



**Impactos da Atividade de Consultoria no âmbito do Programa Qualireg na
Qualidade Regulatória da AGEREG/Campo Grande no que tange a adoção da
metodologia da AIR.**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)
apresentado à Escola Nacional de
Administração Pública como exigência
parcial para obtenção do título de
Especialista em Governança e Controle
da Regulação.

Aluno: Nelson Rogério de Lima

Orientador: Professor Phd Flávio Saab

Campo Grande/MS

2024



Impactos da Atividade de Consultoria no âmbito do Programa Qualireg na Qualidade Regulatória da AGEREG/Campo Grande no que tange a adoção da metodologia da AIR.

Resumo:

A Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos (AGEREG) com sede em Campo Grande/MS foi uma das 42 agências reguladoras brasileiras nas quais a Controladoria-Geral da União, por meio do Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira – QualiREG, realizou diagnóstico da capacidade institucional de regulação dessas agências. O diagnóstico na AGEREG foi realizado em 2021, sendo que no ano de 2022 a agência recebeu apoio técnico individualizado por meio de consultoria promovida pelo Qualireg. Sendo assim, o presente trabalho tem por objetivo avaliar se foram implementadas melhorias na AGEREG no uso da ferramenta de Análise de Impacto Regulatório, após a prestação dos serviços de consultoria do Qualireg. Para condução da pesquisa, foi realizada entrevista por meio de questionário encaminhado às áreas que de acordo com o Regimento Interno da Agência são incumbidos da responsabilidade de promoverem AIR. Os resultados indicaram, que ao término dos trabalhos de consultoria foram formuladas recomendações para implementação e uso de AIR, mas ao término da presente pesquisa não houve implementação de ações de melhoria.

Palavras chave: Qualireg; Análise De Impacto Regulatório; Consultoria

Abstract:

The Municipal Public Services Regulation Agency (AGEREG) based in Campo Grande/MS was one of the 42 Brazilian regulatory agencies in which the Controladoria-Geral da União, through the Brazilian Regulation Quality Improvement Program – QualiREG, carried out a diagnosis of the institutional regulatory capacity of these agencies. The diagnosis at AGEREG was carried out in 2021, and in 2022 the agency received individualized technical support through consultancy promoted by Qualireg. Therefore, the present work aims to evaluate whether improvements were implemented at AGEREG in the use of the Regulatory Impact Analysis tool, after the provision of Qualireg consultancy services. To conduct the research, an interview was carried out using a questionnaire sent to the areas that, according to the Agency's Internal Regulations, are responsible for promoting AIR. The results indicated that at the end of the consultancy work, recommendations were formulated for the implementation and use of AIR, but at the end of this research there was no implementation of improvement actions.

Keywords: Qualireg; Regulatory Impact Analysis; consultancy

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	
3	
2. O PROGRAMA QUALIREG (SUA CRIAÇÃO, OBJETIVOS E BREVE RESUMO DA METODOLOGIA DE DIAGNÓSTICO UTILIZADA).....	
4	
3. HISTÓRICO DO DIAGNÓSTICO REALIZADO NA AGEREG NO ÂMBITO DO QUALIREG.....	
6	
4. QUALIDADE REGULATÓRIA.....	
7	
4.1. O que é Regulação?.....	
8	
4.2. Qualidade Regulatória	
11	
5. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR (CONCEITO, ORIGEM, OBJETIVOS)	
14	
6. OBRIGATORIEDADE DE USO DA AIR NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	
18	
7. PRINCIPAIS DESAFIOS APONTADOS EM OUTRAS PESQUISAS PARA UTILIZAÇÃO DA AIR PELAS AGÊNCIAS SUBNACIONAIS.....	
19	
8. METODOLOGIA	
24	
9. RESULTADOS	
25	
9.1. DIAGNÓSTICO DA AGEREG NO QUALIREG EM 2021 - AVALIAÇÃO DA DIMENSÃO 7 – ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO	
26	
9.2. ATIVIDADES DE CONSULTORIA DO QUALIREG DESENVOLVIDAS NA AGEREG.....	
27	

9.3. RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO	29
9.4. COMPARATIVO DO DIAGNÓSTICO DA AGEREG NA AVALIAÇÃO DA DIMENSÃO 7 – ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AVALIAÇÃO DO QUALIREG EM 2021 X PESQUISA DE CAMPO EM 2024 PÓS CONSULTORIA).....	35
10. CONCLUSÃO	38
11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	41

1. INTRODUÇÃO

O Programa QualiREG, iniciativa da CGU, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), tem como objetivo contribuir com o aperfeiçoamento da capacidade institucional e regulatória no Brasil. Dessa forma, o Qualireg visa alavancar mais investimentos em infraestrutura e melhorar os serviços públicos, por meio da cultura de mensuração sistemática da qualidade da regulação.

No âmbito desse programa, em 2017 foi criado o Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR), uma metodologia de diagnóstico para agências reguladoras, com objetivo de mensurar e identificar as lacunas e pontos de melhoria para o aperfeiçoamento da regulação. Em 2019, essa metodologia passou por testes e foi aplicada em quatro agências, em formato piloto. Após essa etapa, durante o ano de 2020, 19 agências foram avaliadas por meio da metodologia desenvolvida no Qualireg.

Em 2021, o diagnóstico foi levado a outras 19 agências reguladoras, finalizando assim o primeiro ciclo do QualiREG com a aplicação do I-CIR em 42 agências reguladoras, alcançando a maioria dos estados e capitais brasileiras. Com isso, pode-se obter o primeiro panorama nacional do ambiente regulatório brasileiro.

Uma das iniciativas do Programa é a prestação de consultorias nas agências reguladoras que receberam o diagnóstico dentro do ciclo de atividade do Qualireg nas seguintes temáticas: Aspectos Regulatórios e Contratuais em Infraestrutura (Saneamento); Mecanismos e Instrumentos voltados à Qualidade Regulatória; e Riscos Regulatórios e Fiscalização. As consultorias foram conduzidas no ano de 2022 por especialistas em regulação, mestres e doutores contratados pelo PNUD.

Considerando que no ano de 2021, a Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados – AGEREG localizada em Campo Grande/MS, foi uma das 19 agências avaliadas na segunda etapa do Qualireg, sendo também uma das 33 agências contempladas no exercício de 2022 pelos serviços de consultoria prestados no âmbito do Qualireg, pretende-se com o presente trabalho identificar os principais impactos da referida atividade de consultoria nos Mecanismos e Instrumentos voltados à Qualidade Regulatória no âmbito da AGEREG, com ênfase na metodologia de Análise de Impacto Regulatório (AIR).

O foco da abordagem em se identificar os impactos das atividades de consultoria na metodologia de AIR se deve ao fato da importância do uso da ferramenta de AIR na melhoria da qualidade regulatória, bem como pelo fato de que o diagnóstico do Qualireg realizado na AGEREG demonstrou que na utilização da AIR há espaço para implementação de melhorias (CGU, 2022a).

A Análise de Impacto Regulatório (RIA) é reconhecida pela Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE) e países mais desenvolvidos como uma ferramenta fundamental para melhorar a eficiência, a transparência e responsabilidade da decisão regulatória (THE WORLD BANK GROUP, 2010).

Dentre todas as ferramentas regulatórias, talvez o principal exemplo atual sejam a crescente disseminação e o progressivo uso da AIR nos países-membros da OCDE e mesmo entre outros em desenvolvimento (Ramalho, Lopes e Taveira, 2023).

Desse modo, o objetivo geral desta pesquisa é identificar os aperfeiçoamentos implementados pela AGEREG no uso da ferramenta de Análise de Impacto Regulatório – AIR após recebimento dos serviços de consultoria prestados no âmbito do Programa Qualireg.

O texto está estruturado da seguinte maneira. Inicialmente, será apresentada contextualização do Programa Qualireg, sua criação, objetivos e breve resumo da metodologia de diagnóstico utilizada. Nesta parte, também serão apresentados o histórico do diagnóstico do Qualireg realizado na agência objeto dessa pesquisa. Em seguida será abordado o tema qualidade regulatória. Na sequência, será trazido à baila o que vem a ser AIR, sua origem, objetivos, obrigatoriedade de uso no contexto brasileiro e principais desafios apontados em outras pesquisas para utilização da AIR pelas agências subnacionais.

O trabalho prossegue indicando a metodologia utilizada na pesquisa para, posteriormente, apresentar e discutir os resultados encontrados. Por fim, são sugeridas possibilidades de estudos futuros, como forma de contribuir na utilização da ferramenta de AIR pelas agências subnacionais.

2. O PROGRAMA QUALIREG (SUA CRIAÇÃO, OBJETIVOS E BREVE RESUMO DA METODOLOGIA DE DIAGNÓSTICO UTILIZADA)

Em outubro de 2017, a Controladoria-Geral da União firmou acordo de cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), iniciativa que resultou no desenvolvimento do Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira, QualiREG, desenvolvido em cooperação com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS). Naquele mesmo ano, foi criado o Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR), uma metodologia de diagnóstico para agências reguladoras (CGU, 2022b).

O Qualireg tem por objetivo diagnosticar a capacidade institucional das agências reguladoras brasileiras, nas diferentes esferas da Administração Pública (federal, estadual, distrital e municipal), e fornecer apoio para o seu aprimoramento, por meio de consultorias, capacitações, seminários e elaboração de manual de boas práticas regulatórias. Para se alcançar esse objetivo, foi desenvolvida uma metodologia de avaliação com a criação do Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR) utilizado no diagnóstico das agências reguladoras (CGU, 2022b).

A partir dos resultados obtidos por meio da utilização do Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR), o Qualireg pretende alcançar os seguintes objetivos:

- Apoiar os órgãos reguladores a identificar gargalos em sua governança regulatória e oportunidades para superá-los por meio de planos de ação e capacitações; e
- Fortalecer a capacidade institucional dos órgãos reguladores, de modo a propiciar um melhor ambiente de negócios, traduzindo-se em maior competitividade do país e melhores serviços prestados aos cidadãos (CGU, 2022b).

A metodologia de diagnóstico foi construída de modo a possibilitar uma análise em 8 dimensões da capacidade institucional e do ambiente regulatório no qual a agência está inserida. Nesse sentido, foi elaborado um questionário enviado às agências participantes do programa, sendo que as perguntas desse questionário foram distribuídas entre as seguintes dimensões (CGU, 2022b):

- Dimensão 1, Competência e Efetividade Regulatória;
- Dimensão 2, Autonomia Decisória;
- Dimensão 3, Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira;
- Dimensão 4, Mecanismos de Controle;
- Dimensão 5, Fiscalização;

- Dimensão 6, Mecanismos de Gestão de Riscos;
- Dimensão 7, Análise de Impacto Regulatório; e
- Dimensão 8, Regulação de Contratos.

