

Franciele Cristina Medrado Dematté

Título:

**Qualidade regulatória das agências reguladoras federais de
infraestrutura do Brasil**

Orientador: Bruno Queiroz Cunha

BRASÍLIA, 2019

RESUMO

Este estudo teve por objetivo identificar quais são os indicadores de qualidade regulatória das agências reguladoras federais de infraestrutura com o menor nível de alcance e consequentemente com maiores possibilidades de aperfeiçoamento no intuito de melhoria da qualidade regulatória. O pressuposto é que a estabilidade regulatória e a preservação dos contratos seriam elementos essenciais para a atração de investimentos de longo prazo e o consequente desenvolvimento econômico nacional. Em um contexto nacional de necessidade de ajustes estatais para fomentar a atração de investimentos privados para o desenvolvimento da infraestrutura no país, o que consequentemente proveria um estímulo à atividade econômica, é relevante destacar que a revelação de falhas de governança e de gestão regulatória pode causar a desconfiança de investidores nacionais e estrangeiros acerca da credibilidade para se investir em projetos na nação. Para a realização dos testes empíricos foram consideradas informações obtidas por meio de técnicas de coleta, tratamento e análise de dados documentais, coletados por meio dos sítios eletrônicos e dos relatórios de gestão anual das agências reguladoras federais. Os resultados apontaram que o indicador de qualidade regulatória que ainda carece do desenvolvimento de iniciativas dentre as agências reguladoras é a implementação de intervenções regulatórias por meio de *nudge*. Com relação aos indicadores de AIR e de Transparência e Controle Social, foi possível observar que mesmo aquelas agências que não pontuaram segundo os critérios avaliados, ainda assim apresentaram iniciativas que visam aperfeiçoar a sua atuação regulatória. No entanto, para o eixo de Transparência e Controle Social, o indicador que mais apresentou diferenças nas práticas conduzidas pelas agências foi com relação ao prazo estabelecido para manifestação das partes interessadas nas consultas públicas. Como principais contribuições do estudo à literatura foram obtidos elementos que auxiliam na compreensão da qualidade regulatória das agências reguladoras de infraestrutura do Brasil por meio de um comparativo entre as agências pesquisadas sob a ótica de diferentes eixos temáticos.

Palavras-chave: Qualidade regulatória; Capacidade regulatória; Análise de impacto regulatório; Transparência e controle social; *Insights* comportamentais.

1. Introdução

1.1. Contextualização

Em um contexto nacional de necessidade de ajustes estatais para fomentar a atração de investimentos privados para o desenvolvimento da infraestrutura no país, o que conseqüentemente proveria um estímulo à atividade econômica, é relevante destacar que a revelação de falhas de governança e de gestão regulatória pode causar a desconfiança de investidores nacionais e estrangeiros acerca da credibilidade para se investir em projetos na nação. Neste sentido, Pó (2009) afirma que a estabilidade regulatória e a preservação dos contratos seriam elementos essenciais para a atração de investimentos de longo prazo e o conseqüente desenvolvimento econômico nacional. Em seus estudos, Pó defendeu que a estabilidade regulatória é um fator determinante para a credibilidade, e que com a sua existência seria possível que as empresas mantenham a saúde econômica e financeira nos projetos desenvolvidos.

Em que pese a existência de estudos que apresentam a ausência de uma correlação positiva entre indicadores de qualidade regulatória e investimentos privados em infraestrutura por meio de dados da economia real (CUNHA, 2018), neste artigo, ainda tomando como base os estudos de Pó (2009), entende-se que algumas variáveis institucionais de qualidade regulatória, embutidas nos ritos procedimentais de atuação das agências reguladoras, indicam compromisso com os investidores a serem atraídos para as concessões e privatizações. Ou seja, mesmo existindo algumas evidências de que esses elementos não determinam o resultado do jogo, a manutenção das aparências é essencial (PÓ, 2009).

Na mesma perspectiva, MANTOVANI (2018) pontua que a ausência de elementos de qualidade regulatória que sejam capazes de garantir a estabilidade regulatória e preservação dos contratos tornaria improvável a atração de investimentos estrangeiros de longo prazo que sejam capazes de propiciar o desenvolvimento econômico nacional.

Adicionalmente, Lodge *et al.* (2017) também pontuam que um dos primeiros objetivos que se busca satisfazer com a qualidade regulatória é a concepção de ferramentas que pretendem assegurar o aspecto de estabilidade regulatória, pois assim se torna mais propício a atração de investimentos privados para o setor. De acordo com Cunha (2016), a reforma regulatória promovida pelo Governo na década dos anos 90,

associada a uma agenda de privatizações, modificou os arranjos institucionais regulatórios e permitiu a inserção de aspectos de inflexibilidade, associados à estabilidade e ao gradualismo. No entanto, por mais que tais aspectos tenham sua interface positiva, eles praticamente não permitem que sejam feitas reflexões críticas e ajustes necessários da atuação estatal ao longo do tempo.

Logo, é necessário também estabelecer o conceito de capacidade estatal, que está mais relacionado à resolução de problemas, de modo a fornecer melhor efetividade à ação pública. O Estado possui capacidades de entrega e de coordenação, além da própria capacidade regulatória, se utilizando da necessidade de julgamento e da discricionariedade controlada no uso da regulação, buscando a assunção de compromissos críveis para o Governo, ao mesmo tempo que busca levar segurança jurídica ao investimento privado (Cunha *et al.*, 2016).

Segundo Lodge e Wegrich (2009), uma regulação de alta qualidade está associada à criação de dispositivos procedimentais e organizacionais que visam canalizar as demandas por regulamentação e que permitem uma visão imparcial em relação aos problemas e suas probabilidades. Assim, a agenda para o estabelecimento de uma regulação de alta qualidade exige que os resultados obtidos possam ser rastreados até um conjunto de instrumentos consistentemente projetados e aplicados a partir de uma única perspectiva (LODGE e WEGRICH, 2009).

Segundo Queiroz-Cunha e Rodrigo (2013), no contexto de avaliação do Brasil sobre a utilização de ferramentas de políticas regulatórias foi possível concluir que cada instituição reguladora possui um método próprio de implementar a sua regulação e que o grau de variação de utilização de determinadas ferramentas é imenso. Ademais, não existe um mecanismo de controle de qualidade capaz de supervisionar e monitorar o uso apropriado de ferramentas que visam garantir a qualidade regulatória.

Finalmente, estudo da OECD (2008a) apresenta uma forte ligação entre o desempenho econômico de um país a longo prazo e a qualidade do seu marco regulatório. Assim, o estudo sobre qualidade regulatória nas agências federais de infraestrutura no Brasil torna-se tema relevante principalmente no intuito de trazer à tona possíveis gargalos regulatórios que venham a intimidar a continuidade da atração de investimentos para o país.

1.2. Problema de pesquisa

Considerando o contexto de necessidade de fomento à qualidade regulatória institucional do país para a atração de investimentos e melhoria do serviço público prestado à sociedade, surge o seguinte problema de pesquisa: **Qual o atual estágio de maturidade regulatória das agências reguladoras federais de infraestrutura do Brasil de acordo com a sua aderência às melhores práticas preconizadas sobre qualidade regulatória?**

1.3. Objetivos

Tendo em vista o problema de pesquisa estabelecido, o objetivo geral do estudo consiste em identificar quais são os indicadores de qualidade regulatória das agências reguladoras federais de infraestrutura com o menor nível de alcance e consequentemente com maiores possibilidades de aperfeiçoamento no intuito de melhoria da qualidade regulatória.

Para o alcance desse objetivo geral serão considerados os seguintes objetivos específicos:

1. Mapear indicadores sugeridos pela literatura que poderiam ser estabelecidos para a identificação de qualidade regulatória, com base em três eixos: análise de impacto regulatório, transparência e controle social e *insights* comportamentais;

2. Identificar, por meio de pesquisas documentais, qual o nível de qualidade regulatória alcançando pelas agências reguladoras federais de infraestrutura do Brasil para cada indicador antes estabelecido e;

3. Analisar, por meio dos resultados obtidos, quais os indicadores de qualidade regulatória que já foram alcançados e quais aqueles que ainda precisariam ser aperfeiçoados.

1.4. Justificativa e relevância do estudo

De modo geral, a qualidade regulatória apela para o aumento da profissionalização em todas as atividades relacionadas à regulamentação, desde à coleta de informações até a efetiva modificação de comportamentos, por meio da criação de dispositivos institucionais e procedimentais que canalizam as demandas por regulação e

permitem que, ao criar uma nova norma, haja uma consideração mais cuidadosa dos seus objetivos e instrumentos a serem utilizados (LODGE, WEGRICH; 2009).

Além disso, o estabelecimento de um marco regulatório transparente é fundamental para a concepção de um ambiente de negócios que concilie a saúde econômico-financeira das empresas e as expectativas do consumidor, de forma a encorajar a confiança dos investidores privados para o desenvolvimento setorial, o que consequentemente propicia o crescimento da economia nacional e a criação de empregos (SCHLICKMANN, 2018).

Adicionalmente e de forma a ilustrar a relevância do assunto, é observado que a Política de Governança Pública do Brasil, estabelecida pelo Decreto 9.203/2017, trata como um de seus pilares justamente a melhoria da qualidade regulatória, o que também se verifica no texto do Projeto de Lei 9.163/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em tramitação na Câmara dos Deputados.

Por todo o exposto acima, demonstra-se que o estabelecimento de indicadores que sejam capazes de indicar o estágio atual sobre a qualidade regulatória e um consequente indicativo para um plano de ação que propicie o seu aperfeiçoamento é um assunto estratégico e que deverá contribuir para a atração de investimentos privados que poderão subsidiar a retomada do crescimento econômico nacional.

2. Fundamentação Teórica

Considerando a necessidade pela qual o país passa de obtenção de uma melhor qualidade regulatória para a atração de investimentos e movimentação da economia, com consequências positivas para o desenvolvimento social, este capítulo apresenta um aprofundamento das discussões acerca dos temas de qualidade regulatória (Seção 2.1), capacidade regulatória (Seção 2.2), perspectiva internacional sobre indicadores de qualidade regulatória (Seção 2.3) e indicadores de qualidade regulatória (Seção 2.4). O intuito do capítulo é justamente suportar a definição teórica da construção dos modelos para a realização dos testes empíricos.

