



Programa  
Cátedras Brasil

Caderno 114

---

# Sumário Executivo

Quem precisa de AIR?  
Análise de Impacto Regulatório como  
mecanismo estratégico de proteção

---

Autores

Carlos Pereira  
Érico Lopes dos Santos

*Coleção: Regulação*



# Sumário

## Executivo

---

### Resumo

A pesquisa conduzida teve como principal objetivo avaliar a hipótese de que a Análise de Impacto Regulatório (AIR) possa ser percebida pelos servidores das agências reguladoras como uma ferramenta de proteção de seus interesses regulatórios contra potenciais interferências externas, em particular do governo federal. Com tal finalidade, foi utilizado uma pesquisa experimental, com participação de 104 servidores de seis agências reguladoras. Os resultados obtidos demonstram que a maioria dos servidores é favorável ao uso da AIR e a veem como um escudo contra potenciais interferências externas na atuação das agências, especialmente no que se refere aos riscos de não continuidade dos mandatos de diretores indicados por governos anteriores.

### Contextualização teórica

A utilização da AIR pelas agências reguladoras vem sendo recomendada pelo governo federal há mais de uma década e passou a ser obrigatória com a entrada em vigência da Lei 13.848. Essa ferramenta, cujo objetivo consiste em sopesar, sistematicamente, os benefícios e os custos das regulações, vem sendo amplamente

adotada em diversos países e recomendada por instituições transnacionais como a OCDE. Pelo seu próprio caráter obrigatório, percebe-se que se trata de ferramenta que restringe a livre atuação das agências, condicionando a edição de novas regras às situações em que seja possível demonstrar a existência de um balanço positivo entre consequências positivas e negativas da atuação estatal.

Existe ampla literatura analisando questões relacionadas à delegação de poderes regulatórios a agências independentes, em particular com foco nos problemas de agente-principal que surgem entre os representantes eleitos (Poder Executivo e Congresso) e os burocratas, servidores das agências.

Os agentes políticos, ao delegar alta discricionariedade aos burocratas na decisão e na implementação de políticas regulatórias, correm o risco de que os burocratas usem sua expertise contra as preferências dos próprios políticos. Mas se os políticos tentarem evitar esse risco escrevendo, por exemplo, regras e procedimentos muito detalhados para reduzir a discricionariedade burocrática, o conhecimento acumulado pelo burocrata pode ser desperdiçado, o que potencialmente pode levar os políticos a enfrentar um resultado pior do que obteriam se tivessem delegado ampla autoridade e discricionariedade decisória à burocracia. Assim, o nível de conflito de preferências entre políticos e burocratas é uma das variáveis centrais que influenciam o tipo de estratégia de delegação regulatória.

Para diminuir os riscos de que a agência implemente políticas contrárias às preferências do governo, o executivo tem incentivos para nomear diretores das agências que compartilhem das suas preferências. Ocorre que, diante da possibilidade de que o governo federal utilize tal prerrogativa e que os diretores das agências reguladoras possam funcionar como agentes dos interesses do executivo, é possível que os servidores tendam a se valer de instrumentos e procedimentos de proteção, como a AIR, para se resguardar de tais interferências e fazer valer suas preferências técnicas.

Nesse contexto, a questão empírica que instigou o presente estudo foi a avaliação sobre a possível utilização da AIR, que, a princípio, restringe a atuação livre das agências reguladoras, diminuindo sua independência, como uma ferramenta a favor da resiliência institucional e resistência a potenciais interferências.

## Desenvolvimento da pesquisa

A pesquisa consistiu na aplicação de um questionário-experimento, com a finalidade de investigar a inferência teórica de que as Análises de Impacto Regulatório (AIR) poderiam funcionar como um mecanismo institucional dos reguladores, especialmente dos servidores/burocratas concursados das agências, para proteger as suas preferências quando percebem, por exemplo, que os diretores das suas respectivas agências foram nomeados especificamente por critérios políticos e não necessariamente técnicos.

