambiente de negócios e a competitividade das empresas no Brasil e incrementar a legitimidade e a segurança jurídica do processo regulatório brasileiro.

Princípios da sistematização da AIR também podem ser percebidas na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, que responsabiliza diretamente a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE/MF) pela especialização na função de cooperação institucional juntamente à outras instituições na promoção dos valores da concorrência. Segundo a referida Lei, é dever da SEAE/MF emitir opiniões sobre propostas de atos normativos das agências reguladoras no tocante à promoção da concorrência, seguindo o trâmite da consulta pública, e ainda propor a revisão de leis, regulamentos e outros atos normativos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal tenham efeitos ou possam vir a ter sobre os setores econômicos diversos do País. Dentro dessa seara de revisão incumbida ao SEAE/MF existem os relatórios de AIR.

Uma variante interessante é a implementação da AIR através da perspectiva do consumidor. Essa implementação diversa é trazida pelo Plano Nacional de Consumo e Cidadania (PNCC), Decreto nº 7.963, de 15 de março de 2013, com execução da União junto aos estados, Distrito Federal, municípios e sociedade em

geral, visando incrementar a proteção e defesa do consumidor no país através da integração e articulação de políticas, programas e ações, conforme preconiza seu artigo 1º. No seu front de regulação e fiscalização, prevista no art. 4º, inciso II, a AIR é determinada por essa perspectiva diversa.

A ferramenta AIR parece vir tomando seu lugar de destaque paulatinamente, sendo citada diretamente em legislações mais novas, como o que ocorre no caso do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, onde em seu art. 17, inciso II, para todos os órgãos e instituições públicas da administração pública federal, quando couber, a AIR deve ser disponibilizada para a consulta público.

Para Queiroz e Vieira (2012), a voga da qualidade regulatória é introduzida por uma preocupação governamental com o controle em cima de suas próprias organizações, com uma sentida ausência da participação do setor privado no debate sobre as políticas regulatórias. Isso ocorre diferentemente da maior parte das experiências internacionais, principalmente quanto aos benchmarks apresentados neste trabalho, onde a melhor regulação e a adoção de instrumentos que se prestam a atingi-la surgem de outras motivações, como o aumento da competitividade nacional, a redução dos custos regulatórios para as empresas ou um maior controle dos gastos públicos.

Figura 4 – Comparação Brasil sobre Análise de Impacto Regulatório

	Brasil	Respostas LAC em 2016 (7 países)	Respostas OCDE em 2015 (34 países)
Exige aplicação de AIR	Algumas regulações subordinadas	Todas (2); Maioria (0); Algumas regulações subordinadas (1); Nenhuma (4);	Todas (22); Maioria (6); Algumas regulações subordinadas (4); Nenhuma (2);
AIR realizada na prática	Algumas regulações subordinadas	Todas (1); Maioria (0); Algumas regulações subordinadas (3); Nenhuma (3);	Todas (16); Maioria (8); Algumas regulações subordinadas (7); Nenhuma (3);
Controle de qualidade da AIR por órgão governamental externo	Não	Sim (2); Não (5)	Sim (25); Não (9)
Guia escrito para formulação de AIR	Sim	Sim (6); Não (1)	Sim (33); Não (1)

Fonte: 2016, Brazil Regulatory Policy, OECD

Conforme análise da OCDE, o Brasil apresenta utilizações esparsas de AIR, constando essa de forma isolada em alguns âmbitos governamentais, com destaque para as agências reguladoras federais. Também não sendo notado pela instituição um órgão independente que mensure a qualidade das AIRs aplicadas.

Figura 5 – Avaliação *Ex post* e simplificação administrativa

	Brasil	Respostas LAC em 2016 (7 países)
Processos de simplificação administrativa nos últimos quatro anos	Sim	Sim (7) Não (0)
Avaliações <i>ex post</i> realizadas que incluem análise se os objetivos da regulação foi atingido	Leis primárias	Sim (2) Não (5)
	Regulações subordinadas	Sim (3) Não (4)

Fonte: 2016, Brazil Regulatory Policy, OECD

Apesar de não apresentar elementos metódicos para a utilização *ex post* de suas leis e normas, o Brasil tem mostrado esforço no sentido da simplificação administrativa nos últimos anos. A criação do PRO-REG e diversas outras medidas vem de encontro a recente opinião da OCDE para o Brasil.