2.1. Qualidade regulatória

Para iniciar a discussão acerca de qualidade regulatória, é relevante abordar que o tema se tornou aspecto-chave para as iniciativas contemporâneas de reforma

administrativa. Neste contexto, Baldwin (2010) afirma que os países membros da OCDE têm empreendido esforços no intuito de aumentar a qualidade regulatória por meio da melhoria dos seus instrumentos e estoques regulatórios. Adicionalmente, Lodge e Wegrich (2009) sustentam que os países membros da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) têm se empenhado no sentido de percorrer os caminhos para uma alta qualidade regulatória, publicando documentos que servirão de *benchmarkings* para futuras avaliações sobre regulação.

Ademais, considerando que os documentos publicados pela OCDE são advindos de discussões técnicas ocorridas em fóruns internacionais compostos pelos países membros, após análises e comparações de dados utilizados para prever tendências econômicas futuras, cujas conclusões são obtidas por meio de consenso do conselho interno da organização, tais publicações são produzidas como referências teóricas e *benchmarkings* para outros países que pretendem realizar o seu aperfeiçoamento regulatório¹.

Vale lembrar que muitos supervisores governamentais utilizam critérios estabelecidos por *benchmarkings* para avaliar a qualidade regulatória, o que, no entanto, pode se tornar um problema à medida em que for oferecido aos governos apenas uma única visão, não considerando as compensações existentes na busca de atender a determinados critérios e a priorização de diferentes atributos relacionados à regulação. Além disso, ao fazer referência a determinados critérios, os reguladores deverão combinar as declarações sobre *benchmarkings* regulatórios com conselhos sobre processos e estratégias que permitam a sua implantação (BALDWIN, 2010).

É importante considerar que, no desenvolvimento desta pesquisa, ao utilizar como opção teórica os estudos desenvolvidos no âmbito da OCDE, inclusive as avaliações que foram efetuadas no contexto brasileiro, não se sopesar os argumentos trazidos e expostos acima por Baldwin (2010). Ou seja, um país, ao adotar alguma ferramenta relacionada à melhoria da qualidade regulatória, o faz por motivos e entendimentos que variam substancialmente de um para o outro e, neste sentido, Lodge e Wegrich (2009) alertam para o risco de que a busca por uma alta qualidade regulatória se torne meramente uma meta a ser alcançada e não ocorra uma análise mais aprofundada por cada país sobre qual a finalidade e técnica regulatória a ser utilizada por meio de uma aprendizagem mútua.

¹ Disponível em: <http://www.oecd.org/about/>. Acesso em: 17 fev. 2019.

Ainda segundo Baldwin (2010), diferentes atores e organizações possuem múltiplos interesses e perspectivas sobre os atributos que compõem uma estrutura conceitual de qualidade regulatória. De acordo com o autor, tais atores aparentam ponderar o peso da regulação para encorajar a competitividade internacional e a relevância da indústria nacional. Adicionalmente, Pargal (2003) afirma que o ambiente regulatório institucional possui um papel crítico na determinação dos fluxos de investimento privado para infraestrutura, de tal modo que a estabilidade e a previsibilidade podem ser mais importantes do que o nível de incentivos econômicos na determinação do volume de investimentos a serem efetuados.

Segundo Lodge e Wegrich (2009), a regulação atualmente tem uma posição primordial na atração de investimentos e na facilitação da vida econômica e social dos países, portanto, os debates acerca de sua qualidade avançaram à frente daqueles que tratavam apenas sobre a quantidade de regulamentação em si.

Consoante tal ponderação, vale salientar que a OCDE publicou documento que aponta o desenvolvimento da economia de um país como o principal objetivo de uma reforma regulatória e que, para isso, seria necessário o estabelecimento e implementação de alguns princípios de qualidade regulatória, quais sejam: a identificação dos objetivos da política e como ser efetivo no alcance destes objetivos; um embasamento legal e empírico; a avaliação dos custos *versus* os benefícios considerando os impactos econômicos, sociais e ambientais; a minimização dos custos e das distorções de mercado; a promoção de inovação por meio de incentivos; a clareza, a simplicidade e a praticidade da regulação; a consistência com outras políticas e regulações; que seja compatível com o princípio da competitividade e da atração de investimentos em nível doméstico e internacional (OECD, 2005).

Para qualificar o debate no contexto brasileiro, cumpre exemplificar por meio do Relatório sobre a Reforma Regulatória no Brasil, publicado em 2008 pela OCDE, cujas conclusões apontavam para a necessidade de que fossem realizadas melhorias nos marcos regulatórios para setores centrais de infraestrutura, como uma forma de se garantir o crescimento a longo prazo. Notou-se que as habilidades que deveriam garantir uma qualidade regulatória no país ainda estavam fragmentadas e espalhadas pela administração e que os mecanismos para garantir a coordenação ainda necessitavam de melhorias, bem como observou-se a necessidade de estabelecimento de mecanismos de qualidade regulatória, tal como a Análise de Impacto Regulatório (AIR). Além disso,

outro ponto destacado no documento foi a necessidade de ocorrência de uma consolidação das competências institucionais para promover o apoio ao processo regulatório, com vistas a garantir o bom funcionamento dos principais setores econômicos (OECD, 2008a).

Neste contexto de necessidade de avanços na política regulatória do Brasil e consequentemente da melhoria da qualidade regulatória, a partir do exercício de 2007 houve a iniciativa de criação de um Programa de Fortalecimento Institucional para Gestão em Regulação – o PRO-REG – com o intuito de estabelecer a melhoria do sistema regulatório, dos mecanismos de prestação de contas e de participação social e do monitoramento e da qualidade de regulação dos mercados. A criação do PRO-REG tinha como objetivo a articulação em torno do envolvimento de todos os reguladores brasileiros, pois o sistema regulatório e suas correspondentes funções estavam alocadas em um amplo conjunto de entidades governamentais e não apenas no seletivo grupo de agências reguladoras (CUNHA, 2016).

No entanto, segundo Ramalho e Cruz (2013), no Brasil se perpetuou uma tendência de fragmentação da formulação e implementação da política regulatória devido a uma valorização excessiva do papel executado pelas agências reguladoras como principais condutoras da política regulatória. Isto acabou por gerar problemas de desenho e execução das políticas, afetando negativamente os resultados a serem obtidos no campo da melhoria e da qualidade regulatória.

Importante destacar ainda que em 2012 a OCDE emitiu uma “Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança”, o qual tratou sobre aspectos de qualidade regulatória e apresentou a atividade de política regulatória como sendo atribuição do governo como um todo, de modo a estar integrada dentro do ciclo de política regulatória: desenho, execução, análise e avaliação apoiada por instituições adequadas. Neste documento é enfatizada a necessidade de coordenação, de comunicação, de consulta e de cooperação para o alcance da melhoria da qualidade regulatória ao longo do ciclo da política pública (OECD, 2012).

A publicação de tal documento em 2012 possibilitou com que no exercício de 2017 a OECD emitisse um outro artigo sobre a “Política Regulatória na América Latina”, justamente tratando de uma análise conduzida acerca do *status* de aplicação das recomendações proferidas pelo Conselho de Política Regulatória e Governança da OECD. Destaca-se que os principais indicadores utilizados para a mensuração de qualidade regulatória nos governos latino-americanos foram: existência de uma política

regulatória explícita e publicada, coordenação intragovernamental, cooperação regulatória internacional, estratégia de comunicação para a qualidade regulatória, conformidade e aplicação, consulta pública e transparência, avaliação de impacto regulatório *ex-ante*, supervisão regulatória, simplificação administrativa, avaliação *ex-post* de regulação, objetivos mensuráveis e política de regulação baseada no desempenho (QUERBACH e ARNDT, 2017).

As principais lacunas existentes no Brasil, identificadas por Querbach e Arndt (2017) em termos de qualidade regulatória, foram novamente com relação à agenda de política regulatória ter sido fortemente focada nas agências reguladoras, faltando a integração de todos os agentes de governo no compromisso com a qualidade regulatória em mais alto nível político, além da necessidade de alinhamento da utilização de consulta pública em toda a gestão regulatória, a necessidade de expansão da Análise de Impacto Regulatório (AIR) e a necessidade de se investir na avaliação *ex post*.

Por fim, Lodge e Wegrich (2009) sustentam que a agenda sobre qualidade regulatória possui relevância se os resultados observados possam ser rastreados até um conjunto de instrumentos projetados e aplicados a partir de uma única perspectiva, independente da ampla agenda existente ao redor de qualidade regulatória. Além disso, a existência de estabilidade nos instrumentos escolhidos ao longo do tempo seria uma exigência a ser considerada.

Pelo exposto, como bem afirmam Cunha *et al.* (2016), é possível notar que as ferramentas que traduzem o que seria a qualidade regulatória também possuem o condão de se enquadrarem na celeuma de serem estáticas e alheias ao contexto, principalmente caso não sejam observadas características de coordenação governamental e uma certa flexibilidade na negociação de alguns casos particulares em que o interesse público possa estar acima dos contratos já firmados.

2.2. Perspectiva internacional sobre indicadores de qualidade regulatória

Dado que a regulação econômica é muitas vezes controversa, no mundo todo houve o início da realização de exames acerca da qualidade e eficácia dos sistemas regulatórios. Tais avaliações assumem diversas formas dependendo do conteúdo que está sendo avaliado. Frequentemente, as avaliações dos sistemas reguladores contam com elementos sobre a governança (leis, processos e instituições). No entanto, é necessário que ocorra uma expansão desta avaliação para as ações reais e decisões dos reguladores,

elementos estes que afetam mais diretamente o desempenho das empresas reguladas e do setor em geral (BROWN, STERN e TENENBAUM, 2006).

Segundo a OECD (2008a), uma das formas de maximização da qualidade do poder regulador é a transparência, justamente por permitir que as partes envolvidas entendam como as decisões foram tomadas, auxiliando no fortalecimento da independência do regulador. Nesse contexto, observa-se que as agências reguladoras têm utilizado amplamente a internet para disponibilizar publicamente documentos, processos e legislação.