Cada dimensão foi subdividida em componentes que por sua vez contemplam quesitos para os quais a agência participante deveria apresentar a sua autoavaliação a respeito de cada quesito e documentos que evidenciassem as suas respostas. Posteriormente, a CGU verificaria as respostas e respectivas evidências apresentadas pela agência, com constante diálogo entre os profissionais envolvidos (CGU, 2022b).

Para cada quesito, a agência apresentaria uma das seguintes respostas, bem como justificativa para resposta apresentada (CGU, 2022b):

- 1,0 = Atendido;
- 0,5 = Atendido parcialmente;
- 0,0 = Não atendido; ou
- Não se aplica.

De acordo com o percentual obtido em relação à pontuação máxima atribuível ao somatório das questões, uma vez que pode haver itens não aplicáveis, sugeriu-se que o grau de maturidade da agência avaliada pelo Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR) possa ser classificado em: Inicial (0% a 20%), Básico (20,1% a 40%), Intermediário (40,1% a 70%), Aprimorado (70,1% a 90%) ou Avançado (90,1% a 100%), tomando-se por base outras avaliações realizadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU sobre controles internos¹.

3. HISTÓRICO DO DIAGNÓSTICO REALIZADO NA AGEREG NO ÂMBITO DO QUALIREG

A Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos – AGEREG da Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS, no ano de 2021, foi uma das 19 agências participantes da segunda etapa do Qualireg.

A AGEREG trata-se de uma entidade de natureza autárquica com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira, vinculada ao

¹ Acórdão nº 2467/2013 - TCU – Plenário; Acórdão nº 568/2014 – TCU – Plenário; Acórdão nº 476/2015 – TCU – Plenário.

chefe do Executivo Municipal, com sede e foro em Campo Grande/MS, nos termos da Lei nº 4.423/2006 e Decreto nº 13.046/2017.

Essa agência é responsável por regular os serviços públicos delegados prestados no município de Campo Grande, Estado de Mato Grosso do Sul, de sua competência ou a ele atribuídos por outros entes federados, em decorrência de norma legal, regulamentar ou pactual. Os serviços públicos elencados a seguir são regulados pela agência (CGU, 2022a):

- (I) Água e Esgotamento Sanitário - Serviços de abastecimento de água potável e coleta e tratamento de esgoto sanitário prestados pela concessionária Águas Guariroba;
- (II) Transporte Coletivo Urbano - Serviço de transporte coletivo urbano de passageiros do município de Campo Grande prestado pelo Consórcio Guaicurus;
- (III) Terminal Rodoviário - Serviço de administração do Terminal Rodoviário Senador Antônio Mendes Canale do município de Campo Grande; e
- (IV) Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos - Serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos do município de Campo Grande prestados pela empresa CG Solurb Soluções Ambientais;
- (V) Serviços Funerários;
- (VI) Cemitérios;
- (VII) Estacionamento Rotativo (Flexpark); e
- (VIII) Permissões (Táxi e Mototáxi).

O questionário do Qualireg foi encaminhado para a AGEREG em 12 de agosto de 2021 e a resposta da agência foi apresentada a CGU em 1 de setembro de 2021.

4. QUALIDADE REGULATÓRIA

O Qualireg tem como objetivo contribuir com o aperfeiçoamento da capacidade institucional e regulatória no Brasil, de modo a alavancar mais investimentos em infraestrutura e melhorar os serviços públicos, por meio da cultura de mensuração sistemática da qualidade da regulação.

Nesse contexto, o que poderia ser entendido como qualidade regulatória ou qualidade da regulação? Para se responder essa questão, é importante ter se, em primeiro momento, a compreensão do que seria regulação.

4.1. O que é Regulação?

A função reguladora do mercado pelo Estado pode ser encontrada no artigo 174 da Constituição Federal Brasileira² de 1988. No entanto, a partir da década de 90 (sob forte influência do modelo neoliberal de intervenção estatal), surge o Programa Nacional de Desestatização, instituída pela Lei nº 8.031/90, cujo principal objetivo foi devolver à iniciativa privada o seu espaço, com o retorno do Estado as suas funções essenciais ou típicas.

Até a execução dos Programas de Desestatização, a regulação era desenvolvida no âmbito do Banco Central e do CADE, e da utilização de estoques reguladores do Estado para intervenção como instrumento de política agrícola e o uso de tributos (Souto, 1999).

Após a promulgação das Emendas Constitucionais nº 8 e 9 de 1995, a Constituição Federal de 1988, autorizou o processo de instituição das Agências Reguladoras, sendo que a primeira a ser criada em 1996 foi a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.

A regulação só passou a ser atribuída a entidades independentes a partir de 1997, com a criação das agências de regulação nos setores de energia, petróleo e telecomunicações. Cabe ressaltar que o setor de telecomunicações foi o único que teve previsão constitucional da existência de um órgão regulador em decorrência da EC nº 8,

² Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

de 15 de agosto de 1995, que deu nova redação ao art. 21, XI, da Constituição Federal, flexibilizando o monopólio das telecomunicações³.

Pode se afirmar, que as agências reguladoras são entidades dotadas de competência para regular uma variedade de setores da economia. Nesse contexto, são criadas normas técnicas com objetivo de impulsionar o melhor desempenho dos agentes que fazem parte do setor sob responsabilidade da agência. Portanto, a regulação objetiva a emissão de normas sobre concorrência, qualidade e universalidade dos serviços, buscando a melhor alternativa para a sociedade (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2018).

Em busca da compreensão do que se entende por regulação, cabe ressaltar que essa palavra possui diversos significados e é utilizada em várias disciplinas. O uso desse termo pode ser encontrado no direito, na ciência política, na sociologia, na economia e nas ciências biológicas. Sendo que, em cada uma dessas áreas pode-se encontrar diversas formas de intervenção.

A aplicação do conceito de regulação pode ser classificada em três categorias, por referência ao nível de controle que apresentam. A primeira define a regulação como um conjunto de regras imperativas que são executadas por uma agência estatal. Nessa definição, regulação pode ser econômica ou social, mas não inclui o sistema jurídico-criminal. A segunda categoria, geralmente encontrada na literatura de economia política, contempla os esforços desenvolvidos pelas agências estatais para orientar a economia. Por fim, a terceira considera que na regulação estejam incluídos todos os mecanismos de controle social, tanto os intencionais quanto os involuntários (Baldwin e Cave, 1999, apud Oliveira, 2014).

Já no direito brasileiro, o vocábulo regulação surgiu a partir do movimento de reforma do Estado, especialmente quando, em decorrência da privatização de empresas estatais e da manutenção da ideia de competição entre concessionárias na prestação de serviços públicos, entendeu-se como necessário regular as atividades objeto de concessão, assegurando assim a regularidade na prestação dos serviços e o funcionamento equilibrado da concorrência. Portanto, o conceito de regulação no direito

³ XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95)

brasileiro incide no âmbito das atribuições do Estado e da sua interferência na economia (Di Pietro, 2004).

Há que se considerar ainda, a existência de dois enfoques que nos trazem luz ao entendimento do que vem a ser regulação. Trata-se do Enfoque Normativo (Teoria do Interesse Público) e do Enfoque Positivo (Teoria do Interesse Privado).

O Enfoque Normativo tem como base o modo como os acontecimentos deveriam ser, a partir de valorações morais e éticas. Segundo essa teoria, há o entendimento de que, por vezes, o mercado não consegue, por si só, alocar seus recursos de forma eficiente (falhas de mercado). A abordagem normativa parte do fato que existe uma falha de mercado, como um monopólio natural, que implica na necessidade de intervenção da agência reguladora (Mueller, 1999). Ou seja, ocorrendo falhas de mercado, o Estado deve adotar uma abordagem de regulação para oferecer melhores resultados e defender o interesse público como forma de que o mercado funcione como deveria ser.

Por sua vez, o Enfoque Positivo adota como premissa o fato de buscar soluções baseadas em explicações objetivas, sem levar conta questões relacionadas às valorações sobre os acontecimentos. Descreve como as coisas foram, são e serão. Enquanto na teoria normativa, defende-se a proposição de soluções mais eficientes, na teoria positiva este critério de eficiência não é utilizado pois não reconhece todas as restrições que se impõe sobre os formuladores de políticas, ou seja, os diversos tipos de custos de transação políticos. Em vez, a análise positiva avalia uma política através do conceito de remediabilidade (remediableness), ou seja: “uma política para a qual não existe nenhuma alternativa superior viável que possa ser implementada com ganhos líquidos é presumida como sendo eficiente” (Mueller, 1999). No enfoque positivo (teoria do interesse privado), entende-se que além da existência das falhas de mercado, interesses privados podem levar o estado a regular mercados.

Pode se então concluir que, de modo geral, regulação é o conjunto de instrumentos e mecanismos por meio dos quais os governos estabelecem requisitos a serem praticados pelas empresas e pelos cidadãos. Dessa forma, a regulação se refere a leis, regras e instrumentos utilizados pelo governo para disciplinar comportamentos com o objetivo de promover o bem-estar e assegurar o fornecimento de bens e serviços por

preços justos e qualidade adequada (AQUILA et al., 2019; PARKER; KIRKPATRICK, 2004 apud Saab e Silva, 2021).

4.2. Qualidade Regulatória

A atividade de regulação exercida pelas agências pode ser um mecanismo fundamental para garantir o bem-estar social, o desenvolvimento econômico, a proteção ambiental e a segurança de mercados globalizados. Nesse contexto, a existência de um ambiente regulatório devidamente estruturado, contribui com a eficiência e com a racionalizando dos custos oriundos da regulação, dessa forma produzindo benefícios mais relevantes à sociedade e aos entes regulados, fomentando a inovação e o desenvolvimento do setor regulado e auxiliando na melhoria da prestação do serviço à sociedade.

A qualidade regulatória seria alcançada à medida que os processos fossem mais transparentes e utilizassem ferramentas que melhorem a concepção e implementação dos regulamentos, e a possibilidade de participação ativa das partes interessadas no processo regulatório (Ramalho e Rodrigo, 2022).

Merece destaque o entendimento que consta no documento “Recomendação do Conselho Sobre Política Regulatória e Governança” emitido pelo OCDE de que uma boa regulação é fundamental para que as economias funcionem eficientemente e ao mesmo tempo atendam a importantes metas sociais e ambientais. Entretanto, alcançar boa regulação é um trabalho difícil e que nunca termina (OCDE, 2012).