2.5. Benchmarking

Diferentes fontes definem diferentemente o termo benchmark. Uma das definições que pouco varia é a de que se trata de um processo através do qual uma organização compara continuamente seus processos e produtos com os processos e produtos, iguais ou similares, de outras organizações que sejam consideradas melhores, sendo estas tomadas como referência.

Tais comparações visam igualar ou superar as da referência, adquirindo para si as práticas que tenham alcançado a excelência e, se possível, melhorá-las.

Camp (1989, p. 34) descreve benchmarking como “processo de pesquisa coerente à procura de novas ideias, métodos, práticas, processos a fim de adotar as

práticas ou adaptar os bons aspectos e implementá-las para se tornar o melhor dos melhores”.

Na visão de Camp (1989) o benchmarking é subdividido em quatro diferentes tipos, para que se identifique o seu melhor uso em cada organização e situação.

- *Benchmarking Interno* – casos onde a busca das melhores práticas se dá dentro de diferentes unidades na mesma organização. Sua vantagem se encontra na facilidade de obtenção de parcerias, custos menores e valorização de pessoal e suas práticas internas.

- *Benchmarking Competitivo* – quando se foca em organizações que estão disputando o mesmo mercado. Tem como maior vantagem e prática observar as práticas da concorrência.

- *Benchmarking Genérico* – lida com grupos de tarefas ou funções em processos de maior complexidade, transversais na organização e se encontram facilmente em outras instituições. Se trata de uma abordagem mais inovadora no estudo comparativo que pode causar a mudança de paradigmas e grandes reestruturações de operações.

- *Benchmarking Funcional* – trata-se da investigação do desempenho de uma função específica numa aplicação dentro do mercado. Promove a oportunidade de desenvolvimento para o desenvolvimento de novas abordagens quanto à identificação e compreensão dos capacitores de processo.

Uma classificação alternativa é apresentada por Araújo (2000), com as seguintes divisões: interno, concorrencial, colaborativo, de sombra, funcional e genérico.

Algumas divisões estão muito próximas das definições dadas por Camp (1989), ficando diferenças para as seguintes:

- *Colaborativo* – quando um estudo é realizado entre um grupo ou associação de organizações.

- *Sombra* – ocorre quando um estudo de comparações com os concorrentes ocorre sem o conhecimento destes, apesar disso não existe nenhuma relação com espionagem.

- *Funcional* – é o estudo de comparação entre processos parecidos, mas não idênticos, ainda desde que dentro de um mesmo ramo de negócio.

Para Spendolini (1993) existe necessidade de se elaborar um esquema a fim de que o modelo de estudo comparativo possa fornecer o básico de estrutura lógica

para os esforços organizacionais relativos às técnicas que serão observadas, e também que sirva para a construção de uma linguagem comum na organização que está se preparando para usar as tecnologias encontradas durante este processo. Ainda sugere que as organizações desenvolvam um modelo próprio de estudo, adequando-os às suas conveniências e peculiaridades. O autor propõe um modelo de 5 etapas que também se alinham ao defendido por Camp (1989), sendo elas: objeto, formação de equipes, identificação de parceiros, coleta de dados e ação.

Kotler (1998) diz que pelo benchmarking pode-se descobrir o como e o porquê de algumas empresas conseguirem resultados muito superiores quanto à qualidade, velocidade e desempenho de custos. Esse estudo faz uso de uma analogia simples da definição de Kotler (1998) para a realidade de organizações governamentais e para a comparação da ferramenta AIR entre países.

Adota-se também neste trabalho o conceito de benchmarking funcional de Araújo (2000), dado que estuda-se a ferramenta AIR como fenômeno similar entre o Brasil e seus pares, mas não como processo idêntico, respeitando-se a singularidade da implementação de cada país.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Esta pesquisa se pauta e se alimenta, primordialmente, de uma ampla busca bibliográfica, buscando em fontes como publicações, documentos oficiais, livros, artigos, trabalhos acadêmicos, notícias divulgadas publicamente, entre outros.