Já as audiências públicas são uma importante ferramenta para garantir a participação e comentários dos grupos interessados. Segundo a avaliação da OECD (2008a), até o exercício de 2008 o Brasil ainda não tinha uma institucionalização de suas audiências públicas em todas as agências reguladoras e a divulgação de comentários e respostas ainda estava bastante incipiente, além de que a maior parte das contribuições em consultas públicas para alteração de uma regulação era proveniente de empresas reguladas.

Outro elemento importante para assegurar a qualidade regulatória poderia ser traduzido na análise de impacto regulatório. Baldwin, Cave e Lodge (2012) explicam que ao se avaliar propostas, regimes e regras de políticas regulatórias é necessário se atentar para uma análise sobre os custos e benefícios esperados. Esta seria a ideia central da AIR. Adicionalmente, a OECD (2008a) sugere que a AIR deverá ser aplicada tanto às regulações existentes quanto às novas propostas de medidas regulatórias, sendo que a qualidade da análise resultante sobre a revisão de regulação existente é potencialmente maior por envolver menos problemas de dados.

Para este caso se tem como exemplo o procedimento de Avaliação de Impacto (AI) do Reino Unido, o qual se apresenta como um elemento contínuo dentro do processo político e começa a vigorar desde os primeiros estágios de identificação de um desafio político e de desenvolvimento de opções políticas. O procedimento possui continuidade por meio de consultas públicas e da produção de projetos legislativos para a implementação da legislação e revisão do desempenho da medida. Ademais, a prática direciona para o reinício do processo sempre que surgirem novos desafios políticos e novas evidências (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012).

Ainda em se tratando sobre qualidade regulatória no Reino Unido, David Cameron implementou em 2010 uma unidade para cuidar sobre ações regulatórias que

envolvam “*nudge*”, o *Behavioural Insights Team*, situado no centro do governo. O intuito foi promover alternativas à regulamentação tradicional e implementar controles governamentais menos restritivos e de menor custo (BALDWIN, 2014).

Posto isto, observa-se a existência de diversos elementos trazidos pela literatura como boas práticas a serem implementadas com o intuito de incrementar a qualidade regulatória de um órgão. Alguns destes elementos serão apresentados nos tópicos a seguir.

2.3. Indicadores de qualidade regulatória

Em 2012, a OECD instituiu um documento intitulado “Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança”. Tal documento marcou a primeira publicação mais abrangente sobre política regulatória desde a crise financeira e econômica mundial, trazendo à tona a necessidade do estabelecimento de marcos regulatórios funcionais para mercados transparentes e eficientes, visando assim a recuperação da confiança e do crescimento. Tal documento inicia uma discussão acerca de práticas e padrões que auxiliam os países para a implementação de melhorias sistêmicas da qualidade regulatória.

A partir desta discussão e adicionalmente a leituras de referências nacionais e internacionais sobre o assunto, buscou-se neste estudo selecionar como escopo alguns dos pilares que visam demonstrar a qualidade regulatória estabelecida para determinada instituição e realizar uma análise a partir de indicadores que considerem as agências reguladoras federais de infraestrutura, a fim de demonstrar possibilidades de avanços para melhorias regulatórias. Os pilares escolhidos para serem analisados foram a Análise de Impacto Regulatório (AIR), a Transparência e Controle Social e os *Insights* Comportamentais, conforme descrito a seguir.

2.3.1. Análise de impacto regulatório

A AIR objetiva ser, por um lado, uma ferramenta que avalia os possíveis impactos das ações governamentais por meio de questões afetas a custos e benefícios, a como as ações poderiam ser mais efetivas no alcance dos objetivos e a uma avaliação se existiriam outras alternativas disponíveis para os governos. Por outro lado, a AIR também objetiva ser um processo de tomada de decisão que auxilia os gestores públicos a conhecerem se e como regular de modo a atingir os objetivos das políticas públicas. Desta

forma, a AIR seria integrada com sistemas de consultas públicas, desenvolvimento de políticas e construção de normativos governamentais com o objetivo de divulgar as expectativas sobre os efeitos das propostas regulatórias de modo que as informações possam ser utilizadas como subsídio na tomada de decisão (OECD, 2009).

De acordo com a OECD (2008a), a AIR seria proveitosa tanto na revisão da regulação existente quanto na avaliação de novas propostas de medidas regulatórias. Ainda, é relevante que as regulações governamentais locais ou as ações de reguladores independentes sejam incluídos nas análises realizadas sobre a estrutura regulatória.

Adicionalmente, a AIR aumenta a *accountability* do Governo na medida em que eleva a transparência das decisões e encoraja a formulação de políticas baseadas em evidências, o que auxilia na entrega de uma regulação mais efetiva (NAO, 2007). Organismos internacionais destacam que a AIR tem o potencial de fortalecer a governança regulatória e conseqüentemente a melhoria da competitividade do país, bem como apoiar a difusão de uma linguagem comum em termos de regulação (PECI, 2011).

Segundo a OECD (2008b), existem algumas questões que podem auxiliar o formulador de políticas a refletir acerca de temas centrais para o desenho e implementação de uma AIR, tais como a maximização política do envolvimento com a AIR, a alocação de responsabilidades para a implementação de uma AIR, o treinamento dos reguladores, a utilização de um método consistente porém flexível, o desenvolvimento e implementação de estratégias de coleta de dados, a integração da AIR desde o início do processo de formulação de políticas, a comunicação dos resultados, o envolvimento da sociedade civil de maneira extensiva e a aplicação da AIR tanto para as atuais quanto para as novas regulações.

No entanto, existem alguns problemas que podem surgir a partir da obrigatoriedade formal de realização da AIR pelos reguladores, tal como pautado por Lodge e Wegrich (2009) e ratificado por Cunha (2018) em análise efetuada sobre o Projeto de Lei nº 6.621/2016 - que discute a proposta de lei das agências reguladoras - conforme listado abaixo:

- AIR, em muitos casos, torna-se um exercício meramente proforma (“*boxticking*”, no termo em inglês), priorizando a adequação formal a modelos estáticos e não a qualidade do conteúdo;
- A AIR pode ossificar demasiadamente o processo regulatório, tornando-o mais lento e de mais difícil adaptação a mudanças necessárias, sejam internas, sejam externas às agências;

- AIR tenderá a validar decisões já tomadas (seria uma “conta de chegada”), legitimando uma sistemática de intervenção preferível e previamente escolhida;
- A AIR, apesar de sugerir imparcialidade, não é neutra, pois é conduzida antevendo pontos de tensão políticos, técnicos e de outras ordens;
- No plano organizacional das agências, a elaboração da AIR coloca exigência adicional sobre a burocracia, a qual, se não estiver previamente capacitada para responder à obrigatoriedade de adoção da AIR, pode frustrar sua implementação;
- A AIR eleva as barreiras de entrada no processo regulatório, em virtude do grau de sofisticação e exigência técnica que exige, incidindo sobre o lado da demanda da AIR – ou seja, quem a consumirá, externamente às agências (CUNHA, 2018, p. 7-8).

Finalmente, em que pese a necessidade de ponderação de tais questões em sua implementação, a AIR ganha destaque como uma ferramenta que possibilita tornar o desempenho da regulação mais eficiente por pretender ser um sistema de medição eficaz, que possibilita uma identificação clara das opções disponíveis, das razões, dos custos e dos benefícios para que o governo possa tomar uma decisão. Ademais, a AIR promove a transparência, fornecendo ao debate informações claras para fortalecer a democracia e a competitividade (CASTRO, 2014).

2.3.2. Transparência e controle social

A transparência e a clareza das atividades realizadas na concretização de grandes projetos de infraestrutura são fundamentais para construir a confiança da população e para auxiliar no conhecimento e em como lidar com as demandas da sociedade civil, e consequentemente contribui para a indução de um controle social sobre as atividades executadas e os benefícios entregues à população (OECD, 2016).

Segundo a OECD (2017a), a política regulatória tem como objetivo central assegurar que a regulação está sendo desenhada e implementada de acordo com o interesse público. Tal objetivo apenas será alcançado com o auxílio daqueles que estão interessados na regulação discutida. Assim, uma formulação de políticas inclusiva faz parte de uma cultura de governança que permeia a ideia de uma administração pública aberta para contribuições das partes interessadas, com o intuito de desenhar melhores políticas, ampliando assim a tomada de decisão baseada em evidência.

Assim, um requerimento básico em termos de qualidade da regulação está na clareza do processo de decisão, principalmente no caso de assuntos técnicos. É fundamental que se explique ao público as decisões que estão sendo tomadas para

assegurar o apoio e o entendimento daquilo que se pretende implementar, por meio da elaboração de audiências públicas, disseminação de relatórios e da construção de páginas *web* bem desenhadas (OECD, 2008a).

Nesse sentido, uma das possíveis ferramentas para permitir o aumento da transparência na realização e divulgação dos atos e decisões tomadas pelas agências está na transmissão *online* e gravação das reuniões da Diretoria Colegiada, conforme ocorre com a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), por exemplo (FGV-CERI, 2016).

Além disso, observa-se que as audiências públicas tendem a ser uma importante ferramenta para assegurar os comentários das partes interessadas, principalmente quando estão conectadas a outros processos de consultas. Contudo, é relevante a compreensão de que mesmo estando abertas ao público em geral, o acesso real depende de uma ampla circulação de convites, contendo o lugar e o horário da audiência (OECD, 2008a).

Ademais, na discussão sobre transparência e controle social deve existir uma preocupação constante sobre a equiparação do acesso à informação e capacidade de participação entre grupos de interesses diversos, dado que pesquisas já mostraram que existem barreiras significativas de participação social de ordem cognitiva e motivacional, dado a existência de um nível de sofisticação técnica elevada para que o cidadão compreenda e teça comentários no processo regulatório (COGLIANESE, 2006).

