



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL STRICTO SENSU - PPG Enap  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E  
DESENVOLVIMENTO - MPGD

**Uso de Evidências nas Agências Reguladoras Federais: Uma Análise Institucional**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Aluno: Nicolau de Medeiros Faustino

Orientador: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti

BRASÍLIA

2024

# **USO DE EVIDÊNCIAS NAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS: UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Nicolau de Medeiros Faustino

Orientador: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti

F268u     Faustino, Nicolau de Medeiros  
            Uso de evidências nas agências reguladoras federais:  
            uma análise institucional / Nicolau de Medeiros Faustino. --  
            Brasília: Enap, 2024.  
            98 f. : il.

            Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado  
            Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola  
            Nacional de Administração Pública, 2024.

            Orientação: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti  
            1. Agência reguladora. 2. Políticas públicas. 3. Uso de  
            evidência. 4. Regulação. I. Título. II. Palotti, Pedro Lucas de  
            Moura orient.

CDD 352.8



## Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento

### ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO

**Aluno (a):** Nicolau de Medeiros Faustino

**Ano de Ingresso:** 2022

**Título da Dissertação:** A mobilização de evidências nas Agências Reguladoras Federais:  
Uma análise Institucional

**Orientador:** Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti

**Avaliador:** Profa. Dra. Natália Massaco Koga  
Prof. Dr. Bruno Queiroz Cunha

**Avaliação:**

- [ ☒ ] Aprovado  
[ ☐ ] Aprovado com ressalvas  
[ ☐ ] Reprovado

Brasília, 25 de outubro de 2024

DocuSigned by:

*Natalia Massaco Koga*

9DD8714E3126492...

Avaliadora

Signed by:

*Bruno Queiroz Cunha*

A2CF5D028291418...

Avaliador

DocuSigned by:

*Pedro Lucas de Moura Palotti*

091C9C0D8CEC432...

Orientador

**ENAP**

MINISTÉRIO DA  
GESTÃO E DA INOVAÇÃO  
EM SERVIÇOS PÚBLICOS  
**DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**

UNIDADE DE REGISTRO E ARQUIVAMENTO  
GOVERNO FEDERAL

**NICOLAU DE MEDEIROS FAUSTINO**

**USO DE EVIDÊNCIAS NAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS: UMA ANÁLISE  
INSTITUCIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Nicolau de Medeiros Faustino

Orientador: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti

Avaliador: Profa. Dra. Natália Massaco Koga

Prof. Dr. Bruno Queiroz Cunha

Defendido em 25 de outubro de 2024.

BRASÍLIA

2024

## **AGRADECIMENTOS**

À minha esposa, Angélica, que esteve ao meu lado em cada etapa deste percurso, por sua compreensão e por me oferecer apoio e motivação. Aos nossos filhos, Alice e Tomás, sempre tão carinhos e compreensivos. Sem o apoio e o sacrifício de vocês, este trabalho não seria possível.

À minha família, que sempre me acompanhou com amor, guiando-me e apoiando-me nas minhas decisões, minha sincera gratidão. Vocês são o alicerce que me sustenta nos momentos de dificuldades, e sei que continuarão ao meu lado, oferecendo o mesmo apoio e incentivo.

Ao meu orientador, Pedro Palotti, expresso meu profundo agradecimento. Sua parceria, paciência e confiança foram essenciais para a realização deste trabalho. Sua orientação precisa e seu compromisso em compartilhar conhecimento fizeram toda a diferença no desenvolvimento desta dissertação. Agradeço por sua disponibilidade e dedicação em cada fase deste processo.

A todos, o meu muito obrigado. Este trabalho é fruto não apenas de meu esforço individual, mas também de todo o apoio, carinho e confiança que recebi de vocês ao longo desta jornada.

## EPÍGRAFE

*“O maior inimigo do conhecimento não é a ignorância,  
é a ilusão do conhecimento”.*

(Stephen Hawking, 1942 - 2018, físico teórico)

## RESUMO

A abordagem de políticas informadas por evidências se torna cada vez mais relevante nas discussões acadêmicas e campo da formulação de políticas públicas, destacando a importância de disponibilizar fontes de informação de qualidade durante todas as etapas do processo decisório. Nesse contexto, a pesquisa buscou compreender como as agências reguladoras utilizam evidências em suas atividades e processos internos. Os resultados mostram que as agências reguladoras desempenham diversos papéis como consumidoras, produtoras e intermediadoras de conhecimento. Elas coletam, analisam e disponibilizam informações sobre os mercados regulados, produzem normativos baseados em diferentes tipos de conhecimento e oferecem subsídios para os ministérios na elaboração de políticas públicas. No entanto, embora produzam uma quantidade significativa de informações, ainda faltam diretrizes claras e procedimentos padronizados para a produção e uso dessas evidências. A pesquisa concluiu que o uso de evidências pelas agências reguladoras precisa de medidas para promover a institucionalização, fortalecer a capacidade técnica para a utilização dos dados e fomentar uma cultura de transparência e uso consistente de evidências na formulação das políticas públicas.

Palavras-chave: Agências Reguladoras; Evidências; Políticas Públicas Baseadas em Evidências; Regulação

## **ABSTRACT**

The evidence-informed policy approach is becoming increasingly relevant in academic discussions and in the field of public policy formulation, highlighting the importance of providing high-quality information sources at all stages of the decision-making process. In this context, the research aimed to understand how regulatory agencies use evidence in their activities and internal processes. The results show that regulatory agencies play various roles as consumers, producers, and intermediaries of knowledge. They collect, analyze, and disseminate information about regulated markets, produce regulations based on different types of knowledge, and provide inputs to ministries for the development of public policies. However, despite generating a significant amount of information, there is still a lack of clear guidelines and standardized procedures for the production and use of this evidence. The research concluded that the use of evidence by regulatory agencies requires measures to promote institutionalization, strengthen technical capacity for data utilization, and foster a culture of transparency and consistent use of evidence in public policy formulation.

Keywords: Regulatory Agencies; Evidence; Evidence-Based Public Policies; Regulation

## LISTA DE FIGURAS

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1 - Gerações de agências reguladoras independentes no Brasil               | 22 |
| Figura 2 - Pesquisas sobre uso de evidências por foco (1990-2020)                 | 33 |
| Figura 3 - Codificação NVivo                                                      | 44 |
| Figura 4 - Planilha base de dados codificados                                     | 44 |
| Figura 5 - Painel Dados de Pesquisa                                               | 45 |
| Figura 6 - Quantidade de <i>clusters</i> para a amostra                           | 48 |
| Figura 7 - Organograma ANTT                                                       | 61 |
| Figura 8 - Organograma Antaq                                                      | 61 |
| Figura 9 - Organograma Aneel                                                      | 62 |
| Figura 10 - Agências – Uso do Conhecimento e Instrumentos Regulatórios            | 79 |
| Figura 11 - Dendograma Agências – Uso do Conhecimento e Instrumentos Regulatórios | 81 |

## LISTA DE QUADROS

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Quadro 1.1 - Criação das ARFs                                                           | 22 |
| Quadro 1.2 - Quantitativo de servidores das ARFs em 2023                                | 23 |
| Quadro 2.1 - Quantitativos de documentos analisados                                     | 42 |
| Quadro 2.2 - Quantitativos de páginas analisadas por documentos I                       | 42 |
| Quadro 2.3 - Quantitativos de páginas analisadas por documentos II                      | 42 |
| Quadro 4.1 - Competência e finalidade das ARFs                                          | 52 |
| Quadro 4.2 - Citações nas leis das ARFs sobre gestão do conhecimento                    | 56 |
| Quadro 4.3 - Quantitativos de competências das agências por instrumento legal           | 57 |
| Quadro 4.4 - Citações nos decretos regulamentares das ARFs sobre gestão do conhecimento | 57 |
| Quadro 4.5 - Estrutura finalísticas das ARFs                                            | 62 |
| Quadro 4.6 - Quantitativos de AIR e ARR entre 2021 e 2023                               | 69 |

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AIR** – Análise de Impacto Regulatório
- ANAC** – Agência Nacional de Aviação Civil
- ANATEL** – Agência Nacional de Telecomunicações
- ANCINE** – Agência Nacional do Cinema
- ANEEL** – Agência Nacional de Energia Elétrica
- ANM** – Agência Nacional de Mineração
- ANP** – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
- ANS** – Agência Nacional de Saúde Suplementar
- ANTAQ** – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
- ANTT** – Agência Nacional de Transportes Terrestres
- ANVISA** – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
- ARFS** – Agências Reguladoras de Âmbito Federal
- ARR** – Avaliação de Resultado Regulatório
- CAPES** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CIOMS** – *Council for International Organizations of Medical Sciences*
- CONITEC** – Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde
- OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- PAREG** – Plano Anual de Regulação
- PIE** – Políticas Informadas por Evidências
- PPBES** – Políticas Públicas Baseadas por Evidências
- PRO-REG** – Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação
- SUS** – Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| 1 – INTRODUÇÃO .....                                             | 13 |
| 1.1 – Problema de Pesquisa.....                                  | 15 |
| 1.2 – Objetivos.....                                             | 16 |
| 1.3 – Justificativa .....                                        | 17 |
| 2 – REVISÃO DE LITERATURA .....                                  | 20 |
| 2.1 – Agências Reguladoras.....                                  | 20 |
| 2.2 – Regulação e Processo Regulatório .....                     | 25 |
| 2.3 – Políticas Públicas Informadas por evidências.....          | 32 |
| 3 – METODOLOGIA.....                                             | 41 |
| 4 – RESULTADOS OBTIDOS .....                                     | 50 |
| 4.1 – Normativo .....                                            | 50 |
| 4.1.1 – Geral .....                                              | 50 |
| 4.1.2 – Específico.....                                          | 51 |
| 4.1.3 – Decretos Regulamentares das Agências .....               | 56 |
| 4.2 – Organizacional.....                                        | 58 |
| 4.3 – Operacional .....                                          | 63 |
| 5 – ANÁLISE DOS RESULTADOS .....                                 | 73 |
| 5.1 Categorização das agências por conhecimento e regulação..... | 79 |
| 6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS .....                                   | 83 |
| 7 – BIBLIOGRAFIA .....                                           | 88 |
| ANEXO I.....                                                     | 97 |
| ANEXO II.....                                                    | 99 |

## 1 – INTRODUÇÃO

As políticas públicas são estudadas sob diversas perspectivas e uma das abordagens relevantes para compreensão deste campo são as políticas informadas por evidências (PIE). Esse enfoque investiga como os agentes públicos utilizam evidências para orientar suas decisões ao longo do ciclo das políticas públicas e os processos de produção e disponibilização dessas evidências.

Há um debate destacado por Pinheiro (2020) sobre a própria definição de evidências no campo das políticas públicas. De um lado, há uma abordagem alinhada com o paradigma racionalista, que vê a evidência como resultado da produção científica rigorosa e sistemática. Por outro lado, existe uma perspectiva construtivista que considera as contingências históricas, interesses, valores e motivações dos atores, a interação reflexiva entre atores e objetos como evidências do processo de tomada de decisões.

O presente trabalho optou por uma posição moderada acerca da concepção de evidências, proposto por Pinheiro (2020) e adotada por Koga e colaboradores (2020), que partiram da compreensão de que as políticas públicas são informadas por um conjunto diversificado de informações provenientes de diferentes fontes internas e externas, incluindo normativos, dados administrativos, relatórios, avaliações de usuários, pesquisas e estudos científicos, entre outros. Esta abordagem considera as contribuições tanto da abordagem racionalista instrumental quanto das abordagens construtivistas.

A concepção de evidências também remete à discussão sobre os atores participantes deste processo. Partindo da discussão de Kaplan (1979), temos os consumidores de evidências, composto pelos formuladores de políticas públicas, que utilizam as informações, análises e estudos para subsidiar o seu processo de tomada de decisões e os produtores de evidências, localizados na academia, agências estatísticas e institutos de pesquisa que fornecem dados científicos, econômicos e sociais básicos sobre os quais as análises são frequentemente baseadas e as decisões tomadas. Nesta abordagem, os formuladores de políticas e os acadêmicos são frequentemente entendidos como partícipes de comunidades distintas e separadas (Kaplan, 1979), mal

conectadas e que operam sob regras diferentes, falando línguas diferentes e motivadas por diferentes sistemas de recompensas (Newman *et al*, 2016).

Newman e colaboradores (2015) identificaram que essa separação não é tão delimitada, ao identificar uma variedade de práticas de disseminação dentro da academia, de captação de pesquisas nas políticas e de tipos de atividades de construção de relacionamento adotadas. Uma compreensão mais realista desta relação deve reconhecer que há uma série de interações entre política e academia, com diferentes formuladores de políticas individuais valorizando e usando pesquisas acadêmicas mais do que outras.

Nesta discussão também foi introduzido a atuação dos *knowledge brokers* (corretores de conhecimento, em tradução livre) como intermediários entre os produtores e consumidores de evidências, reempacotando dados e informações em forma utilizável (Craft e Howlett, 2012). Soares Filho e Garcia (2024) ressaltam que a concepção de corretor ou intermediador “postula que os intermediadores sejam conectores de comunidades e conversores de informações de um ambiente específico para outro, de tal forma que a informação seja prescritiva, ou seja, útil para alguma intervenção prática” (p. 76).

Partindo das discussões sobre uso de evidências, o presente trabalho se propôs a entender a atuação das agências reguladoras, que são um conjunto específico de órgãos públicos com atuação nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, são entidades autônomas, constituídas sob regimes especiais.

As agências possuem como missão normatizar, regular, fiscalizar e executar políticas públicas que incentivem e planejem os setores econômicos relevantes para o país, com o objetivo de construir um ambiente regulatório sólido, com previsibilidade para o mercado. Para isso precisam conhecer o mercado regulado, atuar de forma independente e fundamentar suas regulamentações em critérios técnicos, buscando conciliar os interesses do governo (detentor do serviço), do mercado (prestador do serviço) e dos usuários (beneficiários do serviço).

Para a consecução da sua missão, elas exercem diversas atividades, que as colocam ora como consumidoras de conhecimento, especialmente nos processos

regulatórios, ora como produtoras de conhecimento, ao consolidar e publicar diversas informações sobre os mercados regulados. Além disso, elas desempenham um papel específico ao fornecer subsídios aos ministérios para a elaboração de políticas públicas.

## **1.1 – Problema de Pesquisa**

Partindo da problemática sobre o uso de evidências nas políticas públicas, esta pesquisa tem como problema central: qual é a atuação das agências reguladoras na discussão sobre políticas públicas informadas por evidências. A proposta do trabalho baseou-se na perspectiva institucional, com uma análise abrangente da atuação das agências, compreendida como as iniciativas e entregas realizadas nos seus processos de gestão do conhecimento e regulatórios.