Por se tratar de um trabalho exploratório, buscando realizar uma comparação atual entre o uso de uma mesma ferramenta entre diferentes nações para assim gerar suas conclusões e análises, a procura documental foi a essência mater do trabalho realizado.

Ao longo da pesquisa foram visitados fontes formais e informais de cada um dos países, suas instituições oficiais que possuíam as informações necessárias para a devida evolução do trabalho.

3.1. Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa

Para Gil (2010, p. 25) existem diversas maneiras de se classificar uma pesquisa, no entanto estas devem atender a critérios previamente definidos para sua correta classificação, e, sendo assim, pode-se determinar múltiplos sistemas para classificação que serão definidas segundo a área e conhecimento, finalidade, nível de explicação e métodos adotados.

Abaixo será definida a classificação desta pesquisa pelo ponto de vista de sua natureza, pela forma de abordagem ao problema, pelos seus objetivos e pelo ponto de vista de seus procedimentos técnicos:

a) Natureza da pesquisa

Pela natureza, uma pesquisa pode ser classificada como básica ou aplicada. Compreende-se este trabalho como uma pesquisa básica, adotando-se a visão de Gil (2010, p. 27) de que seja uma pesquisa objetivando a geração de novos conhecimentos para o avanço da ciência, sem prever uma aplicação prática para tal.

b) Abordagem ao problema

Quanto à abordagem, esta é uma pesquisa qualitativa por existir uma relação direta junto ao mundo real que não pode ser transmitida por números.

Marconi e Lakatos (2011, p. 269) afirmam:

“O método qualitativo difere do quantitativo não só por não empregar instrumentos estatísticos, mas também pela forma de coleta e análise dos dados. A metodologia qualitativa preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano. Fornece análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamento, etc.”

Uma pesquisa qualitativa caminha em um sentido de interpretação dos fenômenos, onde são atribuídos significados sem que o uso de técnicas e métodos estatísticos sejam requeridos. A fonte do pesquisador será o ambiente natural, de onde serão coletados dados para uma análise indutiva.

c) Objetivos

A pesquisa exploratória, conforme Vergara (1998, p. 45), “é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado por sua natureza de sondagem, não comporta hipóteses que, todavia, poderão surgir durante ou ao final da pesquisa.”

E para Gil (2010, p. 27):

“As pesquisas exploratórias têm como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Seu planejamento tende a ser bastante flexível, pois interessa considerar os mais variados aspectos relativos ao fato ou fenômeno estudado. Pode-se afirmar que a maioria das pesquisas realizadas com propósitos acadêmicos, pelo menos em um primeiro momento, assume o caráter de pesquisa exploratória, pois neste momento é pouco provável que o pesquisador tenha uma definição clara do que irá investigar.”

Este estudo surge como uma pesquisa exploratória já que busca se aprofundar o conhecimento no tema ao qual se propôs, trazendo maior clareza e simplificação ao tema.

Vergara (1998, p. 45) define:

“A pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação.”

Esse trabalho se utiliza da pesquisa descritiva para desenhar o estado atual da ferramenta estudada em diferentes países, e da pesquisa exploratória para

se aprofundar em uma possível comparação entre elas, gerando assim um conhecimento ainda novo e pouco estudado.

d) Procedimentos técnicos

Com relação aos procedimentos técnicos, aqui estão aplicados a pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso.

Vergara (1998, p. 46) a pesquisa bibliográfica como “o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, (...)”

Já a pesquisa bibliográfica na visão de Gil (2010, p. 29):

“A pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado. Tradicionalmente, esta modalidade de pesquisa inclui material impresso, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos. Todavia, em virtude da disseminação de novos formatos de informação, estas pesquisas passaram a incluir outros tipos de fontes, como discos, fitas magnéticas, CDs, bem como o material disponibilizado na internet.”