O referido documento foi elaborado a partir de avaliações de melhores práticas identificadas pelo Comitê de Política Regulatória da OCDE, durante uma década de revisões dos países membros. Lembrando que, o Comitê atua para assistir membros e não-membros na construção e fortalecimento da capacidade para a qualidade da regulação e da reforma regulatória. Com base nas avaliações do Comitê, o Conselho de Política Regulatória e Governança da OCDE elaborou o documento “Recomendação do Conselho Sobre Política Regulatória e Governança”.

A Recomendação desenvolve um marco sistêmico de governança que pode oferecer melhorias contínuas para a qualidade da regulação. Ela disponibiliza aos governos orientação no desenvolvimento de instituições e na implementação de

instrumentos de gestão regulatória. Ela também oferece padrões para que os países possam avaliar sua capacidade de desenvolver e implementar a qualidade da regulação (OCDE, 2012).

O Conselho de Política Regulatória e Governança da OCDE em sua recomendação de número 1, orienta aos países membros que assumam o compromisso no mais alto nível político com uma política explícita de qualidade regulatória para o governo como um todo. Essa política deve ter objetivos claros e estruturas para a implementação que assegurem que, se a regulação for usada, os benefícios econômicos, sociais e ambientais justifiquem os custos, os efeitos distributivos sejam considerados e os benefícios líquidos maximizados (OCDE, 2012).

Por outro lado, deve se observar que um país, ao adotar alguma ferramenta relacionada à melhoria da qualidade regulatória, o faz por motivos e entendimentos que variam substancialmente de um país 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 (Lodge e Wegrich, 2009, apud Dematté, 2014).

Dematté (2014) aponta que no cenário brasileiro, o debate sobre qualidade regulatória foi impulsionado em decorrência do Relatório sobre a Reforma Regulatória do 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 (Dematté, 2014).

A busca pela qualidade regulatória no Brasil teve um importante avanço com a criação do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, criado por meio do Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, alterado pelo Decreto nº 8.760, de 2016.

O PRO-REG foi concebido a partir de uma parceria entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Governo Federal, por intermédio da Casa Civil da Presidência da República. De 2008 a maio de 2013, o PRO-REG foi executado em parceria com o BID, sendo parcialmente financiado por meio de recursos do Contrato de Empréstimo 1811 OC/BR. A partir de maio de 2013, o programa passou

a ser executado apenas com recursos do Orçamento Federal. Atualmente, o Programa não conta com orçamento específico na estrutura do Plano Plurianual – PPA.

O objetivo geral do PRO-REG é melhorar a qualidade da regulação exercida no âmbito do Governo Federal por meio do fortalecimento do sistema regulatório, visando facilitar o pleno exercício das funções por parte de todos os atores e aprimorar a coordenação entre as instituições participantes, os mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil.

Em sua primeira fase, o PRO-REG desenvolveu uma série de ações, focadas no diagnóstico do ambiente regulatório brasileiro e na capacitação voltada à melhoria da qualidade regulatória. Foram elaborados estudos sobre temas relevantes, por meio da contratação de consultores nacionais e internacionais. Paralelamente, foi promovida uma série de eventos de capacitação (cursos, seminários, workshops, intercâmbios) voltados aos servidores que atuam no sistema regulatório no âmbito federal.

Após o término do Contrato de Empréstimo com BID, em maio de 2013, a atuação do programa passou a ter uma abordagem mais estratégica, buscando mapear e consolidar os avanços já alcançados e promover a efetiva adoção e sistematização das melhores práticas observadas nacionalmente e internacionalmente para a regulação de alta qualidade. Com esse objetivo, o PRO-REG desenvolveu as seguintes ações (Casa Civil, 2018b):

- Disseminação da qualidade regulatória no âmbito administração pública federal;
- Fomento e disseminação, entre as várias instituições, de iniciativas regulatórias para melhorar a abordagem estratégica de decisões sobre políticas públicas e regulatórias;
- Consolidação e expansão do uso da Análise de Impacto Regulatório (AIR);
- Disseminação de ações com vistas à gestão do estoque regulatório, dos mecanismos de transparência, controle social e responsabilização no âmbito do processo regulatório;
- Ampliação do diálogo sobre qualidade regulatória com diferentes atores do sistema regulatório;

- Realização de programas de treinamento e capacitação sobre qualidade regulatória para atores relevantes do processo regulatório.

Cabe ressaltar, que embora o PRO-REG na sua criação teve como foco o governo como um todo, a sua atuação acabou se restringindo às agências independentes que se interessaram mais por essa agenda e se envolveram nas ações do programa. Para ilustrar essa afirmação, cita-se que a primeira atividade formal do projeto foi o Seminário Internacional sobre Análise de Impacto Regulatório, realizado em 2007 junto com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) (Ramalho, Lopes e Taveira, 2022).

As principais lacunas existentes no Brasil, em termos de qualidade regulatória, relacionam-se 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 (Qerbach e Arndt , 2017 apud Dematté, 2019).

Diante do exposto até o presente momento e considerando que regulação é o instrumento por meio do qual a Administração Pública atua, com vistas a assegurar a eficiência de mercado, melhoria na segurança, crescimento econômico e ganhos de bem-estar social, fica evidente a importância de que se tenha um ambiente de qualidade regulatória ou seja, uma boa regulação. Pois, se a regulação for utilizada de modo arbitrário e desproporcional, ela poderá gerar efeitos nocivos substanciais aos mercados e à sociedade como um todo. Nesse sentido, uma regulação de baixa qualidade poderá ocasionar aumento de preços de bens e serviços, desestímulo na atração de investimentos, barreiras de mercado, barreiras à inovação, altos custos de conformidade ao setor regulado, entre outros, e com isso, aumento dos riscos e distorções de mercado (BRASIL, 2018).

5. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR (CONCEITO, ORIGEM, OBJETIVOS)

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é um instrumento voltado à melhoria da qualidade da regulação, e tem se tornado cada vez mais relevante no Brasil no âmbito das Agências Reguladoras e do Governo como um todo. Segundo o Decreto nº 10.411/2020, a AIR é o procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão (Brasil, 2020).

Fica evidente que se trata a AIR de uma importante ferramenta a contribuir com a melhoria da qualidade da regulação. Nesse sentido, em que pese a importância da adoção de outras medidas, a AIR se apresenta como a mais importante ferramenta para melhoria regulatória (Radaelli, 2004 apud Saab e Silva, 2021).

No que diz respeito a origem da AIR, pode se afirmar que essa ferramenta foi desenvolvida nos Estados Unidos e difundida pela Europa, Ásia, América Central e do Sul, principalmente entre os países membros da OCDE (Costa, 2016).

No âmbito do governo federal brasileiro, as autarquias especiais passaram a ser obrigadas a realizar a Análise de Impacto Regulatório – AIR para as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados em decorrência da edição da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019⁴. Com a edição da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, a obrigatoriedade de se realizar AIR foi estendida para toda a Administração Pública Federal⁵.

A introdução da obrigatoriedade de realização de AIR nos processos de edição e alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários de serviços, tanto para as agências reguladoras federais, como para todos os demais

⁴ Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

⁵ Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

órgãos e entidades da administração pública federal, contribui com o aprimoramento da qualidade da regulação no Brasil (CGU, 2024).

Dessa forma, a experiência na aplicação da AIR no governo federal pode ser utilizada como benchmarking para se multiplicar o uso dessa ferramenta também tanto no âmbito federal quanto municipal (CGU, 2024).

É fato que a AIR tem se difundido internacionalmente como uma ferramenta comum no processo de política regulatória de diferentes países, no entanto a elaboração de uma AIR exige tempo, recursos financeiros e humanos, além de muito treinamento. Por esse motivo, países como Canadá, Grã-Bretanha e Holanda evitam a sua adoção indiscriminada em qualquer iniciativa regulatória. Em vez disso, estabelecem critérios e limites para a utilização da ferramenta. Critérios de seletividade são empregados nos Estados Unidos. Em decorrência do tempo e dos recursos necessários para elaboração da AIR, o emprego dessa ferramenta deve focar nas normas de maior impacto econômico (CGU, 2024).

Seguindo esta lógica, o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, também conhecido como Decreto da AIR, estabelece situações de não aplicabilidade e de dispensa de AIR.

As situações de não aplicabilidade de AIR, conforme disposto no Art. 3º, § 2º do referido decreto referem-se à edição, à alteração ou à revogação de atos normativos com as seguintes características:

- de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade;
- de efeitos concretos, destinados a disciplinar situação específica, cujos destinatários sejam individualizados;
- que disponham sobre execução orçamentária e financeira;
- que disponham estritamente sobre política cambial e monetária;
- que disponham sobre segurança nacional; e
- que visem a consolidar outras normas sobre matérias específicas, sem alteração de mérito (Brasil, 2020).

Conforme afirmado anteriormente, o Decreto que regulamenta o uso da AIR também menciona situações de dispensa de AIR, dispondo que na ocorrência desses

casos seja elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo. As referidas hipóteses de dispensa são as seguintes:

- urgência;
- ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;
- ato normativo considerado de baixo impacto;
- ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;
- ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez:
 - a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;
 - b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou
 - c) dos sistemas de pagamentos;
- ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;
- ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e
- ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020 (Brasil, 2020).

O processo de AIR trata-se de uma metodologia empregada para sistematizar a análise de um problema regulatório. Ao término desse processo, as conclusões obtidas nessa análise devem ser apresentadas no Relatório de AIR. Nesse sentido, o Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020 dispõe que a AIR será concluída por meio de relatório que contenha (Brasil, 2020):

- sumário executivo objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;

- identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;
- identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;
- identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;
- definição dos objetivos a serem alcançados;
- descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;
- exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;
- os impactos sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte;
- considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise;
- mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado;
- identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo;
- comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos; e
- descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes (Brasil, 2020).

6. OBRIGATORIEDADE DE USO DA AIR NO CONTEXTO BRASILEIRO

Com a entrada em vigor da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, intitulada Lei das Agências, as autarquias especiais passaram a ser obrigadas a realizar a Análise de Impacto Regulatório – AIR para as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

Por sua vez, a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (BRASIL, 2019b), conhecida como Lei da Liberdade Econômica, estendeu essa obrigação para toda a Administração Pública Federal. Nesse contexto, o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 (BRASIL, 2020) regulamentou ambas as leis e estabeleceu o conteúdo e requisitos mínimos de uma AIR, implementando, de fato, o instrumento.