Neste trabalho, adotaremos o termo "políticas informadas por evidências", conforme a discussão sobre os mecanismos de tradução do conhecimento para a formulação de políticas realizada por Chapman, que define a PIE como:

[...] intervenção do Estado, expressa em uma decisão ou conjunto de decisões tomadas por uma autoridade pública, que considera uma análise técnica-racional para uma determinada questão e uma finalidade específica, que segue um procedimento formal, no contexto de um processo político intenso de confronto e articulação dos interesses (Chapman, 2016, 7-8).

Dentro desse conceito apresentado, destaca-se como as políticas públicas são gestadas em ambientes de debate, processo que envolve diversos atores e interesses, frequentemente em conflito. Essa abordagem pressupõe que o processo geral de formulação de políticas não seja necessariamente sistemático e transparente, mas que dentro desse processo, pode ser utilizados métodos sistemáticos para identificar, avaliar e incorporar adequadamente as pesquisas relevantes.

A formulação de políticas informadas por evidências auxilia os formuladores de políticas a compreenderem esses processos (Oxman *et al.*, 2009), buscando garantir que as decisões sejam informadas pelas melhores evidências disponíveis e garantir a transparência do processo. Promover a transparência é uma forma de permitir que outras partes examinem quais evidências foram utilizadas para fundamentar as decisões

políticas, assim como os julgamentos realizados sobre essas evidências e suas implicações. Assim, identifica-se que a utilização de evidências ocorre em um ambiente dinâmico e multifacetado, onde a qualidade e relevância das evidências desempenham um papel crucial na criação de políticas públicas eficazes e baseadas em resultados.

Como parte do grupo que atua nas políticas públicas, as agências reguladoras são cada vez mais demandadas para garantir a melhoria dos setores regulados, ampliar o *accountability* de suas ações, especialmente em relação aos motivos que fundamentam suas escolhas regulatórias.

Neste contexto, uma atuação técnica e especializada, distanciada de intervenções políticas e econômicas casuísticas, é fundamental. Essa abordagem independente em relação às intervenções políticas e econômicas, é um requisito essencial para o sucesso do modelo de Estado Regulador.

Assim o presente trabalho buscará compreender como as agências reguladoras usam evidências em seus processos regulatórios, mas também descrever a atuação dela como produtora e intermediadora de conhecimento, diante das várias iniciativas de gestão do conhecimento voltadas para a atuação na coleta, divulgação e produção de informações.

## **1.2 – Objetivos**

O objetivo principal desta pesquisa foi analisar a atuação das agências reguladoras na utilização de evidências nos processos de gestão do conhecimento e regulatórios.

Como objetivos secundários, a pesquisa buscou:

- Apresentar um panorama sobre a produção de conhecimento e de regulação das Agências Reguladoras Federais;
- Descrever as práticas das agências na produção, utilização e intermediação de conhecimento;

- Comparar a atuação das agências na gestão do conhecimento e na implementação dos instrumentos regulatórios; e
- Identificar as inovações implementadas pelas agências na gestão do conhecimento, utilização de evidências e atuação regulatória.

### **1.3 – Justificativa**

A ampliação dos estudos ganha relevância diante do movimento de expansão dessa agenda, que começa a ganhar espaço no país. Uma área que merece atenção especial é a aplicação dos princípios do PPBE às agências reguladoras, visto que ainda não existem estudos aprofundados que explorem como essas entidades atuam na produção de evidências e como podem efetivamente incorporá-las em suas tomadas de decisões regulatórias.

As agências reguladoras desempenham um papel crucial na proteção do interesse público, garantindo a segurança, eficácia e equidade de produtos e serviços em diversos setores. Portanto, o uso de evidências torna-se fundamental para a tomada de decisões informadas, que beneficiem a sociedade como um todo. A legislação vigente, incluindo a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, e o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, reforça essa importância ao estabelecer a obrigatoriedade da Análise de Impacto Regulatório (AIR) e da Avaliação de Resultado Regulatório (ARR).

Esses instrumentos normativos destacam a necessidade do uso de evidências para embasar decisões regulatórias, desde a identificação do problema até a avaliação dos resultados após a implementação das regulamentações. O objetivo é fortalecer a governança regulatória, executando políticas mais precisas, fundamentadas em dados confiáveis e análises rigorosas, resultando em regulamentações mais eficazes e eficientes, como no setor de transporte aquaviário.

É igualmente relevante considerar a institucionalização do uso de evidências de forma a criar um sistema de governança de evidências bem estruturado, que fortaleça a transparência e a prestação de contas e assegure que as decisões regulatórias se baseiem em informações verificáveis e acessíveis ao público. Isso não apenas permite

que as partes interessadas compreendam o processo decisório, mas também promove a transparência em relação aos interesses envolvidos nas políticas regulatórias, além de auxiliar na identificação e mitigação de possíveis conflitos de interesse que possam influenciar indevidamente tais decisões.

As regulamentações das agências impactam uma variedade de atores, desde empresas multinacionais até microempreendedores individuais e cidadãos que utilizam os serviços públicos em todas as regiões do país. Suas normas afetam diretamente os custos, a disponibilidade, a segurança, bem como questões relacionadas ao meio ambiente. Portanto, a compreensão de seus processos decisórios tem implicações significativas para a sociedade em geral.

A pesquisa representa uma oportunidade para compreender o processo de utilização de evidências para promover políticas públicas baseadas em conhecimento relevante. Isso é fundamental para tomadas de decisões informadas e justas, que impactam tanto o setor quanto a sociedade em geral.

Nesta perspectiva, a pesquisa também fez o levantamento das iniciativas de gestão do conhecimento das agências reguladoras, para entender a atuação na coleta, divulgação e produção de informações. Adotou-se a definição de gestão do conhecimento realizada por Darroch (2003:41) compreendida como “processo que cria e localiza conhecimento e gerencia sua disseminação e uso dentro e entre organizações (tradução nossa)”.

Destaca-se que os resultados da pesquisa podem oferecer lições aprendidas e insights valiosos para o conhecimento das agências reguladoras, tanto no Brasil como em outros países, que enfrentam desafios semelhantes na incorporação de evidências em seus processos de tomada de decisão. Esse compartilhamento de conhecimento contribui para o aprimoramento da governança regulatória em escala nacional e internacional.

Por fim, a pesquisa pode auxiliar as agências a aprimorarem suas práticas de governança regulatória, promovendo uma cultura de aprendizado e melhoria contínua dentro da agência. Os resultados obtidos servirão como um recurso valioso para os tomadores de decisão, funcionários das agências e partes interessadas que buscam

compreender como as regulamentações são desenvolvidas e como a evidência científica é utilizada para informar essas regulamentações. Esse entendimento aprofundado contribui significativamente para o processo de tomada de decisão, sendo essencial para a criação de regulamentações mais bem fundamentadas e equitativas.

## **2 – REVISÃO DE LITERATURA**

### **2.1 – Agências Reguladoras**

Após a Segunda Guerra Mundial, os países promoveram uma expansão significativa dos serviços públicos, estabelecendo sistemas de seguridade social, educação e uma ampla gama de serviços sociais. Esse período de expansão persistiu até meados da década de 1980, quando um movimento de reforma do Estado ganhou força internacionalmente, especialmente no Reino Unido e nos Estados Unidos. Essa reforma ocorreu em um contexto de estagnação econômica e crise fiscal em vários países, levando à crença generalizada de que os Estados deveriam adotar medidas para reduzir sua intervenção na economia, promover a liberalização dos mercados e redefinir seu papel.

De acordo com Nunes *et al.* (2007), essa nova concepção do Estado envolvia a ideia de estabelecer um "Estado mínimo", com pouca ou nenhuma interferência estatal na economia, uma redução no quadro de funcionários públicos, e uma abertura ampla e irrestrita das economias ao livre jogo do capital internacional.

No Brasil, embora a Constituição Federal de 1988 tenha reconhecido a importância do Estado na prestação de serviços públicos e no desenvolvimento do estado de bem-estar social, a discussão sobre a reforma do Estado ganhou força na década de 1990, e criou-se um ambiente favorável à implementação de várias medidas, com a finalidade de reduzir a intervenção estatal na economia, promover a liberalização dos mercados e redefinir as funções do Estado.

Conforme Pacheco (2006), a reforma do Estado no Brasil buscou transformar o papel do Estado, que deixou de ser o principal responsável pelo desenvolvimento econômico e social por meio da produção de bens e serviços. Em vez disso, o Estado passou a focar sua atuação na promoção e regulação desse desenvolvimento, com uma ênfase na descentralização das funções executivas para esferas subnacionais e setores

não estatais, bem como na desestatização de serviços públicos, seja por meio da concessão ou da venda de empresas estatais ao setor privado.

Nunes *et al.* (2007) ao citar Pimenta, registra que, na teoria, a proposta de reforma do Estado pensada para o Brasil, visava à implantação de uma administração pública gerencial, englobando:

[...]

a) Privatização, enquanto venda de ativos públicos que não deveriam mais permanecer dentro do setor público;

b) A publicização, que é a transformação de órgãos estatais em entidades públicas não estatais, de direito privado e sem fins lucrativos;

c) A manutenção, no Poder Executivo, somente daqueles funcionários públicos diretamente responsáveis pela formulação e acompanhamento da implantação de políticas públicas;

d) A execução de serviços não diretamente vinculados à administração pública, através da contratação de terceiros;

e) A desburocratização, através da modernização e uso da tecnologia da informação, com vistas também a uma mudança cultural nas organizações;

f) A descentralização dos processos decisórios internos, externos e entre as esferas de governo;

g) A implantação dos princípios da transparência e accountability, de forma a favorecer o controle social e de resultados da ação das agências e órgão estatais.

(Nunes *et al.*, 2007:33-34)

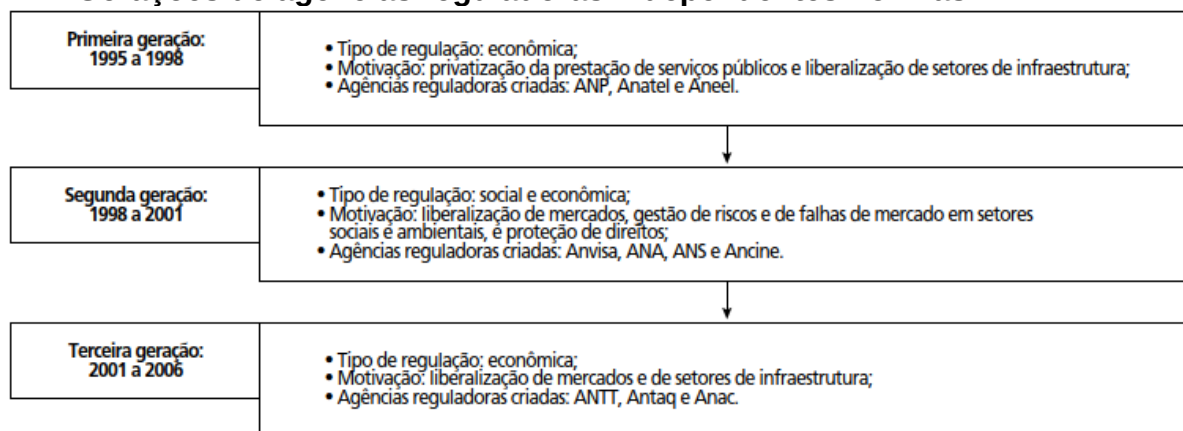
Essas medidas se converteram na descentralização da prestação de serviços públicos para esferas subnacionais e setores não estatais e a desestatização de vários serviços públicos, seja pela concessão dos serviços ou a venda de empresas estatais à iniciativa privada, e o fortalecimento de um núcleo estratégico do Estado, responsável pela formulação de políticas públicas e pela regulação (Pacheco, 2006). As agências Reguladoras federais foram criadas a partir de 1996, neste contexto, inspiradas por experiências internacionais, como entidades públicas independentes do Poder Executivo.

Cunha (2016) elaborou a seguinte figura descrevendo as gerações de agências

reguladoras independentes no Brasil:

Figura 1

### Gerações de agências reguladoras independentes no Brasil



Fonte: Cunha (2016:477)

A criação dessas agências ocorreu principalmente após a privatização de setores de infraestrutura, muitos dos quais eram monopólios naturais. A necessidade de atrair investidores privados, devido aos altos investimentos e requisitos tecnológicos, levou à busca de regras estáveis, justificando a autonomia e a independência política das agências. Essa complexa atividade regulatória tinha como objetivo equilibrar os interesses dos investidores, do governo e dos usuários, promovendo a universalização do acesso aos serviços e a competição em áreas anteriormente dominadas por monopólios naturais.

Atualmente, conforme a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, existem 11 agências reguladoras de âmbito federal, conforme quadro abaixo:

Quadro 1.1

#### Criação das ARFs

| Agência                                                           | Lei                                      | Ministério supervisor         |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------|
| Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)                      | Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. | Ministério de Minas e Energia |
| Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) | Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.    | Ministério de Minas e Energia |

|                                                     |                                           |                                                        |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)       | Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.     | Ministério das Telecomunicações                        |
| Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)   | Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999.   | Ministério da Saúde                                    |
| Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)         | Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000.   | Ministério da Saúde                                    |
| Agência Nacional de Águas (ANA)                     | Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.     | Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional |
| Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) | Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.     | Ministério de Portos e Aeroportos                      |
| Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)   | Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.     | Ministério dos Transportes                             |
| Agência Nacional do Cinema (Ancine)                 | MP nº 2.228, de 6 de setembro de 2001.    | Ministério da Cultura                                  |
| Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)            | Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005. | Ministério de Portos e Aeroportos                      |
| Agência Nacional de Mineração (ANM)                 | Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017. | Ministério de Minas e Energia                          |

Fonte: Elaboração do autor.

Para se ter um panorama sobre o tamanho das agências, foi realizado um levantamento dos quantitativos dos servidores informados nos relatórios de gestão de 2023, conforme quadro abaixo:

**Quadro 1.2**  
**Quantitativo de servidores das ARFs em 2023**

| <b>Agência</b> | <b>Quantitativo de Servidores</b> |
|----------------|-----------------------------------|
| Aneel          | 637                               |
| Anatel         | 1347                              |
| ANP            | 852                               |
| Anvisa         | 1555                              |
| ANS            | 694                               |
| ANA            | 410                               |
| Antaq          | 366                               |
| ANTT           | 1083                              |
| Ancine         | 387                               |
| Anac           | 1333                              |
| ANM            | 695                               |

Fonte: Elaboração do autor, a partir dos relatórios de gestão de 2023.