A pesquisa bibliográfica aqui utilizada foi a fonte principal de referência do trabalho, que se utilizou do trabalho de outros autores para poder endereçar o problema aqui analisado.

Também aqui se fez uso de pesquisa documental, descrita por Vergara (1998, p. 46) da seguinte forma:

“Investigação documental é a realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, balancetes, comunicações informais, filmes, microfilmes, fotografias, vídeo-tape, informações em disquete, diários, cartas pessoais e outros.”

A pesquisa contou com a busca documental em órgãos públicos e privados tanto internos no Brasil quanto nos outros países que vieram a servir de benchmarks para o trabalho. Essa parte da metodologia é fundamental para o desenvolvimento da pesquisa.

Para se determinar um posicionamento brasileiro na utilização de AIR face a outros benchmarks, fez-se necessário o estudo de caso para determinar o posicionamento de cada um a fim de uma equiparação. Estudo de caso para Gil (2010, p. 37) “é uma modalidade de pesquisa amplamente utilizada nas ciências biomédicas e sociais. Consiste no estudo profundo e exaustivo de

um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, (...).”

Já para Marconi e Lakatos (2011, p. 274), um estudo de caso “refere-se ao levantamento com mais profundidade de determinado caso ou grupo humano sob todos os seus aspectos”.

Este trabalho consiste em um amplo e complexo estudo, envolvendo mais de um objeto e busca um maior conhecimento do mesmo.

4. DISCUSSÕES SOBRE A AIR NO BRASIL

Os resultados serão apresentados da seguinte forma: uma comparação histórica do surgimento da AIR no Reino Unido, Estados Unidos e Brasil e as características de sua utilização atual entre os três.

O trabalho possuía intenção inicial de focar-se nas diferenças técnicas de implementação e utilização da AIR nos 3 países aqui estudados, no entanto, as diferenças se mostraram maiores do que as previstas e o estudo tomou caminho diverso e mais amplo, característica também de uma pesquisa exploratória.

O surgimento da AIR nos Estados Unidos e Reino Unido possui características parecidas nos dois países, e são até próximos temporalmente, datando do início dos anos 1970 para o primeiro e meados da mesma década para o segundo. Ambos surgem de uma tendência política imperante na época em cada um dos países. A AIR surge como consequência de um movimento maior de desregularização, de questionamento dos custos regulatórios tanto para o Estado quanto para os regulados. Surge também de um ideal político libertário, prezando pelo empreendedorismo. Este último com mais destaque para a evolução do Reino Unido.

No Brasil a ferramenta é muito mais recente, datando apenas deste século. As próprias Agências Reguladoras são do ano de 1995. Mas, considerando-se a literatura, a diferença procede até da própria criação das agências e do conceito de regulação entendido em cada um dos três países. Aragão (2006, pp. 271-272) traz essa diferença de que já em sua implementação, a regulação brasileira, e conforme Ferreira e França (2004), a latino-americana, não visava um Estado mínimo se não que outros fins diversos.

No histórico da ferramenta nos dois benchmarks já existe um histórico de diversas utilizações como o “*one in, one out*” utilizado primeiramente no Reino Unido, onde depois se tornou “*one in, two out*” e atualmente se aplica o “*one in, three out*”, política essa também adotada pelos Estados Unidos e reforçada recentemente pelo atual presidente Donald Trump.

Com relação à utilização atualizada da AIR nos países estudados, em classificação apontada pela OCDE, o Reino Unido aparece com pontuações de aplicação da AIR, avaliações *ex post* das regulações e o engajamento dos

stakeholders para o desenvolvimento das regulações muito acima da média dos países membros. A classificação feita conta não apenas com atividade regulatória como também com leis primárias geradas através do próprio poder executivo. No Reino Unido o controle de qualidade da ferramenta é controlada em tempo real por um órgão central focado em melhorar sua utilização, o *Regulatory Policy Committee (RPC)*.

Os Estados Unidos aparece acima da média dos países membros na utilização da AIR e no engajamento dos stakeholders para o desenvolvimento das regulações, com relação à avaliação *ex post*, vem em linha com a média da OCDE. Não apresenta transversalidade da ferramenta AIR para outros campos além da própria atividade regulatória. De forma similar ao *Regulatory Policy Committee (RPC)* do Reino Unido, o *Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)* dos Estados Unidos supervisiona as normas regulatórias de suas agências, e consequentemente suas AIR.