Por fim, o engajamento do cidadão vai depender do nível de compartilhamento pelos governos acerca da agenda regulatória e também da percepção de que as propostas encaminhadas pela sociedade serão consideradas na decisão final. Para isso, o processo de desenvolvimento de políticas regulatórias deverá constar como um processo interativo em que seja possível inserir as prioridades dos cidadãos em todo o ciclo decisório (SABIONI *et al.*, 2016).

2.3.3. *Insights* comportamentais

Para conceituar qual a relevância dos *insights* comportamentais para a qualidade regulatória é preciso primeiramente a compreensão sobre o crescimento da teoria sobre economia comportamental proveniente do questionamento do modelo do agente racional. Os processos decisórios humanos que emergem dos estudos comportamentais derivam do constante emprego de heurísticas (atalhos cognitivos) para resolver problemas difíceis que contêm elevados riscos e incertezas. Tal circunstância

possibilita a ocorrência de erros sistemáticos decorrentes do emprego de tais heurísticas, os chamados vieses, permitindo o emprego de decisões tomadas de forma automática e intuitiva (CAMPOS FILHO e PAIVA, 2017).

Nesse contexto, mais relevante ainda é considerar que as decisões são influenciadas pelo contexto em que são tomadas, ou seja, ao se analisar a situação para traçar uma estratégia de intervenção do Estado por meio de incentivos, é preciso a compreensão de que os seres humanos poderão ser beneficiados por “cutucões” (*nudges*) para a tomada de decisão mais alinhada aos interesses ali dispostos (THALER; SUNSTEIN, 2013).

O conceito de *nudge* poderia ser construído como um aspecto da arquitetura de escolha que altera o comportamento dos agentes de forma previsível, sem que isso represente em proibição de opções ou alteração significativa de seus incentivos econômicos. Os incentivos são baseados nos *insights* estabelecidos da psicologia cognitiva e da economia comportamental para considerar que os cidadãos possuem uma racionalidade limitada ao tomarem as suas decisões diárias (BALDWIN, 2014).

Assim, a utilização da teoria sobre economia comportamental provoca alterações acerca das decisões administrativas ao considerar que o papel regulador do Estado pode não funcionar de maneira eficaz ou eficiente caso o agente público não considere o modo como as pessoas poderão reagir de acordo com os seus vieses (ALEMANNO e SPINA, 2014).

No entanto, alguns autores ainda questionam a agenda sobre *nudge*, argumentando sobre a falta de transparência e de estruturas de responsabilidade mais claras, algo que tenderia a ser problemático à luz dos princípios básicos da democracia liberal. Outrossim, a utilização do *nudge* poderia lidar com um paradoxo de uma abordagem que utiliza políticas racionais – já que a teoria trabalha com a possibilidade de previsão sobre o efeito de escolhas e disposição dos indivíduos em escolher com base em mais informação - para resolver problemas resultantes dos limites da própria racionalidade limitada (LODGE e WEGRICH, 2016).

Em que pese a existência de críticas quanto à ausência de debate sobre possíveis limitações na aplicação de *nudge* para a condução das políticas públicas, ao se considerar uma nova perspectiva regulatória, permite-se a ponderação sobre as prováveis reações advindas de fatores psicológicos pertencentes a diferentes contextos, permitindo que a regulação assuma uma variedade de formas de maneira que, embora não sejam

projetadas para afetar a mudança comportamental, possibilitam a alteração da estrutura do mercado em que escolhas relevantes são feitas (MOSS e CISTERNINO, 2009).

3. Procedimentos Metodológicos

O presente estudo possui uma abordagem metodológica qualitativa, utilizando técnicas de coleta, tratamento e análise de dados documentais, coletados por meio dos sítios eletrônicos e dos relatórios de gestão anual das agências reguladoras federais. Pode ser definido como um estudo hipotético-dedutivo, no qual se possui um conhecimento prévio sobre o assunto, o que permite a formulação de um problema empírico para o qual se procura uma solução que consistirá em uma conjectura (ou nova teoria), que será testada por meio de técnicas de falseamento que, após avaliadas, poderão ser corroboradas ou rejeitadas (LAKATOS; MARCONI, 1991).

3.1. Desenvolvimento das questões a serem averiguadas

Com o propósito da construção de indicadores sobre o nível da qualidade regulatória em agências reguladoras federais de infraestrutura (ANATEL, ANEEL, ANP, ANTT, ANTAQ, ANAC e ANA), é importante determinar quais seriam os parâmetros de avaliação para a análise, os quais nesse estudo serão representados por questões formuladas para compor o indicador de qualidade regulatória.

Para a construção das questões a serem averiguadas com o auxílio da coleta de dados foram considerados os estudos do NAO (2007), da OECD (2008a), OECD (2008b), OECD (2012), OECD (2016) e OECD (2017a), destacados na Seção 2.3, além de terem sido observados os termos do problema de pesquisa e a revisão teórica realizada anteriormente.

Nesse sentido, a seguir serão apresentados os fundamentos utilizados para a construção das questões a serem testadas na próxima Seção, as quais irão compor o resultado dos indicadores para cada agência reguladora.

De acordo com as publicações da OECD (2008b), OECD (2012) e do NAO (2007), foram formuladas duas questões a serem testadas para a abordagem de Análise de Impacto Regulatório (AIR), cuja pontuação será 0 (zero) quando não utilizado ou 1 (um) quando for utilizado:

Q₁: Existe regulamentação específica para a realização de AIR.

Q₂: Existe alocação de responsabilidades para a realização de AIR.

Adicionalmente, consoante OECD (2008a), OECD (2016) e OECD (2017a), foram elaboradas três questões sobre transparência e controle social, cuja pontuação poderá variar entre 0 (zero) e 1 (um):

- Q3: Existe regulamentação específica sobre o processo de audiência e consulta pública.*
- Q4: Existe transparência e clareza acerca das decisões que são tomadas por meio da transmissão online e gravação das decisões colegiadas.*
- Q5: As consultas públicas são lançadas com um prazo entre 30 e 60 dias para a manifestação das partes interessadas.*

Finalmente, foi elaborada uma questão que visa testar a utilização de *insights* comportamentais pelas agências reguladoras, cuja pontuação será 0 (zero) quando não utilizado ou 1 (um) quando for utilizado:

- Q6: São aplicadas intervenções regulatórias por meio de “nudge”.*

Conforme observado, para cada questão serão atribuídos valores que variam entre 0 (zero) e 1 (um). Após a atribuição desses valores, para cada agência reguladora ocorrerá a soma da pontuação e assim será estabelecido um indicador de qualidade regulatória de acordo com os critérios anteriormente estabelecidos. Cumpre destacar que o período utilizado para realizar os testes relacionados à questão *Q5*, bem como o período limite para avaliar a implementação de boas práticas consideradas nas demais questões, foi o exercício de 2018.

Adicionalmente, será realizada uma análise qualitativa sobre os documentos coletados e avaliados para a construção dos indicadores. Essa análise visa proporcionar uma visão mais ampla acerca de como foram construídos os indicadores e será apresentada para cada questão dos eixos temáticos anteriormente estabelecidos: análise de impacto regulatório, transparência e controle social e *insights* comportamentais.

Por fim, os resultados finais serão apresentados por meio de uma análise consolidada acerca dos indicadores finais que representarão o nível de qualidade regulatória das agências reguladoras de acordo com os critérios estabelecidos pelo estudo. Outrossim, serão apresentadas as limitações impostas pelos dados coletados e pelas avaliações realizadas que contrapõem os conceitos de qualidade e capacidade regulatória.

4. Apuração e análise dos resultados

Considerando os propósitos do estudo, a análise dos resultados é apresentada em duas etapas: análise documental de cada questão dos eixos temáticos (análise de impacto regulatório, transparência e controle social e *insights* comportamentais) e, por fim, análise do nível de qualidade regulatória encontrado para as agências reguladoras selecionadas.

4.1. Análise sobre as questões dos eixos temáticos

A primeira avaliação realizada sobre as informações coletadas, dentro do escopo percorrido na Seção 3, apresenta as iniciativas possíveis de serem observadas com relação à implementação pelas agências reguladoras federais de infraestrutura selecionadas no início deste estudo (ANATEL, ANEEL, ANP, ANTT, ANTAQ, ANAC e ANA), com o foco na busca por uma melhor qualidade regulatória.

4.1.1. Análise de impacto regulatório (AIR)

Para realizar a avaliação acerca da implementação da ferramenta de AIR pelas agências selecionadas, foram realizadas pesquisas acerca de documentos que demonstrem a existência de uma regulamentação específica para o tema e que contenha também a alocação de responsabilidades para a realização de AIR, ambas boas práticas trazidas por documentos da OECD (OECD, 2008b). Os resultados encontrados estão dispostos na Tabela 01 abaixo:

Tabela 01: Análise de impacto regulatório

	ANATEL	ANEEL	ANP	ANTT	ANTAQ	ANAC	ANA
<i>Q1:</i> Regulamentação específica para a realização de AIR (OECD, 2008b)	1	1	0	1	0	1	0
<i>Q2:</i> Alocação de responsabilidades para a realização de	1	1	0	1	1	0	0

AIR (OECD, 2008b)							
TOTAL	2	2	0	2	1	1	0

Fonte: elaborada pela autora

Conforme pode ser observado pelos resultados expostos acima, as agências reguladoras estão evoluindo na implementação da AIR como uma boa prática para o aperfeiçoamento da qualidade regulatória. Mesmo aquelas agências que não pontuaram de acordo os critérios estabelecidos para a pesquisa, ao analisar os documentos existentes que tratam sobre o assunto, foram observadas iniciativas que visam o aprimoramento interno na condução de AIR.

No caso da ANATEL, foi encontrada a Portaria nº 927/2015 que traz na Seção V os regramentos e as atividades necessárias para a realização de AIR, tais como a coleta de dados, o nível de profundidade da AIR que será realizada, a avaliação da necessidade de contratação de consultoria, os elementos que deverão estar contidos no Relatório de AIR, a necessidade de se pensar em alternativas de ação e a conveniência de expor as conclusões que justifiquem a alternativa preferencial. Ainda na Seção V ocorre a atribuição de responsabilidades para a Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR) sobre a coordenação dos estudos de impacto regulatório.