Ao analisar as características institucionais das agências reguladoras, Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018) destacaram quatro elementos principais: i) responsabilidade regulatória; ii) autonomia de gestão; iii) independência política; e iv) *accountability*. A responsabilidade regulatória abrange as responsabilidades das agências no setor regulado, incluindo a aplicação de sanções e supervisão. A autonomia de gestão refere-se à independência administrativa e financeira das agências em relação aos ministérios ou órgãos supervisores. A independência política diz respeito à capacidade das agências de tomar decisões sem interferência política. Por fim, a *accountability* envolve os mecanismos que as agências utilizam para justificar suas decisões perante diferentes partes interessadas, incluindo o público em geral.

Essas características são cruciais para garantir a imparcialidade nas decisões regulatórias, mas também criam um paradoxo. Embora protejam as agências contra pressões políticas, podem gerar um déficit de legitimidade devido às decisões técnicas tomadas por agentes públicos sem legitimidade democrática.

Essa configuração das agências reguladoras, com características como independência administrativa, política e *accountability*, reflete uma organização singular no campo da administração pública. Essa estrutura confere uma particularidade que vai além da execução de políticas públicas, pois ao acumularem as funções típicas do Estado – planejamento, normatização e fiscalização – acabam por atuar como unidades autônomas com poder regulatório significativo. Tal autonomia confere a essas agências competências diversas, desempenhadas de maneira independente, para equilibrar tanto os interesses econômicos quanto sociais no setor regulado.

Aprofundando esta discussão, Cunha (2017-a) destaca que as agências reguladoras possuem uma estrutura de “mini” Estado dentro do Estado, em virtude do acúmulo simultâneo das três funções típicas do estado: i) executiva e de planejamento; ii) normatizadora ou legislativa; e iii) jurisdicional e sancionatória.

Essa estrutura híbrida concede a essas entidades uma autonomia operacional que reforça tanto a sua independência quanto a sua capacidade técnica. Com isso, as agências não apenas implementam políticas e regulam setores estratégicos, mas também exercem um papel essencial na criação de normas, na imposição de sanções e

na produção e divulgação de conhecimento sobre o setor regulado, além de contribuírem com subsídios para as políticas públicas.

Nesse contexto, a gestão do conhecimento se consolida como uma atividade relevante da atuação das agências. A produção e a sistematização de dados e informações sobre os mercados regulados permite que construam uma base de conhecimento técnico significativa para a tomada de decisões informadas.

A atuação das agências na gestão do conhecimento e nas atividades regulatórias se coloca como uma oportunidade para o desenvolvimento de processos regulatórios mais robustos e dinâmicos. Aprofundando esta discussão, será feita a discussão sobre regulação e processo regulatório.

## **2.2 – Regulação e Processo Regulatório**

A discussão sobre regulação possui uma vertente da sua vinculação com legislação. De uma forma simples, a legislação pode ser entendida como aquelas feitas pelo legislativo e traz um conjunto de princípios, metas e fins para as políticas públicas. Por outro lado, a regulação é realizada pelo poder executivo e pela burocracia, proporcionando os meios para concretizar esses objetivos (Kosti *et al*, 2019).

Dentre as várias definições para regulação, Windholz e Hodge (2013) relatam que algumas definições seguem uma linha mais legalistas, que entendem regulação como as normas legais promulgadas por um Estado soberano, até definições amplas, mas ainda centradas no Estado, que entendem a regulação como todas as formas de intervenção governamental, incluindo atividades projetadas para influenciar comportamentos, indiferentemente da fonte ou do objetivo.

Para o nosso trabalho, adotaremos a construção proposta por Cunha que descreve a regulação como

[...] a ação e os respectivos meios pelos quais o Estado, continuamente no tempo e suportado por critérios econômicos, sociais ou outros, gerencia o funcionamento de setores econômicos e sociais relevantes, tendo como objetivo

alinhar interesses privados ou individuais a metas de interesse público (Cunha, 2018-a:384).

Pires e Piccini descrevem que quando o Estado decide por regular determinada situação, a intervenção, em geral visa:

[...]

- buscar a eficiência econômica, garantindo o serviço ao menor custo para o usuário;
- evitar o abuso do poder de monopólio, assegurando a menor diferença entre preços e custos, de forma compatível com os níveis desejados de qualidade do serviço;
- assegurar o serviço universal;
- assegurar a qualidade do serviço prestado;
- estabelecer canais para atender a reclamações dos usuários ou consumidores sobre a prestação dos serviços;
- estimular a inovação (identificar oportunidades de novos serviços, remover obstáculos e promover políticas de incentivo à inovação);
- assegurar a padronização tecnológica e a compatibilidade entre equipamentos;
- e
- garantir a segurança e proteger o meio ambiente. (Pires e Piccini, 1999:220-221)

No avanço da discussão sobre regulação, Windholz e Hodge (2013) nos apresentam o debate sobre regulação social e econômica. Embora todas as formas de regulação dependam de uma interação complexa entre valores sociais e econômicos, a distinção crucial entre esses dois tipos de regulação está na ênfase dada a valores específicos e nos objetivos que cada uma busca alcançar. Além disso, a presença de outros valores desempenha um papel essencial na legitimação das medidas regulatórias.

Windholz e Hodge (2013) descrevem essa distinção da seguinte maneira:

[...] As regulações 'social' e 'econômica' foram tradicionalmente concebidas como pares políticos contrastantes, sendo a regulação econômica projetada para melhorar a eficiência econômica e de mercado, e a regulação social projetada para produzir resultados socialmente desejados tanto por meio da correção dos efeitos prejudiciais da atividade econômica quanto da produção de resultados diferentes e melhores do que aqueles produzidos por mercados em operação. A regulação econômica é tradicionalmente caracterizada por instituições não majoritárias providas por quadros técnicos, buscando soluções otimizadas e eficientes. A regulação social, por outro lado, é tradicionalmente caracterizada por instituições majoritárias, nas quais conflitos de interesse são representados e os resultados políticos negociados. (Windholz e Hodge, 2013:23)

No entanto, é importante destacar que essa divisão entre regulação social e econômica nem sempre é rígida. Em muitos casos, valores sociais e econômicos se complementam e interagem, como Windholz e Hodge (2013) apontam:

[...] a questão não é se a regulação econômica deveria levar em consideração os valores sociais, e a regulação social levar em consideração os valores econômicos, mas quando ela inevitavelmente faz isso, mesmo que isso seja feito de uma forma transparente e na qual o equilíbrio atingido seja explícito e claro. Na maioria dos casos, a preferência deveria ser por transparência — para que as decisões regulatórias sejam feitas igualmente com valores sociais e econômicos em confronto, e que a compensação entre eles seja visível. Ignorar ou fingir que esses problemas não existem não vai fazê-los desaparecer; mas, como observado anteriormente, arrisca a falha regulatória, mascarando importantes considerações econômicas e sociais. Esse é um ponto importante, particularmente dada a natureza política inerente de muitas tomadas de decisão relacionadas à regulação. (Windholz e Hodge, 2013:44-45).

Ao analisar os tipos de regulação, é possível observar que, as agências apresentam ora um caráter econômico, influenciando diretamente as decisões de mercado, como preços, concorrência, entrada e saída, ora um aspecto social, especialmente quando se trata de estabelecer critérios para a qualidade dos serviços públicos, a regulação de alimentos, entre tantos outros.

Diante desta amplitude de possibilidades intervencionistas, Freiberg, citado por Windholz e Hodge (2013) apresenta seis categorias de ferramentas regulatórias:

[...] (1) ferramentas econômicas (tais como estabelecimento de mercados, tributação, quotas ou atribuição de preços);  
(2) ferramentas transacionais (nas quais os governos influenciam o comportamento através do contrato ou concessão de condições);  
(3) ferramentas de autorização (tais como registro, licença ou acreditação);  
(4) ferramentas informacionais (como a rotulagem de produtos ou regimes de divulgação contínua);  
(5) ferramentas estruturais (de projeto físico, ou processos como nossos arranjos fiscais); e  
(6) ferramentas legais (tais como leis, normas e regulamentações). (Windholz e Hodge, 2013:40)

A discussão legislativa sobre as agências reguladoras criou robustez no Brasil com a aprovação da Lei 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, alterando as leis setoriais e enumerando as onze agências reguladoras federais objeto da disciplina unificada sobre o seu processo decisório. Essa legislação traz inovações

significativas, incluindo a exigência de Análise de Impacto Regulatório (AIR) prévia à adoção ou alteração de atos normativos, a busca por adequação entre meios e fins, a tomada de decisões colegiadas, a consulta pública prévia e outros aspectos importantes que impactam a governança regulatória no Brasil (Aranha, 2023).

Essa discussão que resultou na regulamentação aprovada pelo Congresso, acompanha as discussões internacionais, conforme apontado por Peci (2023), ao abordar a ênfase da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sobre melhoria regulatória, que destaca três princípios fundamentais para a política e governança regulatória:

[...] Envolvimento dos stakeholders: Ajuda a averiguar que as regulamentações foquem nas necessidades reais dos usuários, envolvendo os cidadãos, empresas, e sociedade civil, tornando as regulamentações mais inclusivas e facilitando o compliance com as mesmas;

Análise de impacto regulatório (AIR): Uma abordagem sistêmica para avaliar criticamente os efeitos positivos e negativos de regulamentações novas e já existentes – um dos elementos centrais de políticas públicas baseadas em evidências; e

Avaliação ex-post: A avaliação das regulamentações existentes ajuda os governos a verificar que as regulamentações ainda mantêm seu propósito central. Podem oferecer insights importantes para melhorar o desenho das regulamentações e promover accountability (Peci, 2023:106).

Apesar dos avanços recentes em relação às regulamentações, notadamente com o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que estabelece que todos os órgãos da administração pública federal devem conduzir AIR para propostas de novas regulamentações de interesse geral, é importante observar que o processo teve início em meados de 2007, quando o Governo Federal assumiu o compromisso com a AIR ao criar o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG.

Em 2018 foi publicada as Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR (Brasil, 2018). O documento visa promover a formulação de regulamentos com base em evidências e fortalecer a disseminação de práticas voltadas para a melhoria da qualidade regulatória. Dentro desse contexto, a AIR é apresentada como uma ferramenta que busca garantir que as decisões regulatórias sejam baseadas em uma análise sistemática e transparente da melhor evidência

disponível. Isso é feito a partir da definição do problema a ser resolvido e dos objetivos a serem alcançados, como definido no seguinte trecho:

[...] a Análise de Impacto Regulatório (AIR) pode ser definida como um processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão (Brasil, 2018:7).

Martins e colaboradores (2022) ao discutirem a melhoria da governança regulatória nas agências reguladoras, apresentam as iniciativas da Aneel para a institucionalização do uso de evidências no processo de regulação. Para os autores, a melhoria da governança regulatória demanda processos mais analíticos e menos intuitivos, fundamentados em dados e informações que tragam evidências mais claras dos problemas regulatórios e do desempenho das intervenções regulatórias existentes. Neste processo, 4 elementos intensificam o uso de evidências nos processos regulatórios: a análise de impacto regulatório, o monitoramento da regulação, a avaliação do resultado regulatório e a gestão de dados e informações adotada para suprir a necessidade de evidências.

Outro ponto importante no trabalho, foi a mudança na compreensão do processo regulatório. Inicialmente, havia uma concepção linear do processo, em que a agência identificava uma situação problema, fazia a inclusão na agenda regulatória, definia a intervenção regulatória e finalizava com a publicação do ato. Com os ajustes promovidos pela Agência no normativo interno, o processo regulatório foi concebido em forma de ciclo, em que os efeitos da ação regulatória são acompanhados ao longo do tempo, servindo de *input* para a avaliação do resultado regulatório. Essa mudança da cultura interna para entender o ciclo regulatório como processo e as contribuições dos instrumentos é um desafio destacado pelos autores.

Apesar dos poucos estudos identificados, as iniciativas para a melhoria regulatória são relevantes e fundamentais para a consolidação e amadurecimento da atuação das agências. Outra discussão relevante que tem se colocado diz respeito às limitações que a visão de regulação tradicional, focada na previsibilidade, estabilidade e eficiência terá

para acompanhar as demandas de uma sociedade mais complexa, em decorrência da volatilidade, incertezas e velocidade das mudanças provocadas pela tecnologia.

Para Cunha (2023) temos a regulação 1.0 (tradicional) em que a atuação regulatória das agências é explicitada pela aplicação dos instrumentos regulatórios usuais, preservando os princípios centrais para a governança regulatória (previsibilidade, estabilidade e eficiência). A partir da estrutura de governança regulatória 1.0, as agências deveriam complementar a sua atuação com a “incorporação de princípios de flexibilidade, agilidade, atitude antecipatória, experimentalismo, aprendizado constante e aberto, e pensamento sistêmico” (p. 10), que são os marcadores principais de uma governança regulatória 2.0.

Essa expansão da atuação permitiria uma aproximação com a inovação, para conseguir acompanhar as mudanças e necessidades complexas da sociedade. Para o autor, há uma proximidade teórica entre regulação e inovação, que de certa forma estabelece uma relação de mútua dependência entre os conceitos, que indica a construção de uma “regulação e(m) inovação” (Cunha, 2023:20).

A discussão sobre inovação e melhoria regulatória perpassa sobre como as decisões regulatórias são fundamentadas. A título de exemplo, podemos destacar alguns contextos em que as decisões precisam buscar elementos para a sua fundamentação:

- a) regulamentação de produtos e serviços de saúde pública, como os medicamentos, dispositivos médicos, alimentos, produtos químicos, entre outros, adotando as medidas para garantir que esses produtos sejam seguros e eficazes;
- b) regulamentação para proteção de consumidores sobre a rotulagem de alimentos, informações sobre produtos, segurança de brinquedos, entre outros que visam proteger o bem-estar e os direitos dos consumidores para garantir que os produtos atendam aos padrões de qualidade e segurança;
- c) gestão das autorizações e outorgas dos serviços públicos com vistas a promover a concorrência nos mercados e prevenir práticas anticompetitivas;
- d) avaliação da segurança, eficácia e conformidade regulatória de produtos e serviços inovadores; e

e) definição de modelos para orientar decisões de políticas públicas e investimentos.

Assim, espera-se que as decisões regulatórias das agências sejam motivadas por evidências científicas, técnicas, econômicas, jurídicas e outros elementos reconhecidos. Essas evidências desempenham um papel crucial ao garantir a eficácia das regulamentações, promover a segurança pública e contribuir para o bem-estar da sociedade.

As decisões regulatórias podem influenciar tanto o ônus imposto às empresas no mercado quanto os direitos e a proteção oferecidos aos usuários. Esses movimentos podem variar entre aumentar as responsabilidades das empresas para garantir mais segurança e proteção aos consumidores ou reduzir os custos para maximizar os lucros das empresas.