Cabe ressaltar, que não foi apenas por imposição legal que as agências reguladoras federais passaram a adotar o uso da AIR. Na confecção do Decreto que regulamenta o uso da AIR, foi utilizada como base de conhecimento a experiência acumulada pelas agências, sendo que antes disso, referida experiência das agências também contribuiu na confecção do documento “Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR”, publicado em junho de 2018, com objetivo orientar a elaboração e a aplicação da ferramenta no âmbito do Governo Federal. No entanto, o processo de introdução da AIR não se deu de maneira convergente entre as agências federais. Diferentes modelos de implantação têm sido adotados ao longo do tempo, variando de acordo com as capacidades institucionais e com as práticas regulatórias adotadas por cada órgão, o que leva a resultados diferentes e, conseqüentemente, sugere formas distintas de utilização da ferramenta (Brasil, 2024).

7. PRINCIPAIS DESAFIOS APONTADOS EM OUTRAS PESQUISAS PARA UTILIZAÇÃO DA AIR PELAS AGÊNCIAS SUBNACIONAIS

Ao tratar sobre a organização da administração pública, a Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988 estabelece que administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá a uma série de princípios, entre os quais o princípio da eficiência (Brasil, 1988).

O princípio da eficiência não constava no texto original da Constituição Federal de 1998, ele foi inserido no texto constitucional em decorrência da chamada

reforma administrativa que foi materializada por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998. Esse princípio tem como objetivo apresentar a ideia de que deve haver uma boa prestação dos serviços públicos, de modo mais simples, mais rápido e mais econômico melhorando a relação custo/benefício do trabalho da Administração. Nesse sentido o gestor público deve sempre procurar a solução que melhor atenda ao interesse público. A eficiência tem corolário a boa qualidade (Alexandrino e Paulo, 2007).

Dessa forma, fica evidente que as atividades vinculadas ao ciclo de políticas regulatórias estão sujeitas ao princípio da eficiência. Sendo que, no contexto do ciclo de políticas regulatórias a AIR desempenha um papel relevante na busca da qualidade regulatória.

Nesse ponto, ressalta-se que as políticas regulatórias fazem parte de um dos quatro tipos de políticas públicas que segundo a Tipologia de Lowi classifica as políticas públicas em políticas regulatórias, políticas distributivas, políticas redistributivas e políticas constitutivas. Para Lowi, as políticas regulatórias estabelecem padrões de comportamento, de serviço ou de produto para atores públicos e privados (Secchi, Coelho e Pires, 2019). Por sua vez, o ciclo das políticas públicas, de modo geral, encontra-se vinculado às seguintes fases: Identificação do Problema; Formação da Agenda; Formulação de Alternativas; Tomada de Decisão; Implementação; Avaliação; e Extinção (Secchi, Coelho e Pires, 2019).

Considerando que os governos infracionais também são responsáveis pela execução de políticas regulatórias no âmbito de suas competências, a implementação da AIR deve fazer parte do processo de implementação estratégica de políticas ou normas regulatórias pelas agências subnacionais.

Apesar da relevância da AIR dentro do ciclo das políticas regulatórias, há que se considerar que sua implementação está sujeita a muitos desafios principalmente para os governos infracionais (Brasil, 2024). Nesse sentido, podemos destacar os seguintes desafios que as agências subnacionais podem enfrentar no processo de implementação da ferramenta de AIR, conforme apontam Martinez, Gutiérrez e Flores (Brasil, 2024):

- **Ausência de Compromisso político efetivo e aceitação da AIR:** o sucesso na implementação da AIR exige um compromisso de longo prazo do mais alto nível político. Nesse sentido, o chefe do poder executivo deve incentivar o processo de

qualidade regulatória. Ressaltando que a aceitação da AIR por parte dos formuladores de políticas e normas regulatórias é também fator fundamental para alcance de bons e efetivos resultados no uso da AIR.

- **Agentes públicos podem ver a AIR como uma formalidade burocrática:** caso os formuladores de normas regulatórias executem o processo de AIR apenas como cumprimento de uma formalidade, sem adotar uma estratégia sistemática de elaboração de normas regulatórias baseadas em evidências, a ferramenta tende a não atingir de forma adequada os seus objetivos.

- **Ausência de recursos adequados:** a adequada implementação do sistema de AIR demanda investimentos (humanos, financeiros, tecnológicos, entre outros).

- **Fragilidade na adoção de uma estratégia sistemática de engajamento das partes interessadas para coletar informações:** uma das formas para se obter evidências que subsidiem o processo normativo é com o engajamento das partes interessadas. As contribuições e sugestões das partes interessadas devem ser devidamente recebidas e analisadas, pois podem ser informações relevantes que auxiliem na melhor definição de problemas, elaboração de minutas de propostas e planejamento da etapa de implementação.

- **Seleção tendenciosa ou equivocada dos benchmarks:** a adoção do processo de AIR deve considerar as capacidades reais de cada administração. Para os níveis infranacionais, replicar metas e objetivos definidos para o âmbito federal/nacional pode gerar pressão e culminar em não cumprimento dos objetivos ou em processos de baixa qualidade regulatória. Os governos infranacionais devem adaptar os instrumentos de AIR às suas capacidades, recursos e processos normativos.

- **Deficiência no planejamento de capacitação contínua:** várias agências subnacionais enfrentam dificuldades com a rotatividade de pessoal, fato esse que acaba demandando uma política de treinamento contínuo, o que seria um desafio para os governos infranacionais devido à limitação de recursos. Entretanto, o treinamento pode ser adquirido desenvolvendo parcerias e estabelecendo canais institucionais de comunicação com os governos federais/nacionais.

Outros desafios que também impactam o desempenho das agências reguladoras infranacionais na implantação e elaboração de AIR dizem respeito a fragilidades existentes nos aspectos relacionados à sustentabilidade financeira, à autonomia

administrativa, ao quadro de pessoal, como também em relação ao quadro gerencial e diretivo (ANA, 2023).

No âmbito do Programa Qualireg, no segundo ciclo de diagnóstico da capacidade institucional das agências reguladoras brasileiras, nas diferentes esferas da Administração Pública (federal, estadual, distrital e municipal), realizado no período de 2021 a 2022, participaram 19 agências sendo 4 federais, 9 agências estaduais e 6 agências municipais.

A metodologia de diagnóstico foi construída de modo a possibilitar uma análise em 8 dimensões da capacidade institucional e do ambiente regulatório no qual a agência está inserida. Dessa forma, o referido diagnóstico teve por base as respostas que as agências participantes deram ao questionário a elas encaminhado pela CGU.

O diagnóstico concernente ao uso da ferramenta de AIR foi efetuado na “Dimensão 7 - Análise de Impacto Regulatório”, tendo sido avaliados os seguintes componentes:

- Normatização da Análise de Impacto Regulatório (AIR);
- Adoção da Análise de Impacto Regulatório (AIR);
- Divulgação das Análises de Impacto Regulatório (AIR);
- Metodologia das Análises de Impacto Regulatório (AIR).

No Relatório Consolidado do 2º Ciclo de Diagnóstico do Qualireg, na parte que trata dos resultados do diagnóstico da Dimensão 7 - Análise de Impacto Regulatório, foram identificadas algumas fragilidades a que as agências que participaram do Qualireg estavam expostas. Dessa forma, os principais aspectos para os itens avaliados nessa dimensão passam a ser descritos na sequência.

- Normatização da Análise de Impacto Regulatório (AIR)

Em relação à normatização, foi verificado se a Análise de Impacto Regulatório (AIR) está institucionalizada, avaliando os seguintes critérios:

- I. Existência de norma prevendo a obrigatoriedade da realização de AIR;
- II. Se a norma de AIR contempla as hipóteses de aplicação, dispensa, prazos e metodologias.

Verificou-se que a AIR não era normatizada em 13 das 19 agências, ou 68,4% dos casos (CGU, 2022). Esse aspecto também foi apontado em outro trabalho, onde se

afirmou que apesar de amplamente difundidos nas agências, os procedimentos para a operacionalização da AIR ainda não estão previstos nos regimentos da maior parte das organizações (Ramalho, Lopes e Taveira, 2022).

- Adoção da Análise de Impacto Regulatório (AIR)

Nesse caso, foi verificado se a AIR é efetivamente utilizada, avaliando se:

- I. São realizadas AIR na definição de novas práticas regulatórias, para as quais seja exigida sua aplicação (não considerando os casos de dispensa e não aplicabilidade);
- II. A AIR é utilizada como suporte para os atos e decisões regulatórias de alteração ou revogação de normas vigentes.

As análises demonstram que, em 14 agências reguladoras, ou 73,7% da amostra, a AIR não era efetivamente utilizada. Tais resultados são um indicativo de que a AIR ainda não é uma prática adotada na maioria dos órgãos avaliados (CGU, 2022).

- Divulgação das Análises de Impacto Regulatório (AIR)

Em relação a esse componente, foram verificados os seguintes aspectos sobre a divulgação das AIR:

- I. Integração da AIR ao processo de consulta/audiência pública;
- II. Clareza e simplicidade na linguagem utilizada para divulgação dos resultados da AIR (sumário executivo);
- III. Disponibilização dos relatórios de AIR no sítio eletrônico do órgão regulador.

Como consequência da não utilização da ferramenta, em 14 agências reguladoras avaliadas, ou 73,7%, identificou-se que os quesitos relativos à divulgação de AIR não foram atendidos (CGU, 2022).

- Metodologia das Análises de Impacto Regulatório (AIR)

No que se refere à metodologia, foram avaliados os seguintes aspectos para realização de AIR:

- I. Previsão nas metodologias de AIR de análises qualitativas e/ou quantitativas (ex.: risco, custo, custo-benefício, custo-efetividade, multicritério) para comparação das alternativas;

II. Utilização de bases de dados do setor e/ou sistema de coleta de informações nas AIR em que foram realizadas análises quantitativas;

III. Existência de pelo menos 3 alternativas comparativas nas AIR elaboradas pelo órgão.

Como consequência da não utilização do instrumento, em 14 agências reguladoras avaliadas, ou 73,7%, identificou-se que os quesitos da avaliação não são atendidos (CGU, 2022).

De modo geral, na avaliação para a Dimensão 7, ficou evidenciado que 14 das 19 agências avaliadas encontram-se no estágio inicial e 5 nos estágios aprimorado/avançado. O resultado demonstra que a maioria das agências ainda não tinha internalizado práticas de análise de impacto em seus processos regulatórios, o que pode levar a tomada de decisão a partir de informações limitadas e sem considerar de forma adequada quais grupos serão afetados pelas novas regulações e de que maneira se darão esses impactos (CGU, 2022).