O Brasil mostra insipiência na utilização atual da AIR, sendo esta requerida e realizada apenas em algumas atividades regulatórias. Um guia orientativo e geral para a elaboração de AIR se encontra em fase de consulta pública desde o dia 15 de setembro de 2016. Atualmente, cada agência possui direcionamentos próprios para a utilização da ferramenta em seu âmbito. Não existe um órgão independente dos criadores da norma e utilizadores da ferramenta que possam atestar a qualidade da mesma.

Para conceito básico de boas práticas a serem implementadas com relação à AIR, em 2012 a OCDE publicou um guia de recomendação do Conselho sobre política regulatória e governança, onde foi publicado um quadro com 12 itens de recomendação, constando em seu item 4 e respectivos subitens:

Integrar a Avaliação do Impacto Regulatório (AIR) desde os estágios iniciais do processo de políticas para a formulação de novas propostas de regulação. Identificar claramente os objetivos da política, e avaliar se a regulação é necessária e como ela pode ser mais efetiva e eficiente na consecução desses objetivos. Considerar outros meios de regulação e identificar os trade-offs das diferentes abordagens analisadas para escolher a melhor alternativa.

4.1 Adotar práticas de avaliação de impacto *ex ante* que sejam proporcionais à importância da regulação, e incluir análises de custo-benefício que considerem os impactos sociais da regulação levando em conta critérios econômicos, sociais e impactos ambientais, incluindo os efeitos distributivos ao longo do tempo, identificando quem provavelmente se beneficiará e quem poderá estar susceptível aos custos.

4.2 Políticas de avaliação *ex ante* devem exigir a identificação de uma necessidade específica da política, bem como do objetivo da

regulação, como a correção de uma falha de mercado, ou a necessidade de proteger os direitos dos cidadãos justificando o uso da regulação.

4.3 Políticas de avaliação ex ante devem incluir considerações sobre os meios alternativos para se alcançar os objetivos das políticas públicas, incluindo alternativas regulatórias e não regulatórias, no intuito de se identificar e selecionar o instrumento mais adequado, ou um mix de instrumentos, para alcançar os objetivos da política. A opção de não adotar nenhuma medida ou de se adotar um cenário de base deve ser sempre considerada. Avaliação ex ante deve, na maioria dos casos, identificar alternativas capazes de proporcionar o maior benefício líquido para a sociedade, incluindo alternativas complementares, tais como uma combinação de regulação, educação e normas voluntárias.

4.4 Quando as propostas de regulação gerarem impactos significativos, sempre que possível, a avaliação ex ante dos custos, benefícios e riscos deve ser quantitativa. Custos regulatórios incluem custos diretos (despesas administrativas, financeiras e de capital), bem como custos indiretos (custos de oportunidade), a serem suportados pelas empresas, cidadãos ou governo. Avaliações ex ante devem, sempre que relevante, fornecer descrições qualitativas desses impactos que são difíceis ou impossíveis de se quantificar, tais como equidade, justiça e efeitos distributivos.

4.5 Análises de Impacto Regulatório devem, na medida do possível, ser disponibilizadas ao público, juntamente com as propostas de regulação. A análise deve ser preparada de forma apropriada e em prazo adequado para obter a contribuição dos interessados e auxiliar na tomada de decisão. Boas práticas envolvem o uso da Análise de Impacto Regulatório como parte do processo de consulta.

4.6 Políticas de avaliação ex ante indicam que a regulação deve procurar melhorar, não impedir a concorrência e o bem-estar do consumidor, e que na medida em que as regulações determinadas por benefícios de interesse público possam afetar o processo competitivo, as autoridades devem explorar formas de limitar os efeitos adversos e avaliar cuidadosamente os alegados benefícios da regulação. Isto inclui descobrir se os objetivos da regulação não podem ser alcançados por meios menos restritivos.