Estas especificidades trazem vários desafios. A falta de padrões claros para coletar, avaliar e utilizar evidências nos processos regulatórios pode levar a inconsistências e ambiguidades na governança das evidências. A assimetria de informações e a dependência de partes interessadas podem comprometer a objetividade nas tomadas de decisões. Além disso, a influência política e os interesses econômicos podem afetar a governança das evidências, potencialmente priorizando grupos específicos em detrimento do interesse público.

Outras questões incluem a dificuldade de acesso a evidências independentes e a falta de expertise técnica necessária para realizar pesquisas independentes e avaliar as evidências disponíveis. Há também desafios em promover a transparência na divulgação das evidências utilizadas e em estabelecer um mecanismo eficaz de prestação de contas, que garanta que as decisões regulatórias sejam respaldadas por evidências sólidas e justificáveis.

O contexto atual leva as agências reguladoras a enfrentarem questões fundamentais relacionadas à utilização de evidências para aumentar a transparência e prestação de contas das suas atividades regulatórias e as informações produzidas internamente e disponibilizadas. Observa-se que discutir a institucionalização das agências reguladoras envolve também entender os relacionamentos e interações entre

as partes interessadas que produzem evidências de pesquisa e como essas partes se conectam, interagem e se relacionam com aqueles que usarão esse conhecimento. A institucionalização é também afetada pelas capacidades institucionais para conduzir processos e manter padrões.

### **2.3 – Políticas Públicas Informadas por evidências**

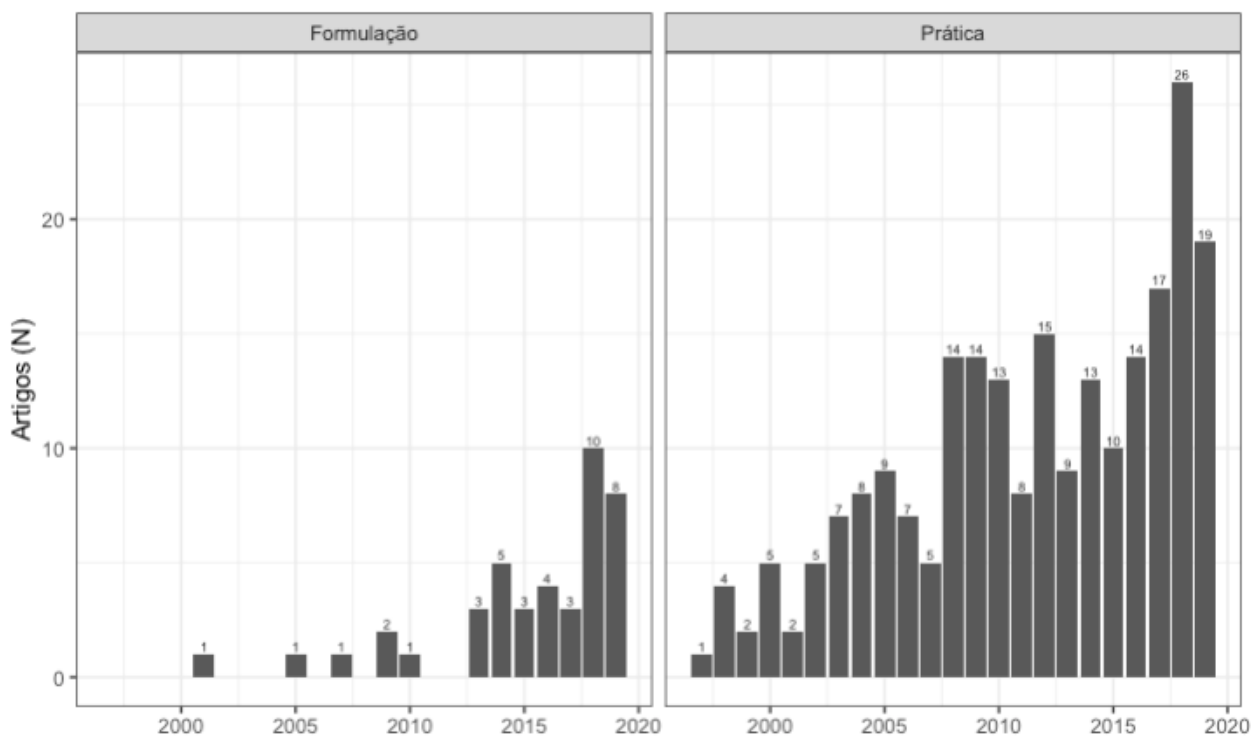
A discussão sobre políticas públicas e evidências tem se mostrada produtiva no campo acadêmico, com um histórico significativo na área da saúde, dada a natureza intrínseca da ciência nesse domínio, que requer protocolos específicos de pesquisa. Faria e Sanches (2022) realizaram um levantamento para avaliar a disseminação do movimento das políticas públicas baseadas em evidências (PPBE) em três situações, com recorte até 2021. O primeiro recorte envolveu pesquisas concluídas no âmbito de programas de pós-graduação *stricto sensu* no país, conforme disponibilizadas no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), identificando 23 trabalhos relacionados ao tema.

O segundo recorte investigou artigos científicos publicados no Brasil até o início de 2021. Foram identificados 41 artigos, escritos por 108 autores e publicados em 25 periódicos diferentes. Os autores também analisaram a quantidade de instituições, eventos ou promoções relacionadas ao tema, identificando 32 iniciativas recentes nos âmbitos público e privado. Como conclusão abrangente desse mapeamento, os autores observaram que o enraizamento do movimento das políticas públicas baseadas em evidências no Brasil é um fenômeno recente, frágil e tardio. Recente, pois a maioria das ocorrências se deu na segunda metade da década de 2010 e em 2020; frágil, porque o número de trabalhos e iniciativas é modesto, mesmo envolvendo atores e instituições de prestígio no país; e tardio, considerando que o movimento foi lançado na década de 1990.

Em outro estudo, Batista (2019) realizou uma revisão sistemática da produção sobre o uso de evidências em políticas públicas no Brasil para o período de 1990 a 2020 e após tratamento dos resultados identificou 293 registros. A autora classificou a literatura de acordo com o foco na formulação de políticas ou na prática/implementação. Conforme figura 2, 243 estudos (83% do total) exploraram a prática na área de políticas públicas,

em sua maioria sobre a prática clínica, com foco nas decisões sobre procedimentos de médicos e de enfermeiros.

Figura 2  
Pesquisas sobre uso de evidências por foco (1990-2020)



Fonte: Batista (2019:49)

Esses trabalhos demonstram a ampliação dessa discussão para outras áreas de conhecimento, também destacado por Pinheiro (2020), que, em um estudo sobre o conceito de Políticas Públicas Baseadas em Evidências, destacou:

[...] Logo ao primeiro contato com a literatura percebe-se a enorme variedade no campo com que estamos lidando. Por exemplo, há diferenças relativas às diversas áreas de políticas públicas (saúde, justiça criminal, políticas sociais, macroeconômicas etc.) e diferenciações no que se refere ao uso das evidências pelos atores envolvidos nos processos de políticas públicas (policy makers, burocratas, públicos-alvo, pesquisadores acadêmicos, cidadãos etc.) (Pinheiro, 2020:8).

Uma discussão no campo das políticas públicas e evidências diz respeito aos diversos termos utilizados, como "políticas públicas informadas por evidências", "políticas públicas baseadas em evidências" entre outros. Alguns autores preferem o termo

"políticas informadas por evidências" (PIE) para enfatizar que as políticas públicas são influenciadas por várias fontes de informações, sendo as evidências apenas uma delas.

Neste trabalho, adotaremos o termo "políticas informadas por evidências", conforme a discussão sobre os mecanismos de tradução do conhecimento para a formulação de políticas realizada por Chapman, que define a PIE como:

[...] intervenção do Estado, expressa em uma decisão ou conjunto de decisões tomadas por uma autoridade pública, que considera uma análise técnica-racional para uma determinada questão e uma finalidade específica, que segue um procedimento formal, no contexto de um processo político intenso de confronto e articulação dos interesses (Chapman, 2016:7-8).

O conceito apresentado por Chapman ressalta como as políticas públicas são desenvolvidas em ambientes de debate, frequentemente envolvendo uma variedade de atores com interesses frequentemente conflitantes.

É importante notar, como destacado por Pinheiro (2020), que a própria definição de evidências no campo das políticas públicas é objeto de debate. De um lado, há uma abordagem alinhada com o paradigma racionalista, que vê a evidência como resultado da produção científica rigorosa e sistemática. Por outro lado, existe uma perspectiva construtivista, que leva em consideração a tomada de decisões e a produção de políticas públicas, considerando fatores como contingências históricas, interesses, valores e motivações dos atores, bem como a interação reflexiva entre esses atores e objetos.

Koga e colaboradores (2020) ao discutirem o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira, retomam a discussão apresentada por Pinheiro (2020) e adotam uma posição moderada acerca da concepção de evidências. Partiram da compreensão de que não apenas as pesquisas e os estudos científicos informam as políticas públicas, pois tanto a abordagem racionalista instrumental quanto as abordagens construtivistas possuem contribuições para o movimento das políticas informadas por evidências.

Os autores também exploraram a natureza ampla do termo "evidências" e enfatizaram que, em muitos contextos decisórios, diversos tipos de evidências podem ser envolvidos. Isso engloba experiências pessoais ou organizacionais anteriores, opiniões de beneficiários de políticas públicas e partes interessadas, informações divulgadas pela

mídia ou em redes sociais, bem como percepções coletadas de colaboradores internos e externos, entre outros elementos. Neste sentido, Palotti e colaboradores (2022) apresentam as diferentes fontes de informação no processo decisório. Isso inclui a distinção entre "informação," que é um conhecimento amplo usado por burocratas em seus processos de trabalho e pode incluir conhecimento científico, e "evidência científica," que se refere especificamente ao conhecimento científico convencional divulgado por pesquisadores, professores e instituições acadêmicas e científicas.

Outro ponto abordado por Koga e colaboradores (2020) no estudo foi identificar os tipos de evidências utilizados na produção de políticas públicas e os respondentes consumiram quatro tipos principais: (1) informações internas, compostas por normas, notas técnicas, recomendações de órgãos de controle, bases de dados governamentais, entre outros; (2) informações externas não acadêmicas, como matérias jornalísticas, recomendações de instâncias participativas, informações de grupos de interesse, etc.; (3) informações externas acadêmicas, compostas por produções científicas, como artigos e pesquisas; e (4) evidências experienciais, baseadas em experiência pessoal e consulta a colegas de trabalho.

Neste contexto de compreensão do conceito e usos de evidências, Mello (2022) discute a utilização de registros administrativos enquanto evidências para políticas públicas. A autora destaca que, de forma geral, os registros surgem no processo de gestão das próprias políticas, em suas diferentes etapas, assumindo funções de diagnóstico, controle, operacionalização e publicidade da ação pública. Como vantagens, os registros administrativos por sistematizarem as informações dos serviços, equipamentos e beneficiários das políticas públicas, proporcionam, para fins analíticos, um maior potencial de articulação e diálogo com a realidade das políticas públicas e seus variados processos de gestão e execução.

Contudo a autora também destaca as limitações, pois, de forma geral, as informações não são coletadas com propósitos estatísticos, possuem limitadas divulgação e disseminação dentro da administração pública e podem possuir problemas de consistência, relacionados à heterogeneidade nas metodologias de coleta e registro

das informações ao longo do tempo, falta de transparência sobre os critérios de coleta e tratamento dos dados, entre outros.

Desse modo, medidas que fomentem o rigor na gestão dos registros administrativos criando regras e orientações para sua construção, manutenção e atualização, assim como a criação de instâncias nos órgãos responsáveis pela gestão de informações e pela produção de evidências capazes de contribuir para melhor informar as políticas públicas, tornam-se essenciais para que o debate sobre o melhor uso de insumos produzidos pelo aparato estatal sirva como subsídios cada vez mais consistentes e robustos para uso do próprio Estado.

A discussão sobre registros administrativos também remete aos tipos de atores que participam do processo de uso e produção de evidências. Partindo da discussão de Kaplan (1979), temos os consumidores de evidências, composto pelos formuladores de políticas públicas, que utilizam as informações, análises e estudos para subsidiar o seu processo de tomada de decisões e os produtores de evidências, localizados na academia, agências estatísticas e institutos de pesquisa que fornecem dados científicos, econômicos e sociais básicos sobre os quais as análises são frequentemente baseadas e as decisões tomadas. Nesta abordagem, os formuladores de políticas e os acadêmicos são frequentemente entendidos como partícipes de comunidades distintas e separadas (Kaplan, 1979), mal conectadas e que operam sob regras diferentes, falando línguas diferentes e motivadas por diferentes sistemas de recompensas (Newman *et al*, 2016).

Newman e colaboradores (2015) identificaram que essa separação não é tão delimitada, ao identificar uma variedade de práticas de disseminação dentro da academia, de captação de pesquisas nas políticas e de tipos de atividades de construção de relacionamento adotadas. Uma compreensão mais realista desta relação deve reconhecer que há uma série de interações entre política e academia, com diferentes formuladores de políticas individuais valorizando e usando pesquisas acadêmicas mais do que outras.

Nesta discussão também foi introduzido a atuação dos *knowledge brokers* (corretores de conhecimento, em tradução livre) como intermediários entre os produtores e consumidores de evidências, reempacotando dados e informações em forma utilizável

(Craft e Howlett, 2012). Soares Filho e Garcia (2024) ressaltam que a concepção de corretor ou intermediador “postula que os intermediadores sejam conectores de comunidades e conversores de informações de um ambiente específico para outro, de tal forma que a informação seja prescritiva, ou seja, útil para alguma intervenção prática” (p. 76).

Os corretores abordam suas tarefas reconciliando diferentes perspectivas e promovendo o entendimento compartilhado, mas também coordenando a colaboração ao criar redes de conhecimento e personalizando o engajamento de acordo com as necessidades. Nesta perspectiva os corretores podem se enquadrar em três categorias: gestão do conhecimento, ao navegar nos campos das pesquisas, interpretando, traduzindo e disseminando evidências para públicos de políticas/práticas e ajudando a articular questões de pesquisa relevantes para políticas; vinculação e troca, ao desenvolver e fortalecer as relações entre pesquisadores e formuladores de políticas/profissionais, com a construção de redes, coordenação, entre outros; e capacitação dos atores, ao permitir que os pesquisadores comuniquem melhor as evidências e que os formuladores de políticas/profissionais desenvolvam as habilidades analíticas e interpretativas para utilizá-las (Karcher *et al*, 2024; Durrant *et al*, 2024).