8. METODOLOGIA

No desenvolvimento do presente trabalho, utilizou-se da pesquisa exploratória que de acordo com o ensino de Gil (2008), permite que o autor se familiarize com o problema a ser estudado utilizando-se de técnicas de revisão bibliográfica e de levantamento.

Dessa forma, adotou-se inicialmente uma pesquisa bibliográfica sobre a abordagem conceitual encontrada em artigos científicos, livros, leis e regulamentos com a pretensão de se fazer um levantamento da literatura já publicada sobre o tema “Análise de Impacto Regulatório”, a fim de se obter uma discussão teórica do assunto por meio de uma análise qualitativa.

Também foi realizado levantamento de informações gerais publicadas em sites oficiais do governo federal e que estejam relacionadas ao Programa Qualireg, bem como sobre ações realizadas no âmbito do referido programa na AGEREG.

Posteriormente, realizou-se uma pesquisa de campo por meio da aplicação de questionário online encaminhado por e-mail aos diretores da Diretoria de Fiscalização e

Estudos Econômico-Financeiros e da Diretoria de Fiscalização e Técnicas Setoriais. Essas áreas foram selecionadas devido ao fato de que o Regimento Interno da AGEREG indica que essas diretorias são responsáveis pela promoção de reuniões de estudos multidisciplinares para Análise de Impactos Regulatórios. Essa pesquisa foi realizada no intuito de se identificar a percepção dessas áreas em relação ao uso e importância da Análise de Impacto Regulatório, bem como avaliar se houve implementação de ações de melhoria no uso da AIR, como consequência dos trabalhos de consultoria prestados na agência no âmbito do Qualireg.

A agência reguladora objeto do presente estudo participou da 2ª etapa de diagnóstico do Programa Qualireg em 2021 e posteriormente, no ano de 2022, recebeu apoio para o aprimoramento de sua capacidade regulatória, por meio de consultor contratado pelo PNUD, onde a temática tratada na consultoria foi Abordagem Prática da Análise de Impacto Regulatório (AIR). Considerando que conforme o diagnóstico realizado na AGEREG apontou que não foram identificadas, no âmbito da AGEREG, medidas, mecanismos e/ou instrumentos para implementação da análise de impacto regulatório, buscou-se avaliar se após a prestação dos serviços de consultoria foram implementadas medidas de aprimoramento do uso de AIR na agência. Para tanto, foi encaminhado para a agência o mesmo questionário utilizado para o diagnóstico no Qualireg, para se avaliar especificamente se houve alguma alteração nos pontos que foram avaliados no diagnóstico realizado em 2021. Ou seja, realizou-se um comparativo do diagnóstico realizado em 2021 com o novo diagnóstico após os trabalhos de consultoria, para os seguintes aspectos:

- Normatização da Análise de Impacto Regulatório (AIR);
- Adoção da Análise de Impacto Regulatório (AIR);
- Divulgação das Análises de Impacto Regulatório (AIR);
- Metodologia das Análises de Impacto Regulatório (AIR).

Por fim, os dados levantados foram analisados para se obter uma conclusão sobre o cenário atual em que se encontra a agência objeto de estudo no que tange ao uso da AIR.

9. RESULTADOS

9.1. Diagnóstico da AGEREG no Qualireg em 2021 - Avaliação da Dimensão 7 – Análise de Impacto Regulatório

A Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos – AGEREG da Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS, no ano de 2021, foi uma das 19 agências participantes da segunda etapa do Qualireg. O questionário do Qualireg foi encaminhado para a AGEREG em 12 de agosto de 2021, sendo que a resposta da agência foi apresentada a CGU em 1 de setembro de 2021.

Os resultados da avaliação da capacidade regulatória da AGEREG encontram-se no Relatório de Diagnóstico de 11 de fevereiro de 2021 elaborado pela CGU. Em relação à Dimensão 7, Análise de Impacto Regulatório as análises realizadas pela CGU apontam o seguinte:

- Normatização da Análise de Impacto Regulatório (AIR);

O Regimento Interno da AGEREG afirma que compete à Diretoria de Fiscalização e Estudos Econômico-Financeiros e à Diretoria de Fiscalização e Técnicas Setoriais promoverem reuniões de estudos multidisciplinares, dentro da AGEREG, para Análise de Impactos Regulatórios e outros assuntos relacionados aos Serviços Públicos Delegados, bem como promover a análise de impactos regulatórios das decisões da AGEREG e do Poder Concedente durante a vigência do prazo contratual das modalidades de serviços públicos delegados. Observa-se que da redação da citada resolução (promover reuniões de estudos multidisciplinares, dentro da AGEREG, para Análise de Impactos Regulatórios e outros assuntos relacionados aos Serviços Públicos Delegados) depreende-se que não foi estabelecida como obrigatória a realização pela agência de AIR, mas que essa competência foi apenas atribuída às duas diretorias (CGU, 2021).

- Adoção da Análise de Impacto Regulatório (AIR);

Não se identificou a existência de AIR elaborada pela agência em 2019 e 2020.

- Divulgação das Análises de Impacto Regulatório (AIR);

Não se identificou a existência de AIR elaborada pela agência em 2019 e 2020.

- Metodologia das Análises de Impacto Regulatório (AIR).

Não se identificou a existência de norma específica tratando da obrigatoriedade de se realizar Análise de Impactos Regulatórios e que contemple as hipóteses de aplicação, dispensa, prazos, metodologias e sua aplicação em novas práticas regulatórias (CGU, 2021).

De modo geral, o diagnóstico da capacidade regulatória da AGEREG apontou que a agência deve buscar a implementação de boas práticas regulatórias, visando o aperfeiçoamento da sua maturidade regulatória em todas as dimensões objeto de análise, sendo que a Dimensão 7, Análise de Impacto Regulatório foi uma das dimensões que obtiveram menor pontuação no diagnóstico realizado. Nesse sentido, não foram identificadas, no âmbito da AGEREG, medidas, mecanismos e/ou instrumentos para implementação da análise de impacto regulatório, nem de forma parcial.

9.2. Atividades de Consultoria do Qualireg Desenvolvidas na AGEREG

Além do objetivo de diagnosticar a capacidade institucional das agências reguladoras brasileiras, nas diferentes esferas da Administração Pública (federal, estadual, distrital e municipal), o programa Qualireg também possui como objetivo fornecer apoio para o aprimoramento da capacidade regulatória das agências brasileiras, por meio de consultorias, capacitações, seminários e elaboração de manual de boas práticas regulatórias.

A AGEREG foi uma das agências que receberam apoio para aprimoramento da capacidade regulatória por meio de consultores contratados pelo PNUD no contexto do Qualireg.

Por meio de entrevista aos responsáveis pela Diretoria de Fiscalização e Estudos Econômico-Financeiros e pela Diretoria de Fiscalização e Técnicas Setoriais, ambas diretorias pertencentes à estrutura organizacional da AGEREG, pode ser identificada a realização das seguintes ações vinculadas ao serviço de consultoria:

- a) Produto 1 – Apresentação para a agência de documento técnico contendo arcabouço teórico geral de conhecimento na temática de governança e qualidade regulatória;
- b) Produto 2 – Proposta de plano de ação para a adoção de mecanismos e procedimentos de gestão da atividade regulatória;

- planejamento
 - indicadores
 - agenda
 - revisão do estoque
 - metas para simplificação e racionalização do arcabouço regulatório
- c) Produto 3 – Proposta de plano de ação para a recomendação de referências normativas e procedimentos para a normatização, adoção e aperfeiçoamento do processo de análise de impacto regulatório (AIR);
- d) Produto 4 – Mapeamento da implementação de AIR na agência. Elaboração e apresentação de recomendações relacionadas a aspectos que envolvem principalmente informações sobre a comparação de alternativas regulatórias durante a elaboração da AIR. Foram pontuadas 23 (vinte e três) recomendações, distribuídas da seguinte forma: (i) 05 (cinco) recomendações sobre estruturação e descrição dos custos regulatórios; (ii) 03 (três) recomendações sobre uso de dados e/ou técnicas para a identificação do problema regulatório; (iii) 06 (seis) recomendações sobre definição das alternativas regulatórias; e (iv) 09 (nove) recomendações sobre emprego de técnicas e/ou metodologias para a escolha de alternativa regulatória.
- e) Produto 5 – Mapeamento da implementação de Análise do Resultado Regulatório (ARR) na agência. Elaboração e apresentação de recomendações relacionadas ao uso de ARR. Foram elaboradas 17 recomendações assim distribuídas: (a) 05 (cinco) recomendações sobre Planejamento da ARR; (b) 04 (quatro) recomendações sobre Monitoramento; (c) 06 (seis) recomendações sobre Flexibilidade Metodológica; (d) 01 (uma) recomendação sobre Integração da ARR à AIR; e (e) 01 (uma) recomendação sobre Integração da ARR à atividade de elaboração normativa.

Portanto, verificou-se que os trabalhos de consultoria realizados na AGEREG dizem respeito à realização de um mapeamento, supervisionado pelo consultor, do estágio em que se encontrava a agência à época da realização da consultoria, em relação

à implementação e ao uso das ferramentas de AIR e ARR. Após a realização do mapeamento, foram construídas recomendações de referências normativas e procedimentos para a normatização, adoção e aperfeiçoamento do processo de análise de impacto regulatório (AIR) e de análise do resultado regulatório (ARR).

9.3. Resultados da pesquisa de campo

O Regimento Interno da AGEREG estabelece que compete à Diretoria de Fiscalização e Estudos Econômico-Financeiros e à Diretoria de Fiscalização e Técnicas Setoriais promover reuniões de estudos multidisciplinares, dentro da AGEREG, para Análise de Impactos Regulatórios e outros assuntos relacionados aos Serviços Públicos Delegados, bem como promover a análise de impactos regulatórios das decisões da AGEREG e do Poder Concedente durante a vigência do prazo contratual das modalidades de serviços públicos delegados (AGEREG, 2016).