Já no caso da ANEEL, foi publicada a Resolução Normativa nº 798/2017 que aprovou a revisão da Norma de Organização ANEEL nº 40, de 12 de março de 2013, que já dispunha sobre a realização de AIR no âmbito da agência. A nova norma traz os conceitos acerca de AIR e de Análise dos Resultados Regulatórios (ARR) e atualiza todos os procedimentos a serem aplicados na condução da AIR. Em seu art. 3º, a resolução confere ao titular da unidade organizacional a responsabilidade pela instauração e condução da AIR e da ARR relacionadas com os atos normativos propostos pela sua unidade organizacional.

A respeito das avaliações efetuadas na ANP, foi observado que o seu Regimento Interno (Portaria ANP nº 69/2011) foi recém alterado pela Portaria ANP nº 473 de 14 de novembro de 2017 que incluiu os incisos XV a XXII no artigo 12. Para este estudo, destaca-se a inclusão do inciso XXI que passou a vigorar com a seguinte redação, delegando novas atribuições à Secretaria Executiva:

elaborar e disseminar as recomendações metodológicas que devem orientar a elaboração de Análises de Impacto Regulatório, bem como monitorar sua aplicação no âmbito da ANP, apoiando as unidades organizacionais na sua elaboração. Essa alteração demonstra que a agência tem atuado no sentido do aperfeiçoamento de suas práticas regulatórias e pretende institucionalizar a ferramenta de AIR em seus processos.

Adicionalmente, em que pese a rigor metodológico não ter se observado nenhuma regulamentação específica acerca dos procedimentos para a realização de AIR ou mesmo uma alocação de responsabilidades para a sua condução na ANP, na prática a agência já apresenta preocupação com a implementação de tal ferramenta, demonstrada, por exemplo, na publicação de um Relatório de Análise de Impacto Regulatório para a requalificação de recipientes transportáveis de aço para Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), em 27 de fevereiro de 2015². Tal fato certifica que a ANP já está utilizando a ferramenta de AIR mesmo sem ter efetuado a regulamentação interna.

Quanto à ANTT, a pesquisa realizada permitiu o conhecimento da Deliberação nº 85/2016 que tornou a AIR obrigatória internamente e dispõe sobre a sua realização no âmbito da agência. Em seu artigo 5º é delegada à Superintendência de Governança Regulatória (SUREG) a delimitação e a atualização do conteúdo mínimo que deve constar na Análise de Impacto Regulatório a ser realizada pelas Unidades Organizacionais e à Coordenação de Análise de Impacto e Monitoramento (COIMP), vinculada à Gerência de Melhoria da Qualidade Regulatória (GEMEQ/SUREG), a prestação de apoio às demais Unidades Organizacionais no desenvolvimento das AIR's. Ademais, a ANTT possui um Manual de Análise de Impacto Regulatório³ que permite a consulta aos conceitos e procedimentos a serem seguidos pela agência na condução das AIR's.

Com relação à ANTAQ, não foi observada nenhuma regulamentação específica para orientar internamente os procedimentos a serem seguidos a respeito de AIR. Com relação à alocação de responsabilidades para a realização de AIR, o Regimento

² Disponível em:

http://www.anp.gov.br/images/Consultas_publicas/Concluidas/2015/n10/Relatorio_Analise_Impacto_Regulatorio.pdf. Acesso em: 4 de fev. de 2019.

³ Disponível em:

http://agendaregulatoria.antt.gov.br/index.php/content/view/3089/Analise_de_Impacto_Regulatorio___Nivel_1.html. Acesso em: 4 de fev. de 2019.

Interno da agência (Resolução ANTAQ nº 3.585/2014) traz em seu artigo 52, inciso I que compete à Superintendência de Regulação:

planejar, coordenar, analisar e submeter à Diretoria Colegiada da ANTAQ as matérias relacionadas com a elaboração e revisão de normas inerentes aos procedimentos de outorga, fiscalização e estudos, utilizando, sempre que couber, a metodologia de análise do impacto regulatório (AIR), bem como as atribuições de suas respectivas Gerências.

Já a ANAC prevê na Instrução Normativa nº 61/2012 os procedimentos gerais para a realização de análise preliminar quando da proposição de atos normativos e decisórios. Neste caso a norma prevê a elaboração e atualização de formulário específico a ser preenchido pelas unidades organizacionais e que visa suscitar e orientar as discussões de AIR no âmbito da atividade regulatória desenvolvida pelas Superintendências finalísticas. No entanto, não foi observada a existência de um responsável pela elaboração ou acompanhamento das AIR's.

Finalmente, nas análises realizadas sobre a ANA observou-se o desenvolvimento de um Programa de Qualidade Regulatória regulamentado pela Resolução nº 86 de 29 de outubro de 2018, em que constam o conceito, a finalidade e a importância da AIR e indica a sua implementação de forma gradual após a realização de projeto piloto e aprovação de manual específico a ser adotado por toda a agência. Assim sendo, ainda não foram identificados a existência de um normativo próprio ou a alocação de responsabilidades para a realização de AIR.

4.1.2. Transparência e controle social

A respeito das análises efetuadas para estabelecer um indicador acerca da implementação de ferramentas que propiciam a transparência e o controle social, foram realizadas pesquisas em documentações das agências reguladoras sobre boas práticas regulatórias, a exemplo da existência de uma regulamentação específica sobre o processo de audiência e consulta pública (OECD, 2008a). Neste caso, cabe ressaltar que a pontuação foi dividida entre audiência e consulta pública, ou seja, caso a regulamentação trate de apenas um dos itens, a nota atribuída terá sido 0,5 (meio ponto). Ademais, também foram analisados a existência de transmissão *online* e gravação das decisões colegiadas (OECD, 2008a; FGV-CERI, 2016) e o prazo dado para que ocorra

manifestação das partes interessadas nas consultas públicas (OECD, 2017a). Os resultados encontrados estão dispostos na Tabela 02 abaixo:

Tabela 02: Transparência e controle social

	ANATEL	ANEEL	ANP	ANTT	ANTAQ	ANAC	ANA
<i>Q3:</i> Regulamentação específica sobre o processo de audiência e consulta pública (OECD, 2008a)	1	1	1	1	1	1	0,5
<i>Q4:</i> Transparência e clareza acerca das decisões que são tomadas por meio da transmissão <i>online</i> e gravação das decisões colegiadas (OECD, 2008a; FGV-CERI, 2016)	1	1	0	0	1	1	0
<i>Q5:</i> As consultas públicas são lançadas com um prazo entre 30 e 60 dias para a manifestação das partes interessadas (OECD, 2017a)	0,49	0,83	0,65	0,92	0,87	0,86	1
TOTAL	2,49	2,83	1,65	1,92	2,87	2,86	1,05

Fonte: elaborada pela autora

A partir dos resultados encontrados foi possível perceber que um dos critérios avaliados que mais diferenciou a nota final para o eixo de transparência e controle social foi a existência de divulgação das decisões colegiadas das agências reguladoras por meio

da transmissão *online* e gravação das reuniões deliberativas. Por meio de pesquisas no canal do *youtube* de cada uma das agências reguladoras, foi possível identificar a presença das gravações das reuniões disponibilizadas pela ANATEL⁴, ANEEL⁵ e pela ANAC⁶. Já no caso da ANTAQ⁷ foi possível visualizar os vídeos por meio do próprio sítio eletrônico da agência.

Quanto à ANTT, segundo TABATCHEIK (2018), há a pretensão de que a agência implemente as transmissões pela internet desde o mês de novembro de 2018, sendo que atualmente os atos da diretoria são disponibilizados somente no Diário Oficial e no seu próprio sítio eletrônico, porém sem vídeos gravados ou transmissões *online*.

Já com relação à ANP, foi observado em seu sítio eletrônico o comunicado acerca do início das transmissões *online* das reuniões da diretoria colegiada a partir do dia 06/02/2019⁸. Como para este estudo foi delimitado o exercício de 2018 como limite de observação sobre a implementação de boas práticas para a construção dos índices, a agência não foi pontuada neste quesito. Não obstante, para a ANA não foi possível identificar nenhuma iniciativa de transparência das decisões colegiadas por meio da divulgação de vídeos ao verificar o espaço dedicado à diretoria colegiada no próprio sítio eletrônico da agência e sequer em seu canal do *youtube*.

Quanto aos resultados obtidos que tratam sobre audiências e consultas públicas, é importante que inicialmente sejam estabelecidos os seus respectivos conceitos de acordo com a literatura. Soares (2002) pontua que embora ambos institutos sejam formas de participação social na gestão e controle da Administração Pública, eles não se confundem. A audiência pública seria uma forma de promover o debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes da sociedade civil, tendo a particularidade de se materializar por meio de debates orais a serem realizados em sessões previamente designadas para este fim. Já a consulta pública ocorreria por meio da manifestação da opinião pública em peças formais e devidamente escritas.

⁴ Disponível em: https://www.youtube.com/channel/UCMzB_Ihgd2O-Vvu-Pn3dqWA. Acesso em: 4 fev. 2019.

⁵ Disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PL83dxI5zonT4QkOjUUTSWcY1us40cSrls> e <http://www.aneel.gov.br/videos-das-reunioes>. Acesso em: 4 fev. 2019.

⁶ Disponível em: <https://www.youtube.com/channel/UC5ynmbMZXolM-jo2hGR31qg/videos>. Acesso em: 4 fev. 2019.

⁷ Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/index.php/institucional/diretoria-colegiada/>. Acesso em: 4 fev. 2019.

⁸ Disponível em: <http://www.anp.gov.br/transmissao-das-reunioes-da-diretoria-colegiada>. Acesso em: 4 fev. 2019.

No entanto, ao realizar as pesquisas sobre as práticas adotadas pelas agências reguladoras foi possível notar que não há um consenso terminológico sobre o uso das metodologias. Algumas agências seguem o conceito exposto acima, outras conferem o mesmo tratamento às audiências e consultas públicas, conforme veremos adiante.

Para a análise efetuada no sítio eletrônico da ANATEL, foi possível verificar a existência da Portaria nº 760/2008 que trata especificamente sobre os procedimentos de audiência pública. Adicionalmente, foi verificado em seu regimento interno (Resolução nº 612/2013) que os artigos 56 a 60 trazem um regramento sobre a condução de audiência e consulta pública.