Essas discussões evidenciam que o uso de evidências ocorre em um ambiente dinâmico e multifacetado, caracterizado por processos variados que envolvem interações não lineares e iterativas entre diferentes atores e formas de conhecimento. Esse conhecimento inclui, mas não se limita, a evidências baseadas em pesquisa, sendo gerado dentro dos sistemas de prática e formulação de políticas (Durrant *et al*, 2024). Além disso, ele é traduzido e transferido em diversas escalas - individual, organizacional e sistêmica - de maneira a maximizar sua utilidade e usabilidade no apoio à tomada de decisões.

A abordagem de políticas informadas por evidências busca garantir que as decisões políticas sejam embasadas na melhor evidência disponível. Isso implica em um acesso transparente e sistemático às evidências, bem como na avaliação rigorosa dessas evidências como insumos no processo de formulação de políticas. Essa abordagem pressupõe que o processo geral de formulação de políticas nem sempre é

sistemático e transparente, mas que, dentro desse processo, podem ser empregados métodos sistemáticos para identificar, avaliar e incorporar adequadamente pesquisas relevantes.

A formulação de políticas informadas por evidências auxilia os formuladores de políticas a compreenderem esses processos (Oxman *et al.*, 2009), buscando garantir que as decisões sejam embasadas nas melhores evidências disponíveis e promovendo a transparência do processo. Promover a transparência é uma forma de permitir que outras partes examinem quais evidências de pesquisa foram utilizadas para fundamentar as decisões políticas, bem como os julgamentos realizados sobre essas evidências e suas implicações.

As várias questões colocadas às políticas públicas, também se aplicam a estes processos de utilização de evidências, em que há uma necessidade de se ampliar, como projeto societário, a transparência com a sociedade. Nesse contexto, os gestores precisam estabelecer mecanismos para o consumo adequado de evidências, levando em consideração os diversos elementos relevantes para uma decisão política. Isso também inclui a responsabilização no uso das evidências e a garantia de que as políticas atendam às necessidades reais dos cidadãos. A transparência desempenha um papel importante ao abrir o uso das evidências para escrutínio público.

Mas o processo de utilização de evidências não é simples e envolve dúvidas sobre o que garante a qualidade das evidências e as dificuldades e desafios. Dentre esses desafios, podemos destacar: a disponibilidade, pois há escassez de evidências sólidas em muitas políticas públicas, seja por ausência na produção, seja pelo tempo da administração pública que é diferente do tempo da produção; o viés de evidência, quando há risco delas serem selecionadas ou interpretadas de maneira tendenciosa para apoiar agendas políticas preexistentes; a capacidade de traduzir as evidências disponíveis em políticas públicas efetivas, posto muitas vezes como barreira entre pesquisa e prática; a transparência e a participação pública no processo de formulação de políticas, especialmente em questões complexas e polêmicas; e por fim temos as questões éticas como o uso responsável de dados e a proteção da privacidade. Esses são desafios relevantes na discussão sobre utilização de evidências.

No contexto da discussão sobre como as políticas públicas são moldadas, é importante considerar o papel das agências reguladoras, que atuam com diversas finalidades e em campos variados. Independente das características de cada agência, é ponto comum entre elas a necessidade de usar evidências para embasar suas opções regulatórias. Isso é particularmente relevante, uma vez que as atuações das agências reguladoras são reconhecidas como espaços de decisões tecnicamente embasadas, que devem promover a transparência em seus processos decisórios e envolver uma variedade de atores e interesses. Além disso, a interação entre as Agências Reguladoras e a aplicação de políticas informadas por evidências é um aspecto crucial a ser explorado na compreensão de como o governo pode criar um ambiente regulatório eficaz em diversos setores econômicos.

No contexto da discussão sobre como as políticas públicas são moldadas, é relevante considerar o papel das agências reguladoras, que atuam em várias áreas com diferentes finalidades. Independentemente das características de cada agência, é comum a necessidade de envolver evidências para fundamentar suas escolhas regulatórias. Esse processo é especialmente relevante, pois as agências reguladoras são reconhecidas como instâncias de decisão técnica, onde a transparência e a inclusão de múltiplos atores e interesses são essenciais.

Schrefler (2010) argumenta que a principal razão pela qual os governos delegam competências normativas às agências reguladoras é a sua capacidade de operar com base em conhecimento técnico e expertise, em vez de considerações políticas. No entanto, não está claro como e em que medida esse conhecimento técnico é efetivamente mobilizado. Ainda que a legitimidade das agências seja frequentemente associada ao uso do conhecimento científico, muitos autores assumem como pressuposto que as agências utilizam essa expertise para legitimar suas ações, mas não avaliam até que ponto essa expertise está realmente estabelecida.

Radaelli (2023) aprofunda essa discussão ao abordar o conceito de "ciência regulatória". Ele sugere que a atuação das agências reguladoras envolve um modo específico de produzir conhecimento, que não só legitima suas intervenções, mas também estrutura os mercados relacionados. Existe uma estreita conexão entre as

atividades científicas, como medir, avaliar ou testar fenômenos objetivos (por exemplo, os riscos ou benefícios de uma tecnologia), e a legitimidade de decidir sobre esses aspectos, influenciando diretamente o mercado.

Também sobre essa discussão, Boswell (2008) propõe que o conhecimento especializado, além de seu uso instrumental, pode cumprir duas funções simbólicas alternativas. A primeira é a função legitimadora, onde uma organização fortalece sua legitimidade e reivindica recursos ou jurisdição em áreas políticas específicas ao ser percebida como uma autoridade no campo do conhecimento especializado. A segunda é a função substancial, na qual o conhecimento técnico fundamenta as preferências organizacionais em contextos de contestação política, conferindo autoridade a determinadas posições políticas.

A interação entre as Agências Reguladoras e a aplicação de políticas informadas por evidências é um aspecto crucial a ser explorado na compreensão de como o governo pode criar um ambiente regulatório eficaz em diversos setores econômicos. A atuação regulatória das agências se alinha tanto com a discussão das Políticas Informadas por Evidências quanto com a de governança de evidências.

### **3 – METODOLOGIA**

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, utilizando um estudo de caso múltiplo exploratório (Yin, 2001) para examinar a atuação das agências reguladoras na discussão sobre políticas públicas informadas por evidências. O objetivo foi descrever a atuação das agências reguladoras na utilização de evidências nos processos de gestão do conhecimento e regulatórios.

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental, abrangendo três grupos de documentos. Primeiramente tivemos o conjunto de diretrizes elaborados pelo poder legislativo e executivo que definem o que é esperado da atuação das agências como agente regulador, mas também como parte das políticas públicas específicas, composto pela Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019, e o Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamentam a atuação das Agências Reguladoras, as leis de criação e os decretos regulamentares e o Guia sobre Análise de Impacto Regulatório publicado pela Presidência da República em 2018. Destaca-se que este conjunto de documentos foram impostos às Agências, cabendo a elas o seu cumprimento.

O segundo conjunto contemplou os regimentos internos e expressam a capacidade que as agências possuem para adequar as suas estruturas funcionais de acordo com a sua orientação técnica/política, refletindo sua autonomia e independência administrativa e funcional para atender as demandas das políticas públicas. As alterações nos regimentos/estruturas administrativas podem ocorrer para adaptar-se a mudanças nas políticas públicas, no mercado, ou nas prioridades estabelecidas pelas diretorias.

Por fim, foram analisados os relatórios de gestão de 2021 a 2023 e outros documentos institucionais disponíveis nos portais eletrônicos das agências, identificando as principais entregas e as intenções das agências em termos de gestão do conhecimento e regulação, conforme a proposta da pesquisa. Optou-se pela análise dos 3 últimos relatórios das agências pois eles são os mais recentes e foram elaborados no contexto das mudanças introduzidas pela Lei Geral das Agências e regulamentação posterior. Desta forma, era esperado uma maior uniformização nas entregas e a adoção mais consolidada dos instrumentos regulatórios introduzidos por estes normativos.

Foram analisados 74 documentos, totalizando 6950 páginas, conforme detalhamentos nos quadros seguintes:

Quadro 2.1

**Quantitativos de documentos analisados**

| <b>Agência</b> | <b>Quantidade de Documentos</b> |
|----------------|---------------------------------|
| GERAL          | 3                               |
| ANA            | 6                               |
| Anac           | 6                               |
| Anatel         | 6                               |
| ANP            | 6                               |
| Ancine         | 6                               |
| Antaq          | 5                               |
| Aneel          | 6                               |
| ANM            | 9                               |
| Anvisa         | 9                               |
| ANS            | 6                               |
| ANTT           | 6                               |
| <b>TOTAL</b>   | <b>74</b>                       |

Fonte: Elaboração do autor.

Quadro 2.2

**Quantitativos de páginas analisadas por documentos I**

| <b>Agência</b> | <b>Lei</b> | <b>Decreto</b> | <b>Diretrizes</b> | <b>Total</b> |
|----------------|------------|----------------|-------------------|--------------|
| GERAL          | 18         | 7              | 110               | 135          |
| ANA            | 12         | 11             | 0                 | 23           |
| Anac           | 21         | 19             | 0                 | 40           |
| Anatel         | 37         | 18             | 0                 | 55           |
| ANP            | 27         | 7              | 0                 | 34           |
| Ancine         | 35         | 6              | 0                 | 41           |
| Antaq          | 0          | 9              | 0                 | 9            |
| Aneel          | 14         | 14             | 0                 | 28           |
| ANM            | 11         | 27             | 0                 | 38           |
| Anvisa         | 18         | 15             | 0                 | 33           |
| ANS            | 14         | 12             | 0                 | 26           |
| ANTT           | 14         | 35             | 0                 | 49           |
| <b>TOTAL</b>   | <b>221</b> | <b>180</b>     | <b>110</b>        | <b>511</b>   |

Fonte: Elaboração do autor.

Quadro 2.3

**Quantitativos de páginas analisadas por documentos II**

| <b>Agência</b> | <b>Regimento Interno</b> | <b>Relatório Gestão 2021</b> | <b>Relatório Gestão 2022</b> | <b>Relatório Gestão 2023</b> | <b>Total</b> |
|----------------|--------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|--------------|
| ANA            | 96                       | 109                          | 148                          | 185                          | 538          |

|              |            |             |             |             |             |
|--------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Anac         | 47         | 162         | 162         | 192         | 563         |
| Anatel       | 78         | 166         | 232         | 252         | 728         |
| ANP          | 62         | 155         | 150         | 151         | 518         |
| Ancine       | 51         | 67          | 68          | 66          | 252         |
| Antaq        | 60         | 64          | 84          | 143         | 351         |
| Aneel        | 23         | 70          | 70          | 38          | 201         |
| ANM          | 108        | 147         | 208         | 249         | 712         |
| Anvisa       | 213        | 356         | 395         | 374         | 1338        |
| ANS          | 34         | 147         | 173         | 193         | 547         |
| ANTT         | 37         | 265         | 183         | 206         | 691         |
| <b>TOTAL</b> | <b>809</b> | <b>1708</b> | <b>1873</b> | <b>2049</b> | <b>6439</b> |

Fonte: Elaboração do autor.

O material foi processado usando o software NVivo (Versão Release 14.23.3), que possibilitou a codificação para facilitar a separação, agrupamento e análise. A codificação permitiu consolidar as informações e identificar possíveis lacunas ou inconsistências na base. A análise seguiu o modelo de Yin (2001), permitindo que a pesquisa avançasse além da simples descrição para uma compreensão mais profunda da realidade investigada.

A primeira etapa para a codificação foi a consulta e impressão dos documentos nos sites [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) para as leis e decretos e os sites das agências para os regimentos internos e relatórios de gestão. Os documentos foram salvos ou impressos em formato PDF para facilitar a análise.

Os documentos foram importados para o NVivo, do qual foram analisados integralmente para viabilizar a codificação dos trechos referentes à regulação, produção e divulgação de informações, produção de conhecimento, produção de subsídios para políticas públicas e estrutura organizacional. A análise seguiu uma abordagem progressiva, iniciando pelos documentos gerais e avançando para os normativos específicos de cada agência, como a lei de criação, decreto regulamentar, regimento interno e relatórios de gestão. Durante a leitura, também foram identificadas e destacadas as ocorrências da palavra "evidência".

Os códigos foram gerados com 2 campos: a agência a que se referia o normativo e o assunto a qual se tratava (estrutura, regulação, intermediação, produção, política e evidências, conforme figuras abaixo:

Figura 3  
Codificação NVivo

| Nome                 | Arquivos | Referências | Criado em        | Criado por | Modificado em    | Modificado por |
|----------------------|----------|-------------|------------------|------------|------------------|----------------|
| Agência Estrutura    | 1        | 1           | 12/09/2024 04:28 | NMF        | 12/09/2024 04:28 | NMF            |
| Agência Regulacao    | 3        | 22          | 12/09/2024 04:28 | NMF        | 12/09/2024 04:28 | NMF            |
| ANA Estrutura        | 2        | 2           | 12/09/2024 04:28 | NMF        | 12/09/2024 04:28 | NMF            |
| ANA Intermediação    | 6        | 29          | 12/09/2024 04:30 | NMF        | 12/09/2024 04:41 | NMF            |
| ANA Producao         | 6        | 73          | 12/09/2024 04:28 | NMF        | 12/09/2024 04:28 | NMF            |
| ANA Regulacao        | 6        | 57          | 12/09/2024 04:28 | NMF        | 12/09/2024 04:28 | NMF            |
| ANAC Estrutura       | 2        | 8           | 12/09/2024 04:28 | NMF        | 12/09/2024 04:28 | NMF            |
| ANAC Producao        | 6        | 26          | 12/09/2024 04:28 | NMF        | 12/09/2024 04:28 | NMF            |
| ANAC Regulacao       | 6        | 67          | 12/09/2024 04:28 | NMF        | 12/09/2024 04:28 | NMF            |
| ANATEL - Política    | 1        | 3           | 12/09/2024 04:30 | NMF        | 12/09/2024 04:30 | NMF            |
| ANATEL Estrutura     | 3        | 4           | 12/09/2024 04:28 | NMF        | 12/09/2024 04:28 | NMF            |
| ANATEL Intermediação | 2        | 2           | 12/09/2024 04:30 | NMF        | 12/09/2024 04:41 | NMF            |
| ANATEL Producao      | 4        | 24          | 12/09/2024 04:28 | NMF        | 12/09/2024 04:28 | NMF            |
| ANATEL Regulacao     | 7        | 44          | 12/09/2024 04:28 | NMF        | 12/09/2024 04:28 | NMF            |
| ANCINE - Política    | 1        | 1           | 12/09/2024 04:30 | NMF        | 12/09/2024 04:30 | NMF            |
| ANCINE Estrutura     | 3        | 8           | 12/09/2024 04:28 | NMF        | 12/09/2024 04:28 | NMF            |
| ANCINE Intermediação | 3        | 5           | 12/09/2024 04:30 | NMF        | 12/09/2024 04:42 | NMF            |
| ANCINE Producao      | 6        | 18          | 12/09/2024 04:28 | NMF        | 12/09/2024 04:28 | NMF            |
| ANCINE Regulacao     | 6        | 39          | 12/09/2024 04:28 | NMF        | 12/09/2024 04:28 | NMF            |
| ANFFI Estrutura      | 3        | 6           | 12/09/2024 04:28 | NMF        | 12/09/2024 04:28 | NMF            |

Fonte: Elaboração do autor.