A partir dessa expectativa teórica, desenvolveu-se a seguinte hipótese: o servidor concursado da agência reguladora tenderá a identificar e a utilizar AIR como um instrumento de proteção do seu interesse quanto maior for a sua percepção de que a agência reguladora está sofrendo alguma interferência do governo.

O experimento implementado dividiu os servidores participantes, aleatoriamente, em dois grupos de tratamento e um grupo controle.

Para o primeiro grupo (Tratamento 1), a situação hipotética descrita foi de que o governo federal vem tentando interferir nas ações da agência, inclusive com a indicação de diretores sem perfil técnico-burocrático.

No segundo grupo (Tratamento 2), a descrição aponta para a possibilidade contrária, informando que as diretorias vêm sendo ocupadas por pessoas com perfil técnico e que o governo federal tem respeitado a autonomia da agência.

Já o grupo de controle recebeu apenas o questionário em si sem motivação prévia da presença ou ausência de interferência.

Os participantes de cada grupo responderam uma série de perguntas que visava identificar a sua percepção sobre o papel de estudos de análise de impacto regulatório. Foram aplicadas, também, uma série de perguntas de controle, que solicitavam dados como tempo de vinculação à agência e experiências de tentativas anteriores de interferência nas ações do regulador.

## Resultados

Os resultados obtidos deixaram patente que a grande maioria dos respondentes (89%) são favoráveis ao uso das Análises de Impacto Regulatório. Essa visão favorável à AIR foi um pouco menor no Tratamento 2, oferecendo algum suporte à hipótese inicial de que o apoio dos servidores à ferramenta seria consequência de uma estratégia de defesa contra potenciais interferências políticas na agência.

A maior parte dos respondentes também afirmou concordar com a hipótese de que a AIR seja um escudo contra interferências externas nas agências. Por outro lado, um tanto paradoxalmente, a maioria dos participantes discordou da possibilidade de a AIR ser utilizada como um mecanismo de controle das ações da agência pelo governo.

Outro resultado verificado foi que a grande maioria dos participantes defendeu que a AIR deveria ser usada frequentemente pelas agências e que ela seria um mecanismo para aprofundar conhecimentos baseados em evidências. Apenas poucos servidores responderam que veem a AIR como mera burocracia.

Por fim, a maioria dos servidores relatou que o governo já interferiu, formal ou informalmente, no funcionamento das agências e relatou já ter havido casos de não conclusão de mandatos de diretores. Importante destacar que se identificou uma diferença estatisticamente significativa entre o percentual de participantes que informaram sobre afastamento de diretores no Tratamento 1 e no Tratamento 2, o que sugere que a não continuidade dos mandatos seria decorrente de interferências políticas do governo.

## Principais conclusões

Por tudo o que se encontra descrito e analisado no relatório anexo, percebe-se que a pesquisa desenvolvida apresentou resultados que comprovaram as principais hipóteses do estudo. Ou seja, a despeito do caráter mandatório da AIR, diante da percepção de que as agências reguladoras estariam sob ameaça de interferência do executivo por meio dos seus diretores, os servidores de carreira das referidas agências se valem das Análises de Impacto Regulatório como mecanismo de proteção das suas preferências.

Apesar da quantidade de respostas obtida ter sido insuficiente para, com base no experimento utilizado, confirmar algumas das hipóteses desenvolvidas, os dados agregados contêm informações muito relevantes que apontam para a

verossimilhança dessas hipóteses.

Em particular, a visão amplamente favorável dos servidores ao uso da AIR combinada com a percepção exarada de que a ferramenta pode ser usada como um escudo de proteção contra interferências externas e com os relatos de interferência externa deixam claro que a AIR pode estar sendo utilizada pelos servidores para resistir a tentativas de influências externas. Em particular, essa resistência pode estar sendo importante para a defesa dos interesses dos servidores nas situações em que a diretoria esteja mais alinhada aos interesses do governo federal.



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