4.7 Ao proceder a uma avaliação, os funcionários devem:

- » Avaliar os impactos econômicos, sociais e ambientais (se possível em termos quantitativos e monetizados), tendo em conta possíveis efeitos em longo prazo;
- » Avaliar se a adoção de instrumentos internacionais comuns responde de modo eficiente às questões identificadas pela política e incentivar a coerência a nível global, com o mínimo de perturbação dos mercados nacionais e internacionais;
- » Avaliar o impacto sobre as pequenas e médias empresas e demonstrar como os custos administrativos e de cumprimento estão minimizados.

4.8 A Análise de Impacto Regulatório deve ser apoiada com políticas claras, programas de treinamento, orientação e mecanismos de controle de qualidade para a coleta e utilização de dados. Deve estar integrada desde o início do processo de desenvolvimento da política e receber apoio dentro dos órgãos e no centro do governo.

A aplicação da AIR se dará de forma adaptada as realidades locais em qualquer país que a adote, mas ensinamentos importantes e boas práticas podem ser tomadas dos benchmarks aqui analisados, ademais das práticas já consagradas e determinadas pela própria OCDE.

Em comum aos Estados Unidos e Reino Unido aparece a clara supervisão de um órgão externo ao emanador das regulações, prática indicada pela OCDE. Além dela vem a tendência de diminuição do número de normativas, onde os dois países adotaram inicialmente a regra “*one in, one out*”, que já evoluiu mas pode ser um começo a se experimentar pelo Brasil.

Do Reino Unido ainda pode-se absorver a transversalidade da ferramenta, que ultrapassa os limites da regulação, as consideradas leis subordinadas, e toma o caminho do poder legislativo e passa a permear toda a administração direta também.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A principal diferença da AIR entre os três surge, fundamentalmente de seu contexto histórico e atual. A ferramenta AIR é sim um importante instrumento de já comprovado valor, mas não é uma salvação. Seu surgimento é consequência de um movimento maior que denota comprometimento com uma regulação melhor. Talvez não necessariamente se necessite de uma mudança de paradigma sobre o que é regulação no Brasil para que se compare com os pares estrangeiros deste estudo, mas é necessário um pensamento focado em constante melhora.

Tal pensamento aparenta ter permeado o imaginário de ingleses e norte-americanos ao criarem, em tempos próximos, essa ferramenta que visa trazer transparência, segurança e qualidade à própria regulação.

Ao se proceder a implementação da AIR no Brasil, deveria se ter focado primeiramente em uma melhor regulação. AIR nada mais é do que uma metodologia do que deveria ser qualquer boa regulação. Acredita-se que sua implementação sem um ideal claro e sem suporte e apoio genuínos, principalmente político, corre-se o risco de aumentar a burocracia, gerar gastos desnecessários e incorrer em uma não colheita dos bons frutos da ferramenta.

A compreensão da AIR é essencial para o seu bom funcionamento, mas mais do que isso, a compreensão e clareza do que é regulação são responsáveis por moldar os caminhos desta ou de qualquer outra ferramenta que vier.

Não há consenso, nem político nem técnico, sobre o papel da regulação atual no Brasil. Tal fragilidade põem em risco, conseqüentemente, a implementação e a utilização de uma ferramenta como a AIR em solo nacional.

5.1. Indicação de futuras pesquisas

O estudo sobre AIR possui grande literatura no exterior, tendo como principal berço os países que deram origem ou logo aderiram à ferramenta. No Brasil o estudo é escasso e incipiente de materialidade da AIR de maneira geral. Encontra-

se estudos em algumas agências específicas, dado a falta de arcabouço legal para AIR de maneira ampla, sendo mais aplicadas por normativas internas.

O estudo exploratório aqui aplicado abre campo para novas pesquisas, principalmente na área de desregulação como um movimento geral, e que, conforme conclusão deste trabalho, não é característica obrigatória comprovada, mas aparece de forma coincidente nos dois países usados como benchmarks.

Além do movimento de desregulação, indica-se também a análise através de caminho reverso, do uso atual da AIR até suas origens, não apenas de maneira exploratória como aqui presente, mas de forma analítica e crítica, tratando a própria ferramenta como consequência de um processo formal.