Após a finalização das codificações, foi gerado um relatório em formato de planilha e as informações foram tratadas para permitir a classificação por agência, fonte, área e texto codificado. Esse tratamento consistiu no desmembramento dos códigos do Nvivo (agência e a área) em 2 colunas, agência e área, conforme figura 4 abaixo:

Figura 4  
Planilha base de dados codificados

| DI      |       |                      |                                             | Texto codificado                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------|-------|----------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A       | B     | C                    | D                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Agência | Fonte | Área                 | Texto codificado                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 1       | ANA   | Decreto Regulamentar | Disponibilização e produção de conhecimento | V - elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, na forma do inciso VI do caput do art. 38 da Lei nº 9.433, de 1997;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 2       | ANA   | Decreto Regulamentar | Disponibilização e produção de conhecimento | X - promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água, e de controle da poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos planos de recursos hídricos;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 3       | ANA   | Decreto Regulamentar | Disponibilização e produção de conhecimento | XIII - organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos; XIV - estimular a pesquisa e a capacitação de recursos humanos para a gestão de recursos hídricos;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 4       | ANA   | Decreto Regulamentar | Disponibilização e produção de conhecimento | XIX - organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 5       | ANA   | Decreto Regulamentar | Regulação                                   | Art. 29 A atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe: I - supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos; II - disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 6       | ANA   | Decreto Regulamentar | Regulação                                   | XVII - regular e fiscalizar, quando envolverem corpos d'água de domínio da União, a prestação dos serviços públicos de irrigação, se em regime de concessão, e adução de água bruta, cabendo-lhe, inclusive, a disciplina, em caráter normativo, da prestação desses serviços, bem como a fixação de padrões de eficiência e o estabelecimento de tarifa, quando cabíveis, e a gestão e auditoria de todos os aspectos dos respectivos contratos de concessão, quando existentes;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 7       | ANA   | Lei de Criação       | Disponibilização e produção de conhecimento | VI - elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, na forma do inciso VI do art. 38 da Lei nº 9.433, de 1997;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 8       | ANA   | Lei de Criação       | Regulação                                   | § 3º As normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico deverão: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) I - promover a prestação adequada dos serviços, com atendimento pleno aos usuários, observados os princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da generalidade, da cortesia, da modicidade tarifária, da utilização racional dos recursos hídricos e da universalização dos serviços; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) II - estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) III - estimular a cooperação entre os entes federativos com vistas à prestação, à contratação e à regulação dos serviços de forma adequada e eficiente, a fim de buscar a universalização dos serviços e a modicidade tarifária; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) IV - possibilitar a adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) V - incentivar a regionalização da prestação dos serviços, de modo a contribuir para a viabilidade técnica e econômico-financeira, a criação de ganhos de escala e de eficiência e a universalização dos serviços; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) VI - estabelecer parâmetros e periodicidade mínimos para medição do cumprimento das metas de cobertura dos serviços e do atendimento aos indicadores de qualidade e aos padrões de potabilidade, observadas as peculiaridades contratuais e regionais; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) VII - estabelecer critérios limitadores da sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final, independentemente da configuração da configuração de subdelegações ou de subdelegações; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) VIII - assegurar a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) |
| 9       | ANA   | Lei de Criação       | Regulação                                   | § 4º No processo de instituição das normas de referência, a ANA: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) I - avaliar as melhores práticas regulatórias do setor, ouvidas as entidades encarregadas da regulação e da fiscalização e as entidades representativas dos Municípios; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) II - realizará consultas e audiências públicas, de forma a garantir a transparência e a publicidade dos atos, bem como a possibilitar a análise de impacto regulatório das normas propostas; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 10      | ANA   | Lei de Criação       | Regulação                                   | Art. 4º A atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe: I - supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos; II - disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 11      | ANA   | Lei de Criação       | Regulação                                   | Art. 4º-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) § 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) I - padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) II - regulação tarifária dos serviços públicos de                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

Fonte: Elaboração do autor.

As informações organizadas na planilha foram estruturadas em formato de painel no PowerBI, disponível no endereço eletrônico: <https://abrir.link/BMWiM>. O painel permite aplicar filtros nos trechos categorizados, por agência, área e fonte (documento de origem). Abaixo temos a imagem do painel:

Figura 5  
Painel Dados de Pesquisa

| Institucionalização de evidências - Agências Reguladoras<br>Pesquisa de Mestrado - ENAP |           |                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Área                                                                                    | Agência   | Fonte                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Disponibilização e produção de conhecimento                                             | Agências  | ANATEL                  | ANIM                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Intermediação                                                                           | ANA       | ANCINE                  | ANP                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Estrutura                                                                               | ANAC      | ANEEL                   | ANS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Regulação                                                                               |           | ANTAQ                   | ANTT                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                                                                         |           | ANVISA                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Agência                                                                                 | Área      | Fonte                   | Texto codificado                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Agências                                                                                | Estrutura | Lei 13.848              | Art. 2º Consideram-se agências reguladoras, para os fins desta Lei e para os fins da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000: I - a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); II - a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); III - a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); IV - a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); V - a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); VI - a Agência Nacional de Águas (ANA); VII - a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); VIII - a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); IX - a Agência Nacional do Cinema (Ancine); X - a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); XI - a Agência Nacional de Mineração (ANM).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Agências                                                                                | Regulação | Decreto nº 10.411 - AIR | Art. 13. Os órgãos e as entidades implementarão estratégias para integrar a ARR à atividade de elaboração normativa com vistas a, de forma isolada ou em conjunto, proceder à verificação dos efeitos obtidos pelos atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados. § 1º A ARR poderá ter caráter temático e ser realizada apenas quanto a partes específicas de um ou mais atos normativos. § 2º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com competência para edição de atos normativos sujeitos à elaboração de AIR nos termos de que trata este Decreto, instituirão agenda de ARR e nela incluirão, no mínimo, um ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados de seu estoque regulatório. § 3º A escolha dos atos normativos que integrarão a agenda de ARR a que se refere o § 2º observará, preferencialmente, um ou mais dos seguintes critérios: I - ampla repercussão na economia ou no País; II - existência de problemas decorrentes da aplicação do referido ato normativo; III - impacto significativo em organizações ou grupos específicos; IV - tratamento de matéria relevante para a agenda estratégica do órgão; ou V - vigência há, no mínimo, cinco anos. § 4º Os órgãos e as entidades divulgarão, no primeiro ano de cada mandato presidencial, em seu site eletrônico, a agenda de ARR, que deverá ser concluída até o último ano daquele mandato e conter a relação de atos normativos submetidos à ARR, a justificativa para sua escolha e o seu cronograma para elaboração da ARR. § 5º Concluído o procedimento de que trata este artigo, as ARR elaboradas serão divulgadas no site eletrônico do órgão ou da entidade, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 2011. |
| Agências                                                                                | Regulação | Decreto nº 10.411 - AIR | Art. 4º A ARR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de: I - urgência; II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias; III - ato normativo considerado de baixo impacto; IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito; V - 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; VI - ato normativo que                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

Fonte: Elaboração do autor.

Após a seleção, coleta e tratamento dos dados, os resultados foram organizados em três eixos principais: normativo, organizacional e operacional. No eixo normativo, foram analisados o primeiro conjunto de documentos (Leis, Decretos e Guia de AIR) elaborados pelo poder legislativo e executivo, cabendo às agências o seu cumprimento.

O eixo organizacional analisou os regimentos internos, com vistas a identificar as estruturas construídas para realização das atividades. E por fim o eixo operacional se debruçou sobre os relatórios de gestão de 2021 a 2023, analisando as principais entregas das agências em termos de gestão do conhecimento e regulação.

Essa abordagem permitiu a estruturação das informações fornecendo uma visão abrangente sobre o papel das agências e suscitou questões que indicam a diferença entre a atuação delas. Registra-se que alguns dados foram complementados com as informações dos sites das agências pois não estavam disponíveis nos relatórios de gestão.

Cada eixo foi examinado sob duas perspectivas: gestão do conhecimento e regulação. Para a análise a gestão do conhecimento foi subdividida em divulgação, que abrange a organização e compartilhamento de dados existentes, e produção, que envolve um processo analítico mais elaborado, resultando na geração de novos *insights* ou teorias a partir da análise de dados.

Um aspecto relevante da análise foi a atuação das agências como intermediárias de conhecimento, coletando e disponibilizando informações para os ministérios responsáveis pelas políticas públicas. A análise destacou as ações e competências específicas das agências no fornecimento de subsídios técnicos para políticas setoriais.

Na apresentação dos resultados, foram enfatizadas as descobertas em cada dimensão da institucionalização, contextualizando-as e discutindo suas implicações para o campo das políticas públicas e da regulação. Essa análise crítica visou contribuir para compreender a atuação das agências reguladoras na discussão sobre políticas públicas informadas por evidências.

O processo de análise seguiu o fluxo de atividades proposto por Miles e Huberman (1994): redução dos dados, com codificação, temas e agrupamentos; apresentação, a

partir dos fatores elencados preliminarmente no referencial teórico; e extração de conclusões e verificações.

Com a proposta de classificar de forma exploratória as agências reguladoras e identificar grupos que compartilham similaridades em suas atividades de regulação e gestão de conhecimento, foi realizada a análise de *cluster* hierárquica (*Hierarchical Cluster Analysis* - HCA) das informações coletadas na pesquisa sobre as atividades de regulação e conhecimento. Com base nos elementos da discussão teórica, foram identificadas variáveis para duas dimensões principais, a saber:

- Dimensão Regulação, que incluiu variáveis como a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), presença de agenda regulatória, gestão do estoque regulatório, avaliação de AIRs e inovação regulatória; e
- Dimensão Conhecimento, que contemplou variáveis relacionadas à coleta e divulgação de conhecimento, produção, atuação como intermediador e a existência de iniciativas específicas, como unidades dedicadas à institucionalização de evidências.

Para cada variável de regulação e conhecimento, foi atribuído um (1) ponto com base na presença ou zero (0) nos casos de ausência da atividade. No caso da realização de AIR e ARR, foram atribuídos pontos proporcionais (0,33 por ano em que a atividade foi realizada, totalizando 1 ponto se realizada nos três anos consecutivos). O detalhamento do cálculo consta no Anexo I do presente trabalho.

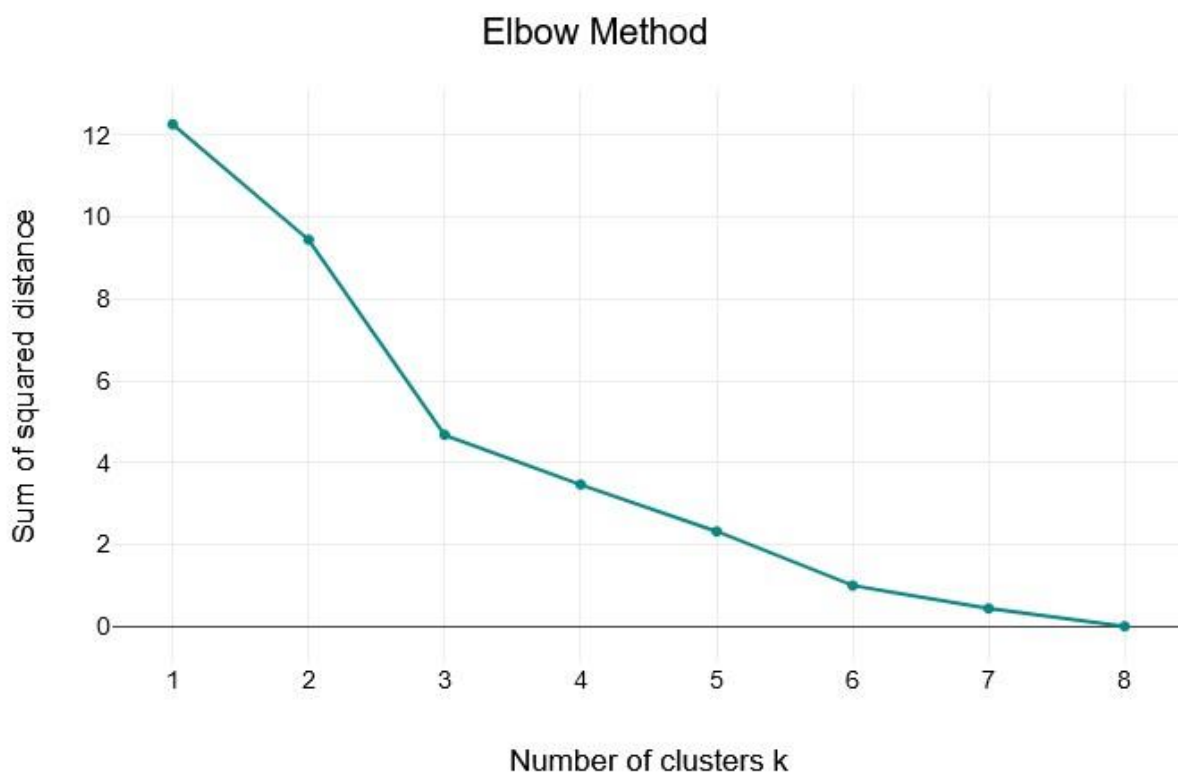
Utilizou-se como método de agrupamento a análise hierárquica de clusters, apropriado para amostras pequenas. A Distância Euclidiana foi escolhida como medida de similaridade entre as agências, enquanto o método de encadeamento simples (*Single-Linkage*) foi adotado para determinar os agrupamentos. Esse método permite identificar a menor distância entre objetos em diferentes *clusters*, formando conglomerados com base nas similaridades entre as agências.

Após a análise dos resultados e realização de simulações, foi definida a divisão em três *clusters*, conforme indicação do método do cotovelo (do inglês *Elbow Method*)

representado na figura 9 abaixo. Os *clusters* foram representados por um dendrograma, que apresentou as similaridades e diferenças entre as agências, facilitando a interpretação dos grupos e destacando padrões comuns dentro dos agrupamentos.

Figura 6

**Quantidade de *clusters* para a amostra**



Fonte: Elaboração do autor.