Sendo assim, realizou-se uma pesquisa de campo por meio da aplicação, no mês de abril de 2024, de questionário online encaminhado por e-mail aos diretores da Diretoria de Fiscalização e Estudos Econômico-Financeiros e da Diretoria de Fiscalização e Técnicas Setoriais, bem como ao servidor da agência que atuou como interlocutor do consultor junto à agência. A pesquisa foi realizada no intuito de obter a percepção dessas áreas em relação ao uso e importância da Análise de Impacto Regulatório, bem como avaliar se houve implementação de ações de melhoria no uso da AIR, como consequência dos trabalhos de consultoria realizados na agência no âmbito do Qualireg. Desse modo, apresenta-se a seguir o resultado da pesquisa realizada:

- Sobre a participação em processo de AIR

Os entrevistados foram questionados se já haviam participado de algum processo de análise de impacto regulatório. A resposta apresentada pelos três respondentes foi não. Considerando que os participantes fazem parte das áreas que conforme o Regimento Interno da Agência deveria promover a utilização da AIR nas decisões da AGEREG, a resposta negativa confirma a não utilização da ferramenta de AIR.

Figura 1 – Participação em processo de AIR

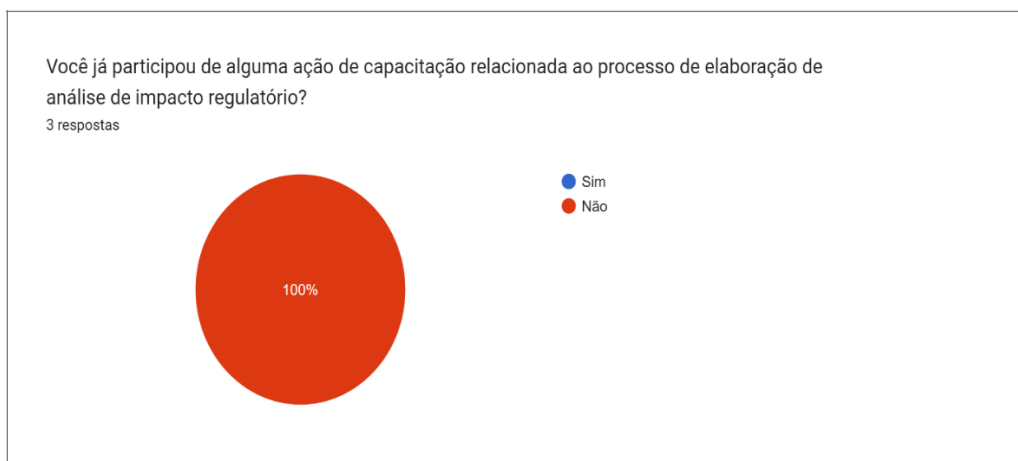


Fonte: Elaborado pelo autor.

- Sobre a participação em ações de capacitação relacionada à AIR

Para a questão na qual se perguntou se os entrevistados já participaram de alguma ação de capacitação relacionada ao processo de elaboração de análise de impacto regulatório, as respostas apresentadas demonstram que nenhum dos respondentes participaram de ações de capacitação, cuja temática fosse AIR. Esse fato demonstra que a agência necessita implementar ações de capacitação voltadas ao uso de AIR. A ausência ou fragilidade na capacitação dos responsáveis pela implementação de AIR constitui-se em um dos obstáculos para que as agências infranacionais tenham êxito no uso dessa ferramenta (CGU, 2024).

Figura 2- Participação em eventos de capacitação sobre AIR

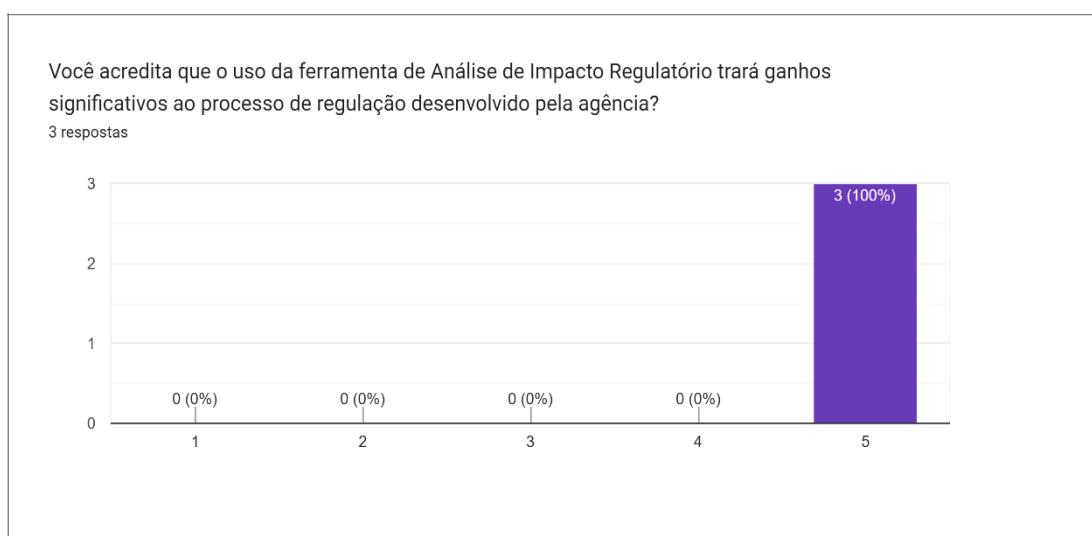


Fonte: Elaborado pelo autor.

- Sobre a importância do uso da AIR no processo de regulação

Outro questionamento realizado foi se o entrevistado acredita que o uso da ferramenta de Análise de Impacto Regulatório trará ganhos significativos ao processo de regulação desenvolvido pela agência. Todos os respondentes responderam que sim.

Figura 3 – Importância do uso de AIR no processo de regulação

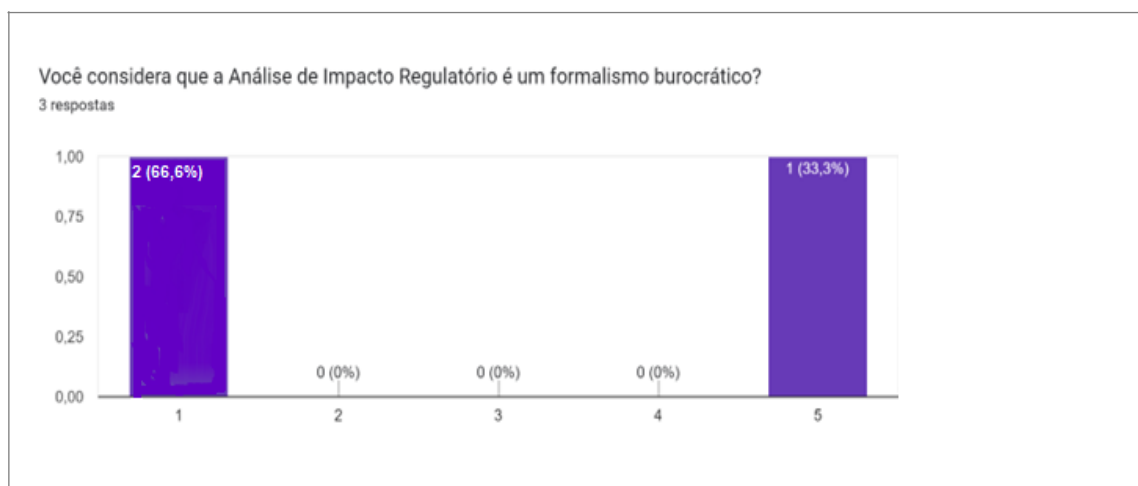


Fonte: Elaborado pelo autor.

- Sobre o entendimento de que a AIR se constitui em formalismo burocrático

Um dos desafios apontados para a implementação da AIR pelas agências infracionais pode estar relacionado ao fato de que alguns formuladores de normas regulatórias executam o processo de AIR apenas como cumprimento de uma formalidade, sem adotar uma estratégia sistemática de elaboração de normas regulatórias baseadas em evidências, a ferramenta tende a não atingir de forma adequada os seus objetivos (CGU, 2024). Nesse sentido, os participantes da pesquisa foram indagados se consideram a análise de impacto regulatório como um formalismo burocrático. Dos três participantes, apenas um considerou a AIR como formalismo burocrático.

Figura 4 – Aspecto burocrático da AIR

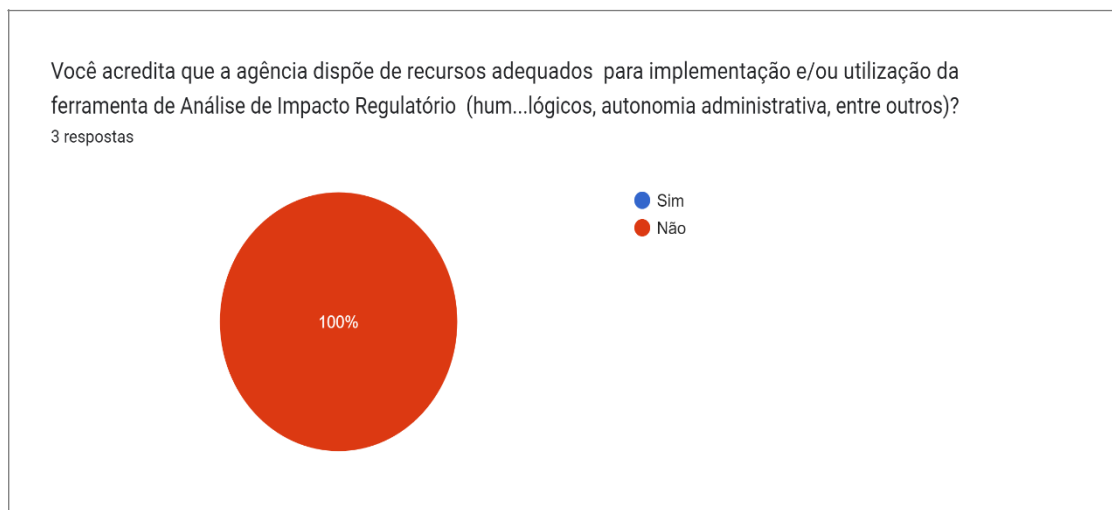


Fonte: Elaborado pelo autor.

- Sobre a disponibilidade de recursos para implementação da AIR

Outro aspecto avaliado entre os participantes da pesquisa foi se eles acreditam que a agência dispõe de recursos adequados para implementação e/ou utilização da ferramenta de Análise de Impacto Regulatório (humanos, financeiros, tecnológicos, autonomia administrativa, entre outros). Para esse questionamento, a resposta apresentada pelos três participantes foi não. A resposta apresentada corrobora o que aponta alguns estudos de que um dos desafios para implementação de AIR pelas agências subnacionais é a ausência de recursos adequados, pois a adequada implementação do sistema de AIR demanda investimentos em recursos humanos, financeiros, tecnológicos, entre outros (CGU, 2024).

Figura 5 – Disponibilidade de recursos adequados para implementação da AIR



Fonte: Elaborado pelo autor.