Outro campo de grande interesse deste autor seria a de maior avaliação de uma implementação da ferramenta de forma equivocada. Acredita-se que da forma como se busca implementar hoje possa vir a causar mais malefícios que benesses, aumentando a própria burocracia governamental, com prováveis retrabalhos, maiores custos sem o devido e esperado retorno, evoluindo para mais ineficiência do que efetivamente melhora na regulação.

Tais custos podem ser medidos, e se bem embasados podem evitar futuros erros crassos, ou até mesmo quebrar o paradigma da implementação, apontando novos caminhos a se avaliar.

Em contraponto à própria proposição da pesquisa anterior, também se poderia explorar uma comparação entre o Brasil e benchmarks que também tiveram adoção tardia de AIR, verificando os movimentos que precederam sua aplicação ótima, podendo falsear ou não a conclusão aqui encontrada de que seja necessário um movimento de desregulação anterior. Pode-se descobrir se isso é verdade ou se outros modelos de adoção também são efetivos. Países da União Européia ou do norte europeu podem ser campos fartos para tal pesquisa.

5.2. Percepções do autor e restrições da pesquisa

No início deste ano tive a oportunidade de participar de um evento entre as agências reguladoras, com a presença do Ministro-chefe da Secretaria-Geral da

Presidência do foverno, Moreira Franco, entre outras autoridades, ademais de gostar ou não de sua figura pessoal, como servidor público escutei dele um questionamento e provocação retóricos instigantes: “Para que servem as agências reguladoras no Brasil hoje? O que as agências fazem?”.

A falta de consenso endereça uma morte prematura à AIR no Brasil. A regulação, para avançar de maneira geral, necessita tomar seu lugar de destaque na agenda de políticas públicas. Sua definição precisa ser clara e estável a longo prazo, a fim de favorecer o ambiente de negócios e passar segurança jurídica e previsibilidade para os players envolvidos.

O tema pode estender-se para melhora da própria cultura de serviço público em geral, aumentando a responsabilidade do corpo técnico e gerencial que embasa as normas aplicadas.

Acredito que não se dá a devida importância e peso das decisões tomadas em âmbito de governo na vida dos regulados, principalmente em se tratando de empresas, sendo que isso resulta em impacto direto na vida da sociedade em geral. Desenvolvimento econômico passa, necessariamente, por uma regulação de alta qualidade, com pessoal qualificado e ferramentas funcionais.

A pesquisa possui restrições claras, partindo-se da realidade diferente de cada país aqui estudado. Além do pouco material desenvolvido em termos de equiparações entre o Brasil e seus pares. Tal fato vem da própria AIR ser novidade nacional, assumindo recentemente maior protagonismo. Os casos de comparações que ocorrem vêm de casos particulares, como agências isoladas que desenvolvem pesquisas por sua própria conta.

Outra restrição, vindoura do próprio tipo de pesquisa exploratória, é a amplitude do tema, sendo difícil focar em uma única diferença: histórica ou técnica, implementação ou utilização. Dadas tais dificuldades, utilizou-se do bom senso e interesse como determinantes para escolhas dos caminhos a serem tomados neste estudo, obviamente relegando outros de grande potencial e importância, talvez até maiores.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, Luis Cesar. **Tecnologias de gestão organizacional**. São Paulo: Atlas, 2000.
- ALVES, A. P. S. V. **Análise de impacto regulatório e normatização da Anatel**. Revista Brasileira de Infraestrutura (RBINF), ano 1, n. 2, pp. 213-243, jul./dez. 2012.
- ARAGÃO, A. S. de. (coord.). **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- DIMAGGIO P.; POWELL, W.W. **The iron cage revisited**: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, 1991, *apud* RADAELLI, C. M. The diffusion of regulatory impact analysis: Best practice or lesson-drawing? Professor of Public Policy, School of Social and International Studies. Bradford University (UK). European Journal of Political Research, junho, 2003.
- FERREIRA, P. C.; FRANÇA, J. M. S. de. **Um estudo sobre infraestrutura**: impactos produtivos, cooperação público-privado e desempenho recente na América Latina. Este artigo é uma survey escrito para a CEPAL em 2004. Disponível em: <<http://www.fgv.br/professor/ferreira/InfraAmeLatCepal.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.
- HEMERIJCK, A.; VISSER, J. **Learning and mimicking**: how european welfare states reform, typescript, 2001, *apud* RADAELLI, C. M. The diffusion of regulatory impact analysis: Best practice or lesson-drawing? Professor of Public Policy, School of Social and International Studies. Bradford University (UK). European Journal of Political Research, junho, 2003.
- KIRKPATRICK, C.; PARKER, D. (org). Regulatory impact assessment: towards better regulation. 2007, *apud* BARRETO, D. F. G. **Avaliação de impacto do controle externo do Tribunal de Contas da União na regulação de**