Para possibilitar a análise, a pontuação das variáveis foi organizada em uma planilha do software Excel e utilizou-se a ferramenta online DATAtab (<https://datatab.net/statistics-calculator/cluster>) para a simulação do número de *clusters* (método do cotovelo), execução da análise de *cluster* hierárquica e a construção do dendrograma para permitir a visualização gráfica dos agrupamentos formados.

Ao longo da pesquisa, foram observados os aspectos de qualidade para um estudo de caso estabelecidos por Yin (2001): a validade do constructo, com múltiplas fontes de evidências; a validade interna, ao estabelecer relações causais entre as condições do estudo; a validade externa, para generalização além dos casos analisados; e a confiabilidade, ao permitir que o estudo seja replicado, a partir do desenvolvimento de

um banco de dados confiável, com a documentação do tratamento dos dados e o armazenamento em repositório específico.

## **4 – RESULTADOS OBTIDOS**

Neste capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa, dividido pelos três eixos propostos. O tópico normativo foi dividido na parte geral, apresentando os documentos aplicados a todas as agências reguladoras, as leis específicas de criação das agências e os respectivos decretos regulamentares. O tópico organizacional se debruçou sobre os regimentos internos e as alterações realizadas pelas agências em suas estruturas. Por fim, temos o tópico operacional com as principais entregas realizadas pelas agências.

### **4.1 – Normativo**

#### **4.1.1 – Geral**

Atualmente, a gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras são regidos pela Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Antes dessa legislação, cada agência seguia, quando previsto, as diretrizes de sua própria lei de criação, resultando em práticas variadas.

A Lei introduziu instrumentos regulatórios obrigatórios, como a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e a agenda regulatória. A AIR é condição para a adoção ou alteração de atos normativos que afetam agentes econômicos e consumidores, visando prever seus efeitos. A agenda regulatória, por sua vez, expressa o planejamento da atividade normativa das agências com a identificação do conjunto dos temas prioritários a serem regulamentados durante sua vigência.

Além disso, a lei exige decisões colegiadas em temas regulatórios e a realização de consultas e audiências públicas para promover a participação social nos processos decisórios.

O foco deste normativo foi as diretrizes gerais sobre a atuação regulatória das Agências, mas a temática conhecimento foi mencionada de forma acessória, ao estabelecerem a inclusão de metas de desempenho administrativo e operacional relacionadas ao fomento à pesquisa no setor regulado, com a ressalva de quando aplicável.

O Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020, regulamentou a aplicação do AIR e introduziu três novos instrumentos regulatórios: Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), atualização do estoque regulatório e a definição de custos regulatórios.

A Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) tem a finalidade de verificar os efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação. A atualização do estoque regulatório examina periodicamente os atos normativos de responsabilidade, com vistas a averiguar a pertinência de sua manutenção ou a necessidade de sua alteração ou revogação. Os custos regulatórios são uma estimativa dos custos, diretos e indiretos, identificados, que possam vir a ser incorridos os impactados, para estarem em conformidade com as novas exigências e obrigações estabelecidas, além dos custos que incorridos pelo responsável para monitorar e fiscalizar o cumprimento dessas novas exigências.

Apesar de ser uma publicação anterior ao Decreto, as Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório é um referencial importante para as agências com uma definição diferente de AIR ao disposto na lei e no decreto, e detalha os procedimentos e os elementos essenciais do relatório de AIR, além de orientar o processo de Avaliação de Resultado Regulatório.

Este guia traz que a análise da AIR deve ser um processo sistemático de análise baseado em evidências, conforme trecho abaixo:

“o processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão” (Brasil, 2018:13).

#### **4.1.2 – Específico**

As leis de criação das agências reguladoras refletem as expectativas do legislativo sobre o papel de cada agência dentro de sua respectiva política pública. As diferenças entre essas leis revelam as especificidades dos mercados regulados, o desenvolvimento das discussões sobre o papel das agências e as opções dos legisladores. Embora todas

as agências tenham como objetivo geral implementar políticas públicas, as competências específicas de cada uma variam de acordo com o setor regulado, conforme ilustrado no quadro abaixo:

**Quadro 4.1**  
**Competência e finalidade das ARFs**

| <b>Agência</b> | <b>Competência/Finalidade</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aneel          | - implementar as políticas e diretrizes do governo federal para a exploração da energia elétrica e o aproveitamento dos potenciais hidráulicos.                                                                                                                                                                                    |
| Anatel         | - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações.                                                                                                                                                                                                                                              |
| ANP            | - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional.                                                                                                                                                                              |
| Anvisa         | - promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras. |
| ANS            | - propor políticas e diretrizes gerais ao Conselho Nacional de Saúde Suplementar - Consu para a regulação do setor de saúde suplementar.                                                                                                                                                                                           |
| ANA            | - implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos e de instituir normas de referência para a regulação dos serviços de saneamento básico.                                                                                                                                                      |
| Antaq          | - implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República.                                                                                               |
| ANTT           | - implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República.                                                                                               |
| Ancine         | - executar a política nacional de fomento ao cinema.                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Anac           | - implementar, em sua esfera de atuação, a política de aviação civil.                                                                                                                                                                                                                                                              |
| ANM            | - implementar a política nacional para as atividades de mineração.                                                                                                                                                                                                                                                                 |

Fonte: Elaboração do autor.

Embora as leis de criação estabeleçam diretrizes gerais, quando analisamos sobre a perspectiva de conhecimento, cinco agências (ANA, ANP, Anvisa, ANTT e Antaq) têm competências para divulgação e produção de informações, duas (ANM e Ancine) possuem competência para divulgação, uma (Anac) tem competência para produção de estudos, enquanto três agências (Aneel, Anatel e ANS) não possuem competências voltadas para a gestão do conhecimento.

Para demonstrar as diferenças das Agências, utilizaremos o caso da Anac e ANA. A Anac possui uma única competência que diz respeito à realização de estudos técnicos referentes a normas e recomendações internacionais da aviação civil, enquanto a ANA tem previsão de elaboração de estudos técnicos, para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, e coordena a Rede Hidrometeorológica Nacional composta por estações hidrológicas que monitoram o volume das chuvas, o nível e a vazão dos rios, a quantidade de sedimentos e a qualidade das águas.

Das competências identificadas, destaca-se a ANP, com papel relevante no setor e possui detalhamento significativo do que é esperado como entrega dentro da coleta e divulgação das informações. De forma resumida podemos destacar que cabe à ANP organizar e manter o acervo das informações e dados técnicos relativos às atividades reguladas da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis; consolidar anualmente as informações sobre as reservas nacionais de petróleo e gás natural transmitidas pelas empresas, responsabilizando-se por sua divulgação; exigir dos agentes regulados o envio de informações relativas às operações de produtos sujeitos à sua regulação; coleta, manutenção e administração dos dados e informações sobre as bacias sedimentares brasileiras, inclusive o acervo técnico da Petrobrás sobre as bacias sedimentares no período do monopólio da extração foi transferido para a Agência, além de promover estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão ou contratação sob o regime de partilha de produção das atividades de exploração, desenvolvimento e produção e estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento.

Além disso, quatro agências (ANA, ANP, Antaq, ANTT) possuem atribuições específicas para fornecer estudos e informações técnicas para subsidiar as políticas públicas setoriais. Essas funções destacam o papel das agências como intermediárias do conhecimento, disponibilizando informações e produzindo conhecimento técnico para os agentes públicos.

A ANA elabora estudos técnicos para apoiar o Conselho Nacional de Recursos Hídricos na definição de tarifas para o uso de recursos hídricos da União; desenvolve estudos para orientar o uso de recursos financeiros da União em obras de regulação de cursos d'água, alocação de água e controle da poluição hídrica, alinhados aos planos de recursos hídricos e com base nas sugestões dos Comitês de Bacia Hidrográfica; e participa da elaboração e supervisão da implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos.

A ANP realiza estudos para delimitar blocos destinados à concessão ou contratação sob o regime de partilha para exploração, desenvolvimento e produção de recursos energéticos.

A Antaq conduz estudos sobre a composição da frota mercante brasileira e o afretamento de embarcações, subsidiando decisões governamentais relacionadas à indústria naval e afretamento e propõe ao Ministério dos Transportes o plano geral de concessões para exploração da infraestrutura aquaviária e prestação de serviços de transporte aquaviário.

A ANTT propõe ao Ministério dos Transportes planos de concessões, instruídos por estudos de viabilidade técnica e econômica, para exploração da infraestrutura e serviços de transporte terrestre.

Em relação à competência regulatória das agências, embora todas possam definir normas estruturantes para seus respectivos setores, a abrangência dessas normas varia. A Anvisa, por exemplo, que é uma das primeiras agências reguladoras instituídas, possui competências amplas e específicas, como estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária e estabelecer normas e padrões sobre limites de contaminantes, resíduos tóxicos, desinfetantes, metais pesados e outros que envolvam risco à saúde, com uma definição clara e restrita da sua atuação neste mercado regulatório.

Por outro lado, a ANTT e a Antaq, criadas pela mesma lei, compartilham competências voltadas à regulação e supervisão das atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência,

segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas, e harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita, práticas anticompetitivas ou formação de estruturas cartelizadas que constituam infração da ordem econômica.

A Anac possui competência para regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil. Essa especificidade é bem singular, pois concede poderes para regular e fiscalizar diversos aspectos da aviação civil, incluindo serviços aéreos, segurança e formação de pessoal especializado.

Já a Ancine também possui características próprias, pois a sua regulação é voltada para a política de fomento do setor audiovisual, ao estabelecer os critérios para a aplicação de recursos de fomento e financiamento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional e realizar a regulação das atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional. Além da atuação na parte de fomento ela faz a regulação e fiscalização do cumprimento dos princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado, das obrigações de programação, empacotamento e publicidade e das restrições ao capital total e votante das produtoras e programadoras fixados pela lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado.

Das adequações da concepção das Agências e a sua inserção em um novo cenário do mercado regulado, cabe registro a alteração recente nas competências da ANA. Na discussão sobre o marco do Saneamento Básico, a agência teve suas competências atualizadas, com a inclusão da competência para elaborar normas de referência sobre regulação técnica dos serviços de saneamento básico sobre os padrões de qualidade e eficiência, metas de universalização, sistemas de avaliação do

cumprimento das metas de universalização, redução e controle de perdas, medidas de segurança, contingência, emergência e racionamento, segurança de barragens, entre outros.

O quadro abaixo sintetiza as citações dos normativos referente às categorias de análise:

Quadro 4.2

**Citações nas leis de criação das ARFs sobre gestão do conhecimento**

| Agência | Conhecimento |          |               |
|---------|--------------|----------|---------------|
|         | Divulgação   | Produção | Intermediação |
| Aneel   | Não          | Não      | Não           |
| Anatel  | Não          | Não      | Não           |
| ANP     | Sim          | Sim      | Sim           |
| Anvisa  | Sim          | Sim      | Não           |
| ANS     | Não          | Não      | Não           |
| ANA     | Sim          | Sim      | Sim           |
| Antaq   | Sim          | Sim      | Sim           |
| ANTT    | Sim          | Sim      | Sim           |
| Ancine  | Sim          | Não      | Não           |
| Anac    | Não          | Sim      | Não           |
| ANM     | Sim          | Não      | Não           |

Fonte: Elaboração do autor.

### 4.1.3 – Decretos Regulamentares das Agências

Os decretos, em geral, não trazem grandes inovações em relação ao que foi estabelecido pelo legislativo, com poucas mudanças referentes à ampliação das competências da Aneel e da Anac, especialmente no que diz respeito à coleta e divulgação de informações.

A Aneel possuía 21 competências na lei de criação e o decreto regulamentar previu 43 competências. Desta ampliação identificou-se mais desdobramento das competências iniciais do que ampliação de atuação da agência. Nas competências da Anac foi incluído os estudos sobre a logística do transporte aéreo e intermodal, o que representou uma adição relevante à sua área de atuação. Apresentamos no quadro 4.3 um consolidado do quantitativo das competências previstas nas leis de criação e nos decretos regulamentares das agências.

Quadro 4.3  
Quantitativos de competências das agências por instrumento legal

| Agência | Lei de Criação | Decreto Regulamentar |
|---------|----------------|----------------------|
| Aneel   | 21             | 43                   |
| Anatel  | 30             | 32                   |
| ANP     | 30             | 17                   |
| Anvisa  | 24             | 23                   |
| ANS     | 42             | 39                   |
| ANA     | 24             | 23                   |
| Antaq   | 25             | 53                   |
| ANTT    | 37             | 57                   |
| Ancine  | 23             | 29                   |
| Anac    | 49             | 50                   |
| ANM     | 39             | *                    |

\* Decreto Regulamentar não abordou as competências da Agência  
Fonte: Elaboração do autor.

Tivemos aumento significativo na quantidade das competências da Aneel, Antaq e ANTT. Da leitura dos normativos e com exceção da Aneel com a inclusão da competência para divulgação das informações, de forma geral observou-se um detalhamento maior das competências, sem inclusão de novas atribuições. Tanto que no aspecto regulatório, não foram observadas inovações significativas nas atribuições das agências.

O quadro 4.4 sintetiza as citações dos normativos referente às categorias de análise:

Quadro 4.4  
Citações nos decretos regulamentares das ARFs sobre gestão do conhecimento

| Agência | Conhecimento |          |               |
|---------|--------------|----------|---------------|
|         | Divulgação   | Produção | Intermediação |
| Aneel   | Sim          | Não      | Não           |
| Anatel  | Não          | Não      | Não           |
| ANP     | Sim          | Sim      | Sim           |
| Anvisa  | Sim          | Sim      | Não           |
| ANS     | Não          | Não      | Não           |
| ANA     | Sim          | Sim      | Sim           |
| Antaq   | Sim          | Sim      | Sim           |
| ANTT    | Sim          | Sim      | Sim           |

|        |     |     |     |
|--------|-----|-----|-----|
| Ancine | Sim | Não | Não |
| Anac   | Não | Sim | Não |
| ANM    | Sim | Não | Não |

Fonte: Elaboração do autor.

## 4.2 – Organizacional

Os regimentos internos das agências delineiam como suas competências serão exercidas e indicam temas e agendas que emergem na sua atuação, como reflexo da autonomia que possuem para se ajustarem a temas emergentes e prioridades em sua atuação.

Na área de conhecimento, todas as agências possuem alguma competência tanto na coleta e divulgação das informações como para produção de conhecimento, com previsão de realização de estudos internos, fomento à pesquisa e produção de estudos sobre o setor regulado, seja por intermédio de parcerias, meio acadêmico, ao próprio e a seus servidores.