- Sobre as principais deficiências de recursos existentes na agência

Caso os respondentes entendessem que a agência não dispõe de recursos adequados para implementação de AIR, eles foram questionados a apresentar quais as principais deficiências de recursos existentes na agência na implementação e/ou uso da ferramenta de Análise de Impacto Regulatório. Sendo assim, foram apresentadas as seguintes respostas:

- i) A principal deficiência é a falta de investimento em pessoas capacitadas para utilização da ferramenta e a falta de interesse do Gestor do município em deixar a Agência ser realmente autônoma nas suas atividades de regulação;
- ii) Observo que a principal dificuldade da agência é a falta de planejamento institucional, o que implica diretamente na capacitação continuada de pessoal para desenvolvimento do tema. No geral, a agência pouco conhece a ferramenta e o seu real objetivo no contexto regulatório e político.

- Sobre a participação em atividades promovidas pela consultoria.

Nesse ponto, os entrevistados foram indagados a informar se participaram de alguma atividade (treinamento, palestra ou outras) promovida pelo consultor do Qualireg na AGEREG no exercício de 2022. Dos três participantes, apenas um participou das atividades promovidas pelo consultor do Qualireg, na qualidade de interlocutor do consultor junto à agência. Durante os trabalhos de consultoria na

agência, não houve a realização de treinamentos ou palestras. Nos trabalhos de consultoria do Qualireg desenvolvidos na AGEREG, foi realizado sob a supervisão do consultor, mapeamento para se identificar o ambiente normativo da agência relativo à implementação e ao uso das ferramentas de AIR e ARR. Após a realização desse mapeamento, foi apresentado plano de ação e construídas recomendações de referências normativas e procedimentos para a normatização, adoção e aperfeiçoamento do processo de análise de impacto regulatório (AIR) e de análise do resultado regulatório (ARR).

Figura 6 – Participação em atividade promovida pelo consultor do Qualireg



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados obtidos na aplicação do questionário demonstram que há um alinhamento da percepção dos entrevistados em relação ao que pode ser encontrado na literatura a respeito da importância da AIR como ferramenta a contribuir com a melhoria da qualidade da regulação (Radaelli, 2004 apud Saab e Silva, 2021). Também há um alinhamento da percepção dos entrevistados com o que apontam outros estudos sobre os desafios na implementação da AIR, tais como a necessidade de disponibilidade de recursos humanos, além de muito treinamento (CGU, 2024).

9.4. Comparativo do Diagnóstico da AGEREG na Avaliação da Dimensão 7 – Análise de Impacto Regulatório (Avaliação do Qualireg em 2021 X Pesquisa de Campo em 2024 pós Consultoria)

A AGEREG participou da 2ª etapa de diagnóstico do Programa Qualireg em 2021 e posteriormente no ano de 2022, recebeu apoio para o aprimoramento de sua capacidade regulatória, por meio de consultor contratado pelo PNUD, onde a temática tratada na consultoria foi Abordagem Prática da Análise de Impacto Regulatório (AIR).

Tendo em vista que o diagnóstico realizado na AGEREG em 2021 apontou que não foram identificados procedimentos, mecanismos e/ou instrumentos para implementação da análise de impacto regulatório, buscou-se avaliar se após a prestação dos serviços de consultoria foram implementadas medidas de aprimoramento do uso de AIR na agência. Para tanto, foi encaminhado para a agência o mesmo questionário utilizado para o diagnóstico no Qualireg, para se identificar a ocorrência de alguma alteração nos pontos que foram avaliados no diagnóstico realizado em 2021.

Dessa forma, realizou-se um comparativo do diagnóstico realizado em 2021 com o novo diagnóstico após os trabalhos de consultoria, que teve como base o questionário de avaliação encaminhado para a AGEREG, para avaliação dos seguintes aspectos ou quesitos na linguagem utilizada no questionário:

- Normatização da Análise de Impacto Regulatório (AIR);
- Adoção da Análise de Impacto Regulatório (AIR);
- Divulgação das Análises de Impacto Regulatório (AIR);
- Metodologia das Análises de Impacto Regulatório (AIR).

Os resultados obtidos com a referida comparação são apresentados a seguir:

Quadro 1 – Normatização da Análise de Impacto Regulatório (AIR)

29. Normatização da Análise de Impacto Regulatório (AIR)		
Quesito 29.1	Resposta da Agência	
	Diagnóstico de 2021	Em 2024 - Pós Consultoria de 2022
Existe norma prevendo a obrigatoriedade da realização de AIR?	Atendido Parcialmente Resolução Conjunta SEGOV/AGEREG n. 1, de 30 de dezembro de 2016.	Atendido Parcialmente Resolução Conjunta SEGOV/ AGEREG n. 1, de 30 de dezembro de 2016.
Quesito 29.2	Diagnóstico de 2021	Em 2024 - Pós Consultoria de 2022

A norma de AIR contempla as hipóteses de aplicação, dispensa, prazos e metodologias?	Não Atendido	Não Atendido
--	--------------	--------------

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em relação ao componente normatização da AIR, verificou-se que no novo diagnóstico realizado pós trabalhos de consultoria, não houve alteração da situação constatada no diagnóstico do Qualireg realizado em 2021. Ou seja, o único normativo da AGEREG que aborda a AIR é o seu Regimento Interno. Porém, a menção é apenas superficial pois o referido Regimento Interno apenas afirma que compete à Diretoria de Fiscalização e Estudos Econômico-Financeiros e à Diretoria de Fiscalização e Técnicas Setoriais promover reuniões de estudos multidisciplinares, dentro da AGEREG, para Análise de Impactos Regulatórios e outros assuntos relacionados aos Serviços Públicos Delegados, bem como promover a análise de impactos regulatórios das decisões da AGEREG e do Poder Concedente durante a vigência do prazo contratual das modalidades de serviços públicos delegados. Observa-se que da redação da citada resolução (promover reuniões de estudos multidisciplinares, dentro da AGEREG, para Análise de Impactos Regulatórios e outros assuntos relacionados aos Serviços Públicos Delegados) depreende-se que não foi estabelecida como obrigatória a realização pela agência de AIR, mas que essa competência foi apenas atribuída às duas diretorias. Nesse sentido, não se identificou a existência de norma específica tratando da obrigatoriedade de se realizar Análise de Impactos Regulatórios e que contemple as hipóteses de aplicação, dispensa, prazos, metodologias e sua aplicação em novas práticas regulatórias.

Quadro 2 - Adoção da Análise de Impacto Regulatório (AIR)

30. Adoção da Análise de Impacto Regulatório (AIR)		
Quesito 30.1	Resposta da Agência	
	Diagnóstico de 2021	Em 2024 - Pós Consultoria de 2022
São realizadas AIR na definição de novas práticas regulatórias, para as quais seja exigida sua aplicação (não considerando os casos de dispensa e não aplicabilidade)?	Não Atendido	Não Atendido
Quesito 30.2	Diagnóstico de 2021	Em 2024 - Pós Consultoria de 2022
A AIR é utilizada como suporte para os atos e decisões regulatórias de alteração ou revogação de normas vigentes?	Não Atendido	Não Atendido

Fonte: Elaborado pelo autor.

Semelhante ao que havia sido identificado no diagnóstico do Qualireg realizado em 2021, no novo diagnóstico realizado verificou-se que não houve realização de AIR na definição de novas práticas regulatórias e nem como suporte para os atos e decisões regulatórias de alteração

ou revogação de normas vigentes, tendo em vista que não há norma específica tratando de Análise de Impactos Regulatórios, exigindo sua aplicação em novas práticas regulatórias.

Quadro 3 - Divulgação das Análises de Impacto Regulatório (AIR)

31. Divulgação das Análises de Impacto Regulatório (AIR)		
Quesito 31.1	Resposta da Agência	
	Diagnóstico de 2021	Em 2024 - Pós Consultoria de 2022
A AIR é integrada ao processo de consulta/ audiência pública?	Não Atendido	Não Atendido
Quesito 31.2	Resposta da Agência	
	Diagnóstico de 2021	Em 2024 - Pós Consultoria de 2022
A linguagem utilizada para divulgação dos resultados da AIR é clara e simples (sumário executivo)?	Não Atendido	Não Atendido
Quesito 31.3	Resposta da Agência	
	Diagnóstico de 2021	Em 2024 - Pós Consultoria de 2022
Os relatórios de AIR são disponibilizados no sítio eletrônico do órgão regulador?	Não Atendido	Não Atendido

Fonte: Elaborado pelo autor.

Semelhante ao que havia sido identificado no diagnóstico do Qualireg realizado em 2021, no novo diagnóstico realizado verificou-se que não houve realização de AIR.

Quadro 4 – Metodologia das Análises de Impacto Regulatório (AIR)

32. Metodologia das Análises de Impacto Regulatório (AIR)		
Quesito 32.1	Resposta da Agência	
	Diagnóstico de 2021	Em 2024 – Pós Consultoria de 2022
As metodologias de AIR contemplam análises qualitativas e/ou quantitativas (ex. risco, custo, custo-benefício, custo-efetividade, multicritério) para comparação das alternativas?	Não Atendido	Não Atendido
Quesito 32.2	Resposta da Agência	
	Diagnóstico de 2021	Em 2024 – Pós Consultoria de 2022
São utilizadas bases de dados do setor e/ou sistema de coleta de informações nas AIR em que foram realizadas análises quantitativas?	Não Atendido	Não Atendido
Quesito 32.3	Resposta da Agência	
	Diagnóstico de 2021	Em 2024 – Pós Consultoria de 2022

As AIR elaboradas pelo órgão consideram pelo menos 3 alternativas comparativamente?	Não Atendido	Não Atendido
---	--------------	--------------

Fonte: Elaborado pelo autor.

Semelhantemente ao que havia sido identificado no diagnóstico do Qualireg realizado em 2021, no novo diagnóstico realizado verificou-se a utilização da ferramenta de AIR não foi implementada na AGEREG.

10. CONCLUSÃO

O objetivo desse trabalho foi identificar os aperfeiçoamentos implementados pela AGEREG no uso da metodologia de Análise de Impacto Regulatório – AIR após recebimento dos serviços de consultoria prestados no âmbito do Programa Qualireg. A importância dessa abordagem se deve ao fato de que a Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados – AGEREG localizada em Campo Grande/MS, foi uma das agências que participaram dos diagnósticos promovidos pelo Qualireg, sendo também uma das 33 agências contempladas no exercício de 2022 pelos serviços de consultoria prestados no âmbito do Qualireg.