infraestrutura. Mestrado em Regulação e Defesa da Concorrência. Tese, 65 páginas. Universidade de Brasília. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação. 2011. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9349/1/2011_DaviFerreiraGomesBarreto.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2017.

KOTLER, Phillip. **Administração de marketing:** análise, planejamento, implementação e controle. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

LEIBFRIED, H. J. KATHLEEN, P. A. **Benchmarking,** uma ferramenta para a melhoria contínua. 1 ed. São Paulo: Campus. (1994).

MARCONI, M. de A. LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MELO, A. M.; SILVA, W. T. S.; CARPINETTI, L. C. **Proposta de Metodologia para Identificação de Objeto de Estudo de Benchmarking.** Artigo publicado nos anais do XX ENEGEP, São Paulo, SP. (2001).

OCDE. **Ativos com Brasil – Melhores Políticas para uma vida melhor.** Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>> . Acesso em: 20 nov. 2017.

OECD. **OECD Report in Regulatory Reform – Synthesis.** Paris: [s. n.], OECD, 1997. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>>. Acesso em: 10 nov. de 2017.

OGUS, Anthony. **Regulation:** Legal Form and Economic Theory. Oxford & Portland: Hart Publishing, 2004.

QUEIROZ, H.; VIEIRA, L. **Qualidade regulatória, avaliação de impacto regulatório e os desafios da regulação setorial no Brasil.** In: PROENÇA, J. D.; PAULO, C. B. (orgs.). Experiências exitosas em regulação na América Latina e Caribe. PRO-REG e Casa Civil da Presidência da República. Brasília: Editora Alia Opera, pp. 75-88, 2012.

RADAELLI, C. M. **The diffusion of regulatory impact analysis: Best practice or lesson-drawing?** Professor of Public Policy, School of Social and International Studies. Bradford University (UK). *European Journal of Political Research*, jun. 2003.

SPENDOLINI, Michael. **The benchmarking book**. São Paulo: Makron Books. (1993).

SOUSA, R. M. de. **Análise de Impacto Regulatório: evolução e o cenário internacional no setor de telecomunicações – a experiência do Reino Unido (AIR)**. Monografia, 70 páginas. Pós-graduação Lato Sensu na área de Regulação em Telecomunicações. Instituto nacional de Telecomunicações (INATEL). Brasília: INATEL, 2011. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/analise-de-impacto-regulatorio-evolucao-e-o-cenario-internacional-no-setor-de-telecomunicacoes-a-experiencia-do-reino-unido.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2017.

STIGLITZ, Joseph. **Regulation and Failure. In: New Perspective on Regulation**. The Tobin Project. Disponível em <http://www.tobinproject.org/sites/tobinproject.org/files/assets/New_Perspectives_Ch1_Stiglitz.pdf>. Acesso em: 5 out. 2017.

VALENTE, P. R. P. **Avaliação de Impacto Regulatório: uma ferramenta à disposição do Estado**. Dissertação de Mestrado. 218 páginas. Universidade de São Paulo (USP). Faculdade de Direito. 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26032012-092844/pt-br.php>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VIEIRA, Carlos José. **As 10 Armadilhas do Benchmarking**. *Revista Quality Progress*. Jan/1995.