Observou-se também que a ANATEL realiza as suas audiências públicas de forma presencial, após a abertura de um processo específico de consulta pública que já tenha tratado sobre aquele assunto, ou seja, para a agência vale os termos conceituais expostos acima. Ainda, nas análises efetuadas foram verificadas a realização de 51 consultas públicas no exercício de 2018, sendo que dessas apenas 25 foram publicadas com o prazo entre 30 e 60 dias para recebimento de contribuições, totalizando um índice de 0,49.

Para a ANEEL, foi editada a Resolução Normativa nº 483/2012 que alterou a Resolução Normativa nº 273/2007 e que traz, em seu Capítulo II, os procedimentos para a realização de Audiência Pública e, no Capítulo III, para a Consulta Pública. No caso da ANEEL, observou-se que a agência utiliza o conceito de Audiência Pública tanto para a realização de sessões presenciais quanto para o intercâmbio documental. Por esse motivo foram avaliados na Q₅ tanto a realização de consultas quanto de audiências públicas, chegando ao resultado total de 83 consultas e audiências públicas ocorridas no exercício de 2018, sendo que 69 atenderam ao critério de terem sido realizadas em um prazo entre 30 e 60 dias para o recebimento de contribuições, totalizando um índice de 0,83.

Já no caso da ANP foi encontrada a Resolução ANP nº 05/2004 que regulamentou os processos de audiência e consulta pública para as atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo. Este normativo traz em seu artigo 3º que a audiência pública poderá ser precedida de consulta pública e, quando das análises sobre a sua aplicação foi observado que no exercício de 2018 todas as audiências públicas foram antecedidas da realização de consultas públicas. Assim, foram identificadas a promoção de 34 consultas/audiências públicas, sendo que 22 atenderam o prazo entre 30 e 60 dias para o recebimento de contribuições, totalizando o índice de 0,65.

Em relação às pesquisas efetuadas quanto à ANTT, encontrou-se a Resolução nº 5.810/2018 que aprovou o regimento interno da agência, constando em seu Capítulo III os regramentos para a realização de audiência pública e no Capítulo IV para a consulta pública. Durante o exercício de 2018, a ANTT promoveu 10 audiências públicas, tendo como prática o estabelecimento de um prazo anterior para o encaminhamento de contribuições por escrito para que então fosse realizada a sessão pública ao vivo. Destas, apenas 01 não cumpriu o prazo mínimo de 30 dias para o recebimento de contribuições. Ademais, a agência realizou 02 consultas públicas no exercício de 2018, sendo que ambas cumpriram o critério estabelecido pela pesquisa de mais de 30 dias de prazo para o recebimento de contribuições. Portanto, ao somar a quantidade de audiências e consultas públicas realizadas comparativamente ao cumprimento do critério estabelecido, chegou-se ao índice de 0,92.

No tocante à ANTAQ, foi editada a Resolução nº 6.455/2018 que dispõe sobre a participação social nas decisões da agência por meio de audiências públicas, consultas públicas, reuniões participativas, tomadas de subsídio e consultas internas. Portanto, a ANTAQ possui uma regulamentação específica sobre os procedimentos a serem realizados para audiência pública (Seção IV) e consulta pública (Seção V). A respeito da prática da agência quanto a esse assunto, observou-se que as consultas e audiências públicas são realizadas conjuntamente, abrindo um prazo para o encaminhamento de contribuições e posteriormente agendando uma data para a audiência presencial. Assim, em 2018 foram realizadas 15 audiências/consultas públicas, sendo que 13 cumpriram o prazo entre 30 e 60 dias para o recebimento de contribuições, totalizando o índice de 0,87.

A respeito da ANAC, a agência conta com a Instrução Normativa nº 18/2009 para regulamentar os procedimentos de audiência (Capítulo I) e consulta pública (Capítulo II). Foi constatado que na prática nem todas as audiências públicas abertas pela agência contaram com uma sessão presencial, se assemelhando assim a um processo de consulta pública, conforme conceituado anteriormente. Desta forma, optou-se por verificar tanto os processos de audiência pública quanto os de consulta pública na composição do indicador. Assim, foram realizadas 29 audiências/consultas públicas, sendo que 25 cumpriram o prazo entre 30 e 60 dias para o recebimento de contribuições, totalizando o índice de 0,86.

Finalmente, a ANA possui a Resolução nº 52/2011 que regulamenta a audiência pública. No entanto, não foi encontrado nenhum normativo que tratasse sobre os procedimentos para a realização de consultas públicas. Ademais, em seu artigo 4º, § 2º consta que as audiências públicas poderão ocorrer de forma presencial ou não presencial, o que indica que a agência conceitualmente considera a audiência pública de forma equivalente à consulta pública. Para o exercício de 2018 foi identificada apenas uma audiência pública, a qual contou com um prazo de mais de 30 dias para o recebimento de contribuições, portanto seu índice foi 1.

4.1.3. *Insights* comportamentais

O último eixo temático sugerido para avaliação foi a utilização de *insights* comportamentais nos processos regulatórios das agências. Nesse caso, por ter sido avaliado apenas um critério (aplicação de intervenção regulatória por meio de “*nudges*”) e o resultado final da avaliação trazer apenas um indicador “0” ou “1”, o seu peso para o índice final de qualidade regulatória será diferenciado dos indicadores anteriores. No entanto, o intuito é justamente apresentar quais agências reguladoras estão estudando ou mesmo iniciando a implantação de um dos assuntos mais complexos e atuais para as ciências sociais, considerando também a relevância do tema, já que nos anos de 2002 e 2017 os vencedores do prêmio Nobel foram anunciados devido às suas contribuições para a economia comportamental (QUIRINO, 2017). Os resultados encontrados estão dispostos na Tabela 03 abaixo:

Tabela 03: *Insights* comportamentais

	ANATEL	ANEEL	ANP	ANTT	ANTAQ	ANAC	ANA
<i>Q6</i> : São aplicadas intervenções regulatórias por meio de <i>nudge</i>	0	1	0	0	0	0	0

Fonte: elaborada pela autora

Conforme observado pelos resultados encontrados nas pesquisas realizadas nos sítios eletrônicos, a única agência reguladora federal de infraestrutura em que

puderam ser observadas iniciativas de intervenção regulatória por meio de *nudge* foi a ANEEL. Cabe lembrar que, conforme Baldwin (2014), a utilização de *nudge* em prospectos regulatórios visa alterar o comportamento dos agentes sem criar uma proibição de opções ou restrição significativa de suas ações.

No caso elencado, foi identificada a iniciativa de estabelecimento das Bandeiras Tarifárias nas contas de energia elétrica dos consumidores. A iniciativa visa a utilização das mesmas cores dos semáforos para indicar o acréscimo ou não de custos adicionais no valor da energia a ser repassada ao consumidor final, em função das condições de geração elétrica. As modalidades, conforme informação do sítio eletrônico, estão expostas abaixo⁹:

Bandeira verde: condições favoráveis de geração de energia. A tarifa não sofre nenhum acréscimo;

Bandeira amarela: condições de geração menos favoráveis. A tarifa sofre acréscimo de R\$ 0,010 para cada quilowatt-hora (kWh) consumidos;

Bandeira vermelha - Patamar 1: condições mais custosas de geração. A tarifa sofre acréscimo de R\$ 0,030 para cada quilowatt-hora kWh consumido.

Bandeira vermelha - Patamar 2: condições ainda mais custosas de geração. A tarifa sofre acréscimo de R\$ 0,050 para cada quilowatt-hora kWh consumido.

Assim, é possível notar a iniciativa da agência de traduzir em cores para o consumidor quando as condições não estão favoráveis à geração de energia elétrica e, em consequência, há a necessidade de diminuição da demanda energética. Portanto, as cores visam emitir alertas sobre o aumento da tarifa com o intuito de redução no consumo. No entanto, não foi possível encontrar informações ou gráficos disponíveis no sítio eletrônico da agência que remetessem aos resultados obtidos com a iniciativa, ou seja, a efetiva redução de consumo de energia elétrica quando da aplicação das bandeiras tarifárias.

Ainda com relação ao setor elétrico, a OECD (2017b) realizou estudos sobre *insights* comportamentais com instituições de diversos países (Itália, Estados Unidos, Holanda, África do Sul, Suécia e Reino Unido). No caso da Itália, o estudo foi direcionado a prestar melhores informações aos consumidores com o intuito de obter uma utilização energética mais eficiente. Os resultados encontrados demonstraram que alguns elementos

⁹ Disponível em: http://www.aneel.gov.br/tarifas-consumidores/-/asset_publisher/e2INtBH4EC4e/content/bandeira-tarifaria/654800. Acesso em: 06 fev. 2019.

quando presentes em intervenções regulatórias que utilizam os conceitos de *insights* comportamentais produzem resultados mais satisfatórios, tais como: constante *feedback* aos consumidores para aumentar as curvas de aprendizado, sendo que este *feedback* é mais efetivo quando foca na evolução dos gastos e não do consumo de energia elétrica, o provimento de informações a respeito do uso ineficiente e da diferença de custos com relação a faturas anteriores e informar sobre dados de consumidores pré-selecionados que sejam mais eficientes no consumo de energia e não focar na média. Tais informações foram utilizadas pela agência de regulação italiana para redesenhar o formato da conta de energia elétrica e propiciar os corretos incentivos a seus consumidores.

Pelo exposto acima, acredita-se que mesmo a ANEEL tendo sido uma das agências precursoras a implementar intervenções regulatórias por meio de *nudge*, tal iniciativa ainda encontra espaço para aprimoramento, principalmente baseado em estudos a serem realizados que utilizem os elementos expostos pela OECD (2017b), no intuito de melhor alcançar os objetivos propostos com as Bandeiras Tarifárias.