Por sua vez, o Programa QualiREG, iniciativa da CGU, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), tem como objetivo contribuir com o aperfeiçoamento da capacidade institucional e regulatória no Brasil. Dessa forma, o Qualireg visa alavancar mais investimentos em infraestrutura e melhorar os serviços públicos, por meio da cultura de mensuração sistemática da qualidade da regulação, o que demonstra a relevância desse programa.

Muito embora, no diagnóstico da capacidade regulatória das agências tenham sido avaliadas 8 dimensões da capacidade institucional e do ambiente regulatório no qual a agência está inserida, optou-se no presente trabalho por avaliar implementação de melhorias no uso da ferramenta de análise de impacto regulatório devido a relevância que o uso adequado dessa ferramenta pode proporcionar na melhoria da qualidade regulatória (Radaelli, 2004 apud Saab e Silva, 2021; Ramalho, Rodrigo, 2022; OCDE, 2012).

No desenvolvimento deste trabalho, adotou-se inicialmente uma pesquisa sobre a abordagem conceitual encontrada em artigos científicos, livros, leis e regulamentos com a pretensão de se fazer um levantamento da literatura já publicada sobre regulação, qualidade regulatória e análise de impacto regulatório. Posteriormente, realizou-se uma pesquisa de campo por meio da aplicação de questionário online encaminhado por e-mail aos diretores da Diretoria de Fiscalização e Estudos Econômico-Financeiros e da Diretoria de Fiscalização e Técnicas Setoriais. Essas áreas foram selecionadas devido ao fato de que o Regimento Interno da AGEREG indica que essas diretorias são responsáveis pela promoção de reuniões de estudos multidisciplinares para Análise de Impactos Regulatórios. Essa pesquisa foi realizada no intuito de se identificar a percepção dessas áreas em relação ao uso e importância da Análise de Impacto Regulatório, bem como avaliar se houve implementação de ações de melhoria no uso da AIR, como consequência dos trabalhos de consultoria prestados na agência no âmbito do Qualireg.

Os resultados obtidos na análise ora realizada demonstram que devido ao fato da agência objeto desse estudo não ter implementado o uso de AIR, nenhum dos entrevistados teve experiência em participar de algum processo de elaboração de AIR. Adicionalmente, nenhum dos entrevistados participou de eventos de capacitação sobre a temática de AIR, no entanto todos entrevistados acreditam que a adoção da ferramenta de Análise de Impacto Regulatório trará ganhos significativos ao processo de regulação desenvolvido pela agência. Outro aspecto a ser ressaltado é que todos entrevistados afirmam que a agência não dispõe de recursos adequados para implementação e/ou utilização da ferramenta de AIR (humanos, financeiros, tecnológicos, autonomia administrativa, entre outros). Essa resposta corrobora o que aponta alguns estudos de que um dos desafios para implementação de AIR pelas agências subnacionais é a ausência de recursos adequados, pois a adequada implementação do sistema de AIR demanda investimentos em recursos humanos, financeiros, tecnológicos, entre outros (CGU, 2024).

A pesquisa de campo também demonstrou que segundo os entrevistados as principais deficiências existentes na agência dizem respeito à falta de investimento em pessoas capacitadas para utilização da ferramenta, à falta de interesse do Gestor do

município em deixar a Agência ser realmente autônoma nas suas atividades de regulação, à falta de planejamento institucional e ao pouco conhecimento existente na agência sobre a ferramenta e o seu real objetivo no contexto regulatório e político.

Nos trabalhos de consultoria do QualiReg desenvolvidos na AGEREG, foi realizado, sob a supervisão do consultor, mapeamento para se identificar o ambiente normativo da agência em relação à implementação e ao uso das ferramentas de AIR e ARR. Após a realização desse mapeamento, foi apresentado plano de ação e construídas recomendações de referências normativas e procedimentos para a normatização, adoção e aperfeiçoamento do processo de análise de impacto regulatório (AIR) e de análise do resultado regulatório (ARR).

Por fim, realizou-se um comparativo dos resultados do diagnóstico realizado na AGEREG pelo QualiReg em 2021 com o novo diagnóstico após os trabalhos de consultoria, que teve como base o questionário de avaliação encaminhado para a AGEREG, para avaliação dos seguintes aspectos relativos à análise de impacto regulatório que forma os mesmos avaliados no diagnóstico do QualiReg: Normatização da Análise de Impacto Regulatório (AIR); Adoção da Análise de Impacto Regulatório (AIR); Divulgação das Análises de Impacto Regulatório (AIR); Metodologia das Análises de Impacto Regulatório (AIR).

Os resultados obtidos com a referida comparação demonstram que, apesar do plano de ação e recomendações propostos na consultoria, não houve, por parte da agência objeto desse estudo, a implementação de ações de melhoria relativas à implementação e uso de AIR. Tal fato pode estar relacionado às deficiências identificadas na pesquisa de campo relativas à falta de investimento em pessoas capacitadas para utilização da ferramenta, à dificuldade da agência em exercer plenamente autonomia nas suas atividades de regulação, à falta de planejamento institucional e ao pouco conhecimento existente na agência sobre a ferramenta e o seu real objetivo no contexto regulatório e político. Essa situação está alinhada com outros estudos que também apontam esses aspectos como desafios a serem superados pelas agência subnacionais para conseguirem adequada implementação da AIR (CGU, 2024).

Destaca-se como limitação ao trabalho realizado, a conciliação da agenda dos entrevistados para participarem da pesquisa de campo.

Como sugestão para novas pesquisas, pode ser realizado estudo entre as agências municipais para se identificar as principais dificuldades e desafios na adoção da ferramenta de análise de impacto regulatório e possíveis boas práticas que possam servir de *benchmarking* na superação de tais desafios.

11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGEREG. **Anexo I à Resolução Conjunta SEGOV/AGEREG n.º 1/2016**. Regimento Interno da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande. Disponível em <https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/edicoes/?palavra=&numero=4763&de=30%2F12%2F2016&ate=30%2F12%2F2021>. Acesso em 30/04/2024

ALEXANDRINO, MARCELO; PAULO, VICENTE. **Direito Administrativo Descomplicado**. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007

ANA. **Norma de Referência sobre Governança das Entidades Reguladoras Infranacionais dos Serviços de Saneamento Básico – Relatório de Análise de Impacto Regulatório**. 2023

ANVISA. **Design Thinking Aplicado à Análise de Impacto Regulatório (AIR)**. 2019

BRASIL (2019a). **Lei nº 13.848 de 25 de junho de 2019**. Presidência da República. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm. Acesso em 23/04/2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm]. Acesso em: (22 de abril de 2024).

BRASIL (2019b). **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em 23/04/2024.

BRASIL (2020). **Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020**. Presidência da República. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de

2019. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.411-de-30-de-junho-de-2020-264424798>. Acesso em 23/04/2024.

BRASIL. **Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)**. 2021

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2018a). **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório**. 2018

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2018b). **Histórico do Pro-Reg, 2018**. Sobre o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG criado por meio do Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, alterado pelo Decreto nº 8.760, de 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/sistema-regulatorio-brasileiro/historico-do-pro-reg>. Acesso em: 14 de abril de 2024.

CGU (2022a). **Diagnóstico da Capacidade Institucional para Regulação – AGEREG**. Fevereiro, 2022

CGU (2022b). **Diagnóstico da Capacidade Institucional para Regulação – Resultado Consolidado dos diagnósticos do Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira – QualiREG 2º ciclo (2021-2022)**. Outubro, 2022

CGU. **Relatório do Grupo de Trabalho – Regulação da Atividade Econômica Portaria SFC nº 380 de 07 de fevereiro de 2017**. Outubro, 2017

CGU. **Boas Práticas Regulatórias - Coletânea de experiências e pesquisas aplicadas em regulação sobre construção de capacidade institucional das entidades reguladoras no Brasil**. 2024

COSTA, ABIMAEL DE JESUS BARROS. **Inovação em Governança Regulatória Proposta de Modelo Regulatory Oversight Aplicado à Infraestrutura de Transportes**. Setembro, 2016

DEMATTÊ, FRANCIELE CRISTINA MEDRADO. **Qualidade regulatória das agências reguladoras federais de infraestrutura do Brasil**. 2019

DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. **Direito Regulatório**. Belo Horizonte: Fórum, 2004

GIL, ANTONIO CARLOS. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Governança de Agências Reguladoras**. 2018

MENEGUIN, FERNANDO B.; SAAB, FLAVIO. **Análise de Impacto Regulatório: Perspectivas a partir da Lei da Liberdade Econômica**. Textos para Discussão, Núcleo de Estudos e Pesquisa da Consultoria Legislativa do Senado Federal. Março, 2020.

MENEGUIN, FERNANDO; DANTAS, GUILHERME BORBA. **Como Aprimorar a Qualidade Regulatória – Modelos de Maturidade**. Textos para Discussão, Núcleo de Estudos e Pesquisa da Consultoria Legislativa do Senado Federal. Junho, 2020.

MUELLER, BERNARDO. **Teoria Política Positiva da Regulação**. 1999

OCDE. **Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança**. 2012

OLIVEIRA, ROBSON ROCHA. **Dos conceitos de regulação às suas possibilidades**. 2014

PECI, ALKETA. **Avaliação do Impacto Regulatório e sua Difusão no Contexto Brasileiro**.

RAMALHO, PEDRO IVO SEBBA; LOPES, ANDRÉ VAZ; TAVEIRA, RODRIGO ABRÃO VELOSO. **Lei Geral das Agências: A Nova Reforma Regulatória no Brasil**. Artigo publicado nos Cadernos Gestão Pública e Cidadania | FGV EAESP, 2022

RAMALHO, PEDRO IVO SEBBA; RODRIGO, DELIA. **Interesses e Influência: Participação das Partes Interessadas no Processo Regulatório**. Artigo publicado no Open Journal of Political Science / Scientific Research, 2022.

SAAB, FLAVIO; SILVA, SUYLAN DE ALMEIDA MIDDLEJ. **Análise de impacto regulatório e prevenção da corrupção: um estudo exploratório sobre a AIR no Brasil**. Artigo publicado na Revista da CGU / Controladoria-Geral da União, volume 13, Nº 24, Jul-Dez 2021

SOUTO, MARCOS JURUENA VILLELA. **Agências reguladoras**. Revista De Direito Administrativo, 216, 125–162. <https://doi.org/10.12660/rda.v216.1999.47359>, 1999

The World Bank Group. **Better Regulation for Growth, Governance Frameworks and Tools for Effective Regulatory Reform**. 2010