4.2. Análise do nível de qualidade regulatória das agências reguladoras

Nesta seção o intuito é apresentar uma avaliação consolidada sobre os indicadores de qualidade regulatória obtidos por cada agência avaliada e ponderar os resultados obtidos com os conceitos de capacidade regulatória, demonstrando ainda algumas limitações apresentadas a partir do modelo de avaliação por meio de um índice. Os resultados finais que formam os indicadores estão representados na Tabela 04:

Tabela 04: Nível de qualidade regulatória

	ANATEL	ANEEL	ANP	ANTT	ANTAQ	ANAC	ANA
<i>Q₁</i> : Regulamentação específica para a realização de AIR (OECD, 2008b)	1	1	0	1	0	1	0
<i>Q₂</i> : Alocação de responsabilidades para a realização de AIR (OECD, 2008b)	1	1	0	1	1	0	0

<i>Q</i> ₃ : Regulamentação específica sobre o processo de audiência e consulta pública (OECD, 2008a)	1	1	1	1	1	1	0,5
<i>Q</i> ₄ : Transparência e clareza acerca das decisões que são tomadas por meio da transmissão <i>online</i> e gravação das decisões colegiadas (OECD, 2008a; FGV-CERI, 2016)	1	1	0	0	1	1	0
<i>Q</i> ₅ : As consultas públicas são lançadas com um prazo entre 30 e 60 dias para a manifestação das partes interessadas (OECD, 2017)	0,49	0,83	0,65	0,92	0,87	0,86	1
<i>Q</i> ₆ : São aplicadas intervenções regulatórias por meio de <i>nudge</i>	0	1	0	0	0	0	0
Pontuação Total	4,49	5,83	1,65	3,92	3,87	3,86	1,5
Pontuação Máxima	6	6	6	6	6	6	6
Indicador Final	0,75	0,97	0,27	0,65	0,64	0,64	0,25

Fonte: elaborada pela autora

A partir dos resultados consolidados e de forma a responder o problema de pesquisa, é possível concluir que o indicador de qualidade regulatória que ainda carece do desenvolvimento de mais iniciativas dentre as agências reguladoras federais de infraestrutura é a implementação de intervenções regulatórias por meio de *nudge*, tendo sido destacada apenas uma agência reguladora com iniciativas sobre o tema. Com relação aos indicadores de AIR e de Transparência e Controle Social, foi possível observar que mesmo aquelas agências que não pontuaram segundo os critérios avaliados, ainda assim apresentaram iniciativas que visam aperfeiçoar a sua atuação regulatória, conforme já disposto na Seção anterior. No entanto, para o eixo de Transparência e Controle Social, o indicador que mais apresentou diferenças nas práticas conduzidas pelas agências foi com relação ao prazo estabelecido para manifestação das partes interessadas nas consultas públicas.

Ademais, é possível notar que a ANEEL obteve o maior índice de qualidade regulatória segundo os critérios analisados e a ANA e a ANP obtiveram os menores, restando praticamente empatadas. No entanto, ao relembrar as análises efetuadas na Seção 4.1 será possível perceber que a ANP possui diversas iniciativas relacionadas à AIR, resultando inclusive em relatórios publicados desde 2015, porém, a agência não possui os normativos que foram avaliados para a construção do índice, restando nesse quesito com valores “0”. Adicionalmente, a agência deu publicidade à implementação da transmissão ao vivo das reuniões da diretoria colegiada a partir de fevereiro de 2019. No entanto, este foi mais um quesito em que a agência restou com valores “0” de acordo com os critérios propostos.

Diferentemente é o caso da ANA, que logrou a aprovação de seu Programa de Qualidade Regulatória somente em 29 de outubro de 2018, momento em que deu início à institucionalização da AIR dentro da agência e, com relação às transmissões das reuniões da diretoria colegiada ainda não foi possível verificar nenhuma iniciativa neste sentido.

Por fim, é importante ponderar que os resultados encontrados apresentaram a ANEEL em uma posição superior às outras agências reguladoras devido principalmente à inserção da avaliação sobre o eixo temático de *insights* comportamentais, o que representa um diferencial da pesquisa realizada. Outrossim, a pesquisa inova trazendo resultados comparativos sobre elementos diversos de qualidade regulatória entre as agências reguladoras federais de infraestrutura no Brasil. Ao iniciar os estudos, foi

observado que outras pesquisas já realizaram análises sobre elementos específicos de qualidade regulatória, seja levantando informações entre múltiplas agências reguladoras ou realizando estudos de caso em uma agência reguladora em particular (CASANOVA JUNIOR, 2014; FGV-CERI, 2016; AZUMENDI, 2016; MANTOVANI, 2018). No entanto, tais pesquisas não desenvolveram indicadores que fossem capazes de estabelecer um comparativo de qualidade regulatória entre as agências pesquisadas sob a ótica de diferentes eixos temáticos.

Isto posto, verifica-se que o estudo apresenta limitações inerentes à observação puramente dos indicadores identificados, pois os números apresentados não são capazes de refletir toda a análise qualitativa efetuada nos documentos identificados para compor os índices de cada agência reguladora, associado à escolha arbitrária de um grupo limitado de indicadores. Outra limitação imposta pela pesquisa se refere à própria conceituação sobre qualidade regulatória, pois as abordagens que focam apenas em medidas formais não retratam a realidade, a qual não é estática, e acabam sendo apenas um recurso argumentativo (LODGE e WEGRICH, 2014).

Neste ponto, observa-se que o conceito de capacidade regulatória se apresenta mais abrangente que os conceitos sobre qualidade regulatória, pois é possível constatar que a denominação de capacidade regulatória alarga o conhecimento sobre qualidade regulatória justamente por ser baseada nas noções de previsibilidade e controle da discricionariedade em ambientes regulatórios dinâmicos e incertos (regras estáveis e customizáveis), buscando assegurar os “compromissos críveis” por parte do Estado e a segurança jurídica para o investimento privado (CUNHA *et al.*, 2016).

Finalmente, é premente observar a necessidade de movimentos de aprimoramento regulatório para que o nível de maturidade regulatória seja elevado dentro dos governos, transitando de um modelo unicamente com foco na estabilidade da regulação para um modelo que permita a adaptação. Para que isso ocorra, além dos conceitos de qualidade regulatória, as noções de capacidade regulatória - que permitem uma discricionariedade controlada - seriam plenamente aplicáveis para o desenvolvimento de uma coordenação regulatória governamental, aumentando o grau de coesão entre as diferentes esferas, e conseqüentemente permitindo a melhoria da entrega de serviços públicos aos cidadãos.

5. Conclusão

A presente pesquisa teve por propósito identificar indicadores de qualidade regulatória das agências reguladoras federais de infraestrutura que ainda necessitam de aperfeiçoamento. Nesse sentido, o estudo se valeu de uma plataforma teórica voltada para a conceituação sobre qualidade regulatória, com três eixos de análise (AIR, Transparência e Controle Social e *Insights* Comportamentais) para auxiliar na construção de indicadores para as agências reguladoras federais de infraestrutura, e sobre capacidade regulatória como uma noção de ampliação do entendimento sobre aprimoramento regulatório.

De uma forma geral foi possível observar diversas iniciativas das agências reguladoras na implementação e no aprimoramento da AIR em seus processos de trabalho. No entanto, a AIR ainda enfrenta diversos desafios para a sua efetiva implementação em diversos países no mundo, bem como no Brasil, tais como a necessidade de qualificação dos servidores com as competências adequadas para conduzir a AIR; a efetiva utilização de instrumentos tais como a consulta pública para a coleta de informações e integração de diferentes visões daqueles afetados diretamente pela regulação; e a necessidade de encontrar indicadores apropriados que auxiliem no monitoramento dos impactos regulatórios e posterior avaliação do resultado regulatório (OECD, 2008b). Quanto ao último ponto, o Estado assume o ônus de uma intervenção regulatória em assuntos dos mais diversos e complexos, é alvo de críticas da sociedade e ainda não logra sucesso em fazer uma avaliação clara dos resultados alcançados.

Já com relação à transparência e controle social, de uma forma geral pôde-se perceber maturidade no tocante à formalização dos procedimentos relacionados à audiência e consulta pública, pois todas as agências possuem uma regulamentação acerca da necessidade de implementação de instrumentos de participação social. Também foi observado o aumento da maturidade quanto à transparência da tomada de decisão pelas agências e o consequente aumento da *accountability* por meio de iniciativas relacionadas à transmissão *online* das reuniões das diretorias colegiadas e sua posterior disponibilização em vídeos disponíveis nos sítios eletrônicos das agências ou em seus canais no *youtube*.

Por último, os *insights* comportamentais têm sido uma estratégia inovadora na condução de políticas regulatórias e está entre as mais modernas técnicas adotadas para auxiliar o processo de tomada de decisão sem que seja preciso recorrer a um modelo formalista de leis, normas ou resoluções. No entanto, as agências reguladoras federais de

infraestrutura ainda não estão adotando tal estratégia nas intervenções regulatórias que são propostas, tendo sido observada apenas uma iniciativa dentre as unidades avaliadas.

Por fim, diferentes testes e indicadores adicionais sobre maturidade regulatória podem vir a ser testados em novos estudos visando a ampliação do conhecimento sobre o desenvolvimento e aprimoramento regulatório das agências reguladoras no Brasil, permitindo assim dar mais clareza aos avanços alcançados e estabelecer inclusive *benchmarkings* para que outras agências possam ter referências a serem seguidas para aperfeiçoar a sua atuação regulatória.

Referências

ALEMANNI, Alberto; SPINA, Alessandro. *Nudging legally: On the checks and balances of behavioral regulation*. Oxford University Press and New York University School of Law, 2014.

AZUMENDI, S. L. *Governança das agências reguladoras federais do Brasil: análise das tendências de configuração das diretorias durante os últimos vinte anos de reformas*. FGV/CERI, 2016.

BALDWIN, Robert. *Better Regulation: The Search and the Struggle*. The Oxford Handbook of Regulation, 2010.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*. 2 ed. Oxford: 2012.

BALDWIN, Robert. *From regulation to behaviour change: giving nudge the third degree*. The Modern Law Review, v. 77, n. 6, p. 831-857, 2014.

BRASIL. Agência Nacional de Águas. Resolução nº 86 de 29 de outubro de 2018. Institui o Programa de Qualidade Regulatória da ANA, aprova o Manual de instruções para elaboração, implementação e revisão da agenda regulatória da Agência e dá outras providências. Disponível em http://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2018/0086-2018_Ato_Normativo.pdf?180948. Acesso em 4 fev. 2019.

_____. Agência Nacional de Águas. Resolução nº 52/2011. Aprova o regulamento de audiências públicas da ANA. Disponível em <http://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2011/52-2011.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2019.

_____. Agência Nacional de Aviação Civil. Instrução Normativa nº 61/2012. Estabelece os procedimentos gerais para realização de análise preliminar para proposição de atos normativos e decisórios no âmbito da ANAC e dá outras providências. Disponível em <http://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/instrucoes->

normativas/instrucoes-normativas-2012/instrucao-normativa-no-061-de-03-07-2012/@@display-file/arquivo_norma/IN2012-0061.pdf. Acesso em: 4 fev. 2019.

_____. Agência Nacional de Aviação Civil. Instrução Normativa nº 18/2009. Estabelece procedimentos para a realização de audiências e consultas públicas no âmbito da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Disponível em http://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/instrucoes-normativas/instrucoes-normativas-2009/instrucao-normativa-no-018-de-17-02-2009/@@display-file/arquivo_norma/IN2009-0018%20retif%20I.pdf. Acesso em: 4 fev. 2019.

_____. Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa nº 798/2017. Aprova a revisão da Norma de Organização ANEEL nº 40, de 12 de março de 2013, que dispõe sobre a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) no âmbito da Agência. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2017/044/resultado/ren2017798.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2019.

_____. Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa nº 483.2012. Altera a Norma de Organização ANEEL 001, aprovada pela Resolução Normativa nº 273, de 10 de julho de 2007. Disponível em: http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2011/040/resultado/resolucao_483_2012.pdf. Acesso em: 1 fev. 2019.

_____. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Resolução ANP nº 05/2004. Disponível em: <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/resol-anp/2004/fevereiro&item=ranp-5--2004>. Acesso em: 1 fev. 2019.

_____. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Portaria ANP nº 69/2011. Aprova o Regimento Interno da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Disponível em <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/portarias-anp/administrativas/2011/abril&item=panp-69-2011>. Acesso em: 1 fev. 2019.

_____. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Portaria ANP nº 473, de 14.11.2017, publicado no Diário Oficial da União em 16.11.2017. Disponível em: <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/portarias-anp/administrativas/2017/novembro&item=panp-473--2017>. Acesso em: 1 fev. 2019.

_____. Agência Nacional de Telecomunicações. Portaria nº 927/2015. Aprova o processo de regulamentação no âmbito da agência. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=343235&pub=original&filtro=1&documentoPath=343235.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2019.

_____. Agência Nacional de Telecomunicações. Portaria nº 760/2008. Padroniza o procedimento administrativo Audiência Pública no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/legislacao/portarias-normativas/2008/1017-portaria-760>. Acesso em: 1 fev. 2019.

_____. Agência Nacional de Telecomunicações. Resolução nº 612/2013. Aprovar o Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/450-resolucao-612#tituloIVcapII>. Acesso em: 1 fev. 2019.

_____. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução nº 3.585/2014. Aprova o Regimento Interno da ANTAQ. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/index.php/institucional/regimento-interno/>. Acesso em: 1 fev. 2019.

_____. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução nº 6.455/2018. Aprova a proposta de norma que dispõe sobre a participação social nas decisões da ANTAQ por meio de Audiências Públicas, Consultas Públicas, Reuniões Participativas, Tomadas de Subsídio e Consultas Internas. Disponível em: <https://antaq.wordpress.com/tag/consulta-publica/>. Acesso em: 1 fev. 2019.

_____. Agência Nacional de Transportes Terrestres. Deliberação ANTT nº 85/2016. Dispõe sobre a Análise de Impacto Regulatório (AIR) a ser realizada no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres. Disponível em <http://agendaregulatoria.antt.gov.br/>. Acesso em: 1 fev. 2019.

_____. Agência Nacional de Transportes Terrestres. Resolução ANTT nº 5.810/2018. Aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Terrestres. Disponível em: http://www.antt.gov.br/backend/galeria/arquivos/RESOLUCAO_5810.pdf. Acesso em: 1 fev. 2019.

BROWN, Ashley C.; STERN, Jon; TENENBAUM, Bernard. *Handbook for evaluating infrastructure regulatory systems*. The World Bank. Washington-DC, 2006.

CASANOVA JUNIOR, Dante. *Crítérios específicos de governança nas agências reguladoras*. 2014. 84 f. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro.

CASTRO, Camila Moreira de. *Some aspects of implementing Regulatory Impact Analysis in Brazil*. Revista de Administração Pública — Rio de Janeiro v. 48, n. 2, p. 323-342, 2014.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret; PAIVA, Luis Henrique. *Insights comportamentais e políticas de superação da pobreza*. International Policy Centre for Inclusive Growth Research Brief, 2017.

COGLIANESE, Cary. *Citizen participation in rulemaking: past, present and future*. Duke Law Journal, v.55, p. 943-968, 2006.

CUNHA, Bruno Queiroz. *Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos*. Caderno EBAPE.BR, v. 14, edição especial, artigo 4, Rio de Janeiro, 2016.

_____. *Regulação e Desenvolvimento: Reinterpretando o “modelo oficial”*. Boletim de Análise Político Institucional - IPEA, n. 16, 2018.

_____. *Projeto de Lei nº 6.621/2016 - a proposta de Lei das Agências Reguladoras*. Nota Técnica nº 22 da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST), 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/180424_NT_22_Diest.pdf. Acesso em: 17 fev. 2019.

CUNHA, Bruno Queiroz; DELIA, Rodrigo. *Assessing Regulatory Governance and Patterns of Regulatory Reform in Brazil*. Osservatorio sull’Analisi d’Impatto della Regolazione, 2013. Disponível em: www.osservatorioair.it. Acesso em: 10 jan. 2019.

CUNHA, Bruno Queiroz; GOMIDE, Alexandre de Ávila; KARAM, Ricardo Antônio de Souza. *Governança e capacidade regulatória: notas de pesquisa*. Boletim de análise político-institucional - IPEA, n. 10, 2016.

FGV-CERI. *Autonomia Financeira das Agências Reguladoras dos Setores de Infraestrutura no Brasil*, 2016.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos da metodologia científica*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LODGE, Martin; WEGRICH, Kay. *High Quality Regulation: its popularity, its tools and its future*. Public Money & Management, v. 29, n.3, 2009.

_____. *The rationality paradox of Nudge: rational tools of government in a world of bounded rationality*. Law & Policy, v. 38, n.3, p. 250-267, 2016.

LODGE, Martin; VAN STOLK, Christian; BATISTELLA-MACHADO, Julia; HAFNER, Marco; SCHWEPPENSTEDDE, Daniel; STEPANEK, Martin. *Regulação*

da infraestrutura logística no Brasil. Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science, 2017.

MANTOVANI, Juliana Rossetto Leomil. *A autonomia da agência reguladora de saneamento e energia do Estado de São Paulo (ARSESP): teoria e prática*. 2018. 63 f. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo.

MOSS, David; CISTERMINO, John. *New perspectives on regulation*. The Tobin Project. Cambridge, 2009.

NAO NATIONAL AUDIT OFFICE. *Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2006-07*. London, 2007.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. *OECD guiding principles^[1] for regulatory quality and performance*, 2005.

_____. *Relatório sobre a Reforma Regulatória: Brasil Fortalecendo a governança para o crescimento*, 2008a.

_____. *Building an institutional framework for regulatory impact analysis (RIA): guidance for policy makers*, 2008b.

_____. *Regulatory impact analysis: a tool for policy coherence: OECD Review of Regulatory Reform*, 2009.

_____. *Recomendação do conselho sobre política regulatória e governança*, 2012.

_____. *High-level principles for integrity, transparency and effective control of major events and related infrastructures*, 2016.

_____. *Best practice principles on stakeholder engagement in regulatory policy: draft for public consultations*, 2017a.

_____. *Behavioural insights and public policy: lessons from around the world*, 2017b.

PARGAL, Sheoli. *Regulation and private sector investment in infrastructure: Evidence from Latin America*. World Bank Policy Research Working Paper 3037, 2003.

PECI, Alketa. *Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro*. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 51, n.4, p. 336-348, 2011.

PÓ, Marcos Vinícius. *O Jogo Regulatório Brasileiro: a Estabilidade Contratual para além da Autonomia das Agências*. 2009. 217 f. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo.

QUERBACH, T.; ARNDT C. *Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play*. OECD Regulatory Working Papers, nº 07, OECD Publishing, Paris, 2017.

QUIRINO, Carina de Castro. O Nobel que mudou a Economia pode mudar o Direito. Jota, Brasília, 09 out. 2017. Disponível em: < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/reg/o-nobel-que-mudou-a-economia-pode-mudar-o-direito-09102017>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba; CRUZ, Verônica. *Processo regulatório e qualidade: implantação de indicadores de qualidade regulatória no Brasil*. Revista da AGERGS. Marco Regulatório nº 16.

SABIONI, Marjorie; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; BRAGA, Marcelo José; ALMEIDA, Fernanda Maria de. *Contextos (in)adequados para o engajamento cidadão no controle social*. Revista de Administração Pública-Fundação Getúlio Vargas, v. 50, n 3, 2016.

SCHLICKMANN, Flávio. *As mudanças no marco regulatório do setor elétrico brasileiro e os impactos sobre as cooperativas de eletrificação: o caso da CEGERO*.

2018. 202 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, Criciúma.

SOARES, Evanna. *A audiência pública no processo administrativo*. Revista de Direito Administrativo-Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

TABATCHEIK, Gabriel. *ANTT promete transmitir reuniões da diretoria a partir de novembro*. Jota, Brasília, 19 out. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/tributos-e-empresas/infraestrutura/antt-promete-transmitir-reunioes-da-diretoria-a-partir-de-novembro-19102018>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

THALER, R.; SUNSTEIN, C.; BALZ, J. Choice Architecture. *The behavioral foundations of public policy*. New Jersey: Princeton University Press, 2013.