A Anatel estabeleceu no seu regimento interno o Centro de Altos Estudos em Telecomunicações, dotado de orçamento próprio e coordenado por um Conselho Superior, como um espaço para incentivar a pesquisa aplicada, estudos e eventos de caráter técnico científico nas áreas fins da Agência e aos intercâmbios acadêmicos.

A Antaq possui duas estruturas diretamente ligadas à Diretoria sobre a parte de gestão do conhecimento. A Secretaria Especial de Estudos e Projetos voltadas para a produção de conhecimento e propositura de padrões para a prestação dos serviços, com várias competências das quais cabe destacar:

- a) propor indicadores para subsidiar: fixação de padrões de serviço adequado, desempenho operacional e econômico-financeiro para agentes regulados, avaliação da gestão ambiental dos operadores;
- b) realização de estudos sobre o mercado regulado: demanda atual e futura, definições de tarifas e preços praticados, subsídios para a formulação de políticas públicas, incentivo à multimodalidade, subsídios sobre alterações

relativas à definição das áreas dos portos organizados, nível de satisfação dos usuários;

- c) definir e propor sistemas informatizados de captação e gestão de informações dos prestadores de serviço e manter atualizados os sistemas de informação e as bases de dados de geoprocessamento.
- d) estruturar os projetos de concessões hidroviárias

A outra estrutura da Antaq é a Superintendência de Desempenho, Sustentabilidade e Inovação que possui 2 gerências. A Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho possui atuação voltada para a captação e gestão de informações dos agentes regulados. A Gerência de Meio Ambiente e Sustentabilidade tem competências para definir e propor sistema informatizado integrado de gestão ambiental, para captação e elaboração de indicadores de desempenho ambiental dos operadores de serviço, divulgar à sociedade informações e análises sobre o estado da gestão ambiental e segurança no âmbito do setor aquaviário nacional.

Fazendo a pesquisa sobre o termo evidência nos regimentos interno, identificou-se a ocorrência em 4 momentos, envolvendo 3 agências.

A ANA apresenta o termo evidência em duas situações: como elemento estruturante da decisão (decisão baseada em evidências) e que a atuação das unidades e gestores devem fornecer subsídios e informações técnicas às demais áreas das Agências, com o objetivo de propiciar evidências para subsidiar a tomada de decisão.

A ANM define que, ao propor normas e racionalizar ou simplificar instrumentos e procedimentos, a Superintendência de Regulação Econômica e Governança Regulatória deve basear-se em evidências, com o propósito de fortalecer a governança regulatória.

A quarta situação, apresentada pela ANTT, disse respeito aos instrumentos regulatórios, AIR e ARR, que devem ser realizados com a utilização de evidências, e no caso da ARR ela deve ser uma evidência para as demais etapas do ciclo regulatório.

Na operacionalização dos instrumentos regulatórios, as agências adotaram abordagens distintas. Algumas criaram unidades técnicas para apoiar a elaboração de instrumentos regulatórios (Anvisa, ANS, ANA e ANM), enquanto outras incorporaram

essas responsabilidades em unidades existentes (Anatel, Ancine e Antaq) e Aneel, ANP, ANTT e Anac não descrevem o setor responsável pela realização dos instrumentos regulatórios, com exceção da agenda regulatória.

ANA e Anvisa, instituíram unidade especializada em Qualidade Regulatória como ação proativa para fortalecimento e aprimoramento contínuo das práticas regulatórias e a propositura de diretrizes, metodologias, ferramentas e procedimentos para a implementação dos instrumentos regulatórios.

A ANM possui unidade específica para fazer a gestão da sua política regulatória, incluindo gestão do ciclo regulatório (agenda regulatória, os processos e as plataformas de consulta pública e participação social e a elaboração de AIR), prestando apoio às unidades da ANM na sua execução quanto as ações voltadas às melhores práticas e modernização dos processos regulatórios e a sua avaliação. A ANS possui uma Gerência que realiza o acompanhamento, apoio e assessoramento na elaboração da AIR.

Outro ponto de destaque referente a estrutura, é que não há padrão adotado pelas agências, algumas subordinam suas superintendências (são as estruturas técnicas mais elevadas nas agências, ligadas diretamente à diretoria, equivalentes às secretarias dos ministérios) à Diretoria Colegiada (fórum decisório das agências, composto pelos diretores) e outras à Diretorias específicas.

Também sobre estrutura, cada agência adota uma forma de organizar as suas superintendências finalísticas. Algumas organizam as superintendências por setor ou área econômica, com as unidades subordinadas divididas por função específica, como fiscalização, regulação, estudos, entre outros. Outras agências adotam uma organização pelo processo realizado, com superintendências de fiscalização, regulação, com as unidades subordinadas divididas por setor ou área econômica.

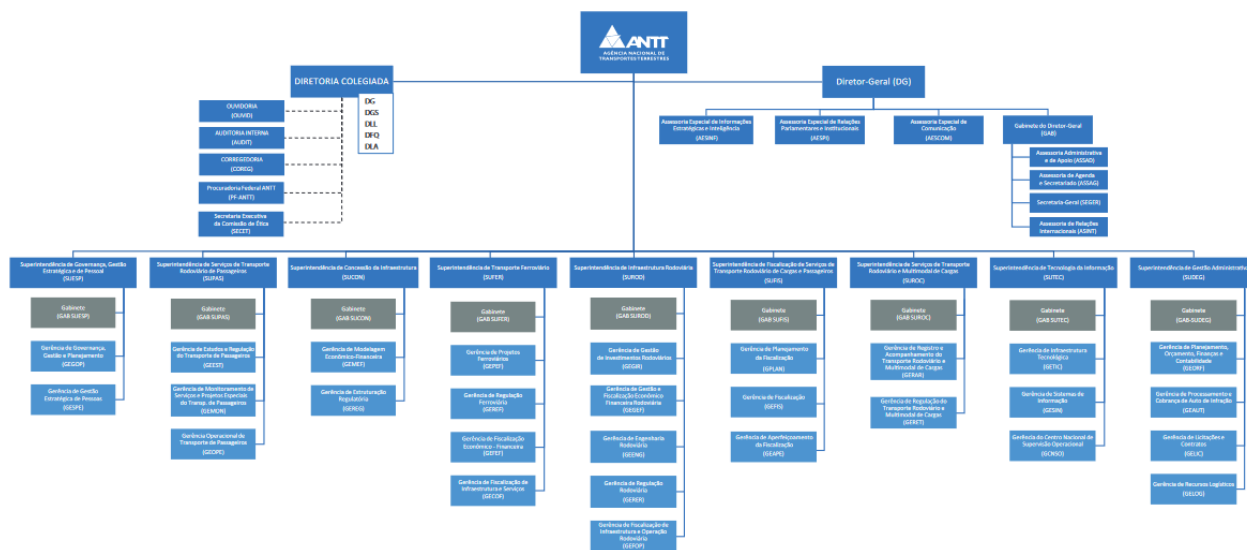
A ANTT, por exemplo, possui organização por mercado ou área de negócio, composta por Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros, Superintendência de Concessão da Infraestrutura, Superintendência de Transporte Ferroviário, Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros e Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário e Multimodal de Cargas. Nesta

estrutura as superintendências ficam responsáveis por todos os processos do setor, fazem a regulação, fiscalização, monitoramento e outorgas dos setores relacionados.

A Antaq organiza as suas 4 superintendências finalísticas por processo: Superintendência de Outorgas, Superintendência de Regulação, Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais e Superintendência de Desempenho, Sustentabilidade e Inovação. Nesta estruturação, por exemplo, a Superintendência de Regulação faz os normativos para todos os setores econômicos sobre influência da Agência. A Aneel possui 2 superintendências de regulação, uma de regulação econômica do mercado e estímulo à competição e outra de regulação técnica e padrões de serviço.

Abaixo apresentamos os organogramas da Antt, Antaq e Aneel para demonstrar essas diferenças. Consta no anexo I outros organogramas que demonstram essa diversidade de estruturas adotadas.

Figura 7  
**Organograma Antt**



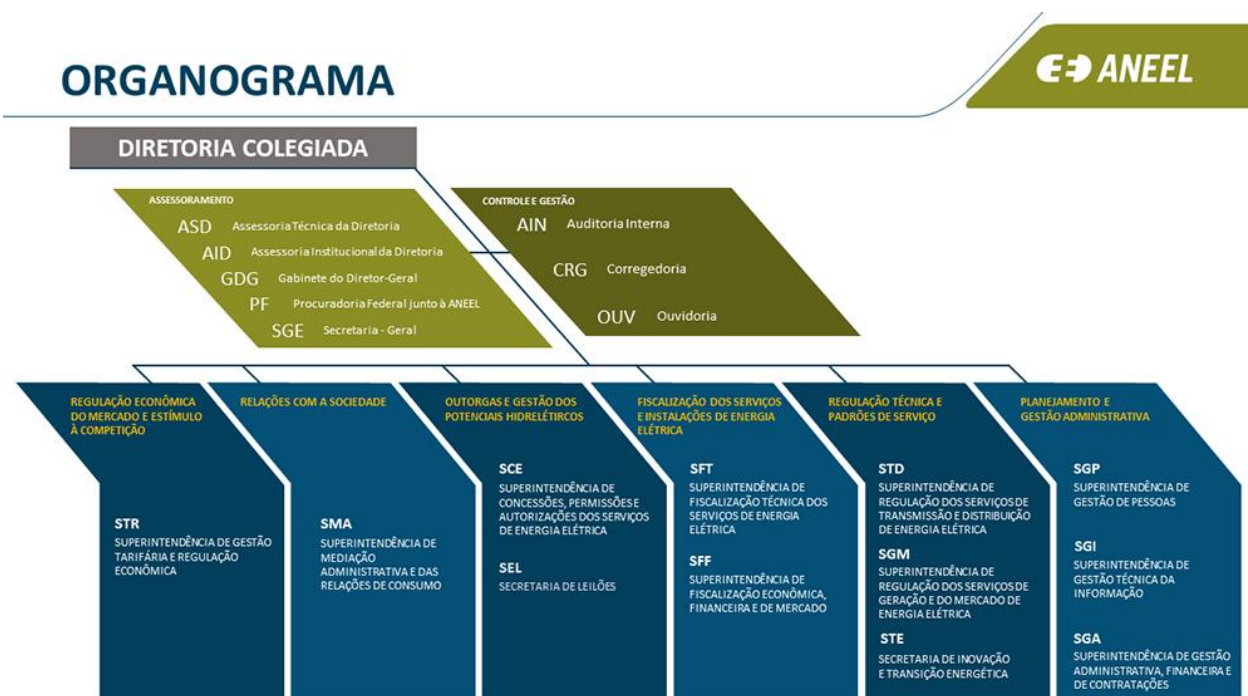
Fonte: <https://www.gov.br/antt/pt-br>

Figura 8  
**Organograma Antaq**



Fonte: <https://www.gov.br/antag/pt-br> com adaptações.

Figura 9  
Organograma Aneel



Fonte: <https://www.gov.br/aneel/pt-br>

No quadro abaixo, apresentamos como as agências estruturaram as suas superintendências:

Quadro 4.5  
Estrutura finalística das ARFs

| Agência | Estrutura       |                      |
|---------|-----------------|----------------------|
|         | Setor Econômico | Processo de Trabalho |
| Aneel   | Não             | Sim                  |
| Anatel  | Não             | Sim                  |
| ANP     | Sim             | Não                  |
| Anvisa  | Não             | Sim                  |
| ANS     | Não             | Sim                  |
| ANA     | Não             | Sim                  |
| Antaq   | Não             | Sim                  |
| ANTT    | Sim             | Não                  |
| Ancine  | Não             | Sim                  |
| Anac    | Sim             | Não                  |
| ANM     | Não             | Sim                  |

Fonte: Elaboração do autor.

### 4.3 – Operacional

Para estudar a dimensão operacional das agências, foram analisados os relatórios de gestão de 2021 a 2023. Um primeiro ponto que cabe destacar é a evolução e amadurecimento que as agências tiveram na área de gestão de conhecimento, principalmente na disponibilização de informações sobre o mercado regulado. De uma forma geral, todas as agências disponibilizam informações sobre as políticas públicas acompanhadas, algumas divulgam anuários estatísticos ou publicam painéis com várias informações sobre o mercado regulado.

A ANA possui desde a sua lei de criação um papel relevante tanto na coleta das informações como na disponibilização destes conhecimentos à sociedade. Apesar das agências terem essa competência, a ANA reconhece que essas informações são subsídios à formulação e implementação das Políticas Nacionais de Recursos Hídricos e de Segurança de Barragens, contribuindo como insumo aos processos decisórios relativos a outras políticas públicas e orientam investimentos em áreas como produção de alimentos, saneamento, infraestrutura e energia elétrica, mas também à própria atividade regulatória promovida pela Agência.

Na perspectiva de intermediadores de conhecimento desenvolvido pelas Agências que coleta as informações do mercado regulado para disponibilizar aos formuladores das políticas públicas, que em geral são os ministérios, identificou-se nos relatórios de gestão

atuações da ANA, voltada a elaboração e publicação do Relatório de Conjuntura de Recursos Hídricos com novas bases hidrográficas do Brasil com dados que são o referencial técnico para a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos 2022/2040. Outra iniciativa da ANA em 2023 é a implantação do Sistema MONITOR com o objetivo integrar o conhecimento técnico e científico existente em diferentes instituições estaduais e federais para alcançar um entendimento comum sobre as condições de seca (severidade, evolução espacial e no tempo e impactos sobre os diferentes setores envolvidos).

A ANP, por sua vez, realiza as avaliações geológica e econômica de áreas estratégicas contidas no Polígono do Pré-sal e sob Regime de Partilha de Produção para fornecer subsídios para a política setorial. Esses estudos foram encaminhados ao Ministério de Minas e Energia, para posterior uso como insumo na proposição ao Conselho Nacional de Política Energética da entrada dessas áreas na Oferta Permanente Partilha.

A Antaq iniciou em 2021 a execução da Agenda de Estudos Plurianual 2021-2024, como plano institucional que reúne os projetos de estudos prioritários para o quadriênio, como instrumento de transparência e previsibilidade ao setor regulado. Essas ações fazem parte das iniciativas para ampliação do conhecimento do mercado regulado, por meio do desenvolvimento de estudos e pesquisas e pela construção, manutenção e disponibilização de bases de dados, que possam ser utilizadas pelos órgãos competentes na formulação de políticas públicas, bem como na elaboração de normas regulatórias específicas e de fiscalização. A finalidade destes estudos é tanto reduzir a assimetria de informações entre os agentes do setor e embasar as ações regulatórias, bem como orientando as decisões e políticas no controle de práticas abusivas.

A Ancine em seu relatório de gestão 2022 traz a divulgação do Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2020 e 2021, com dados anuais consolidados sobre diferentes elementos da cadeia produtiva do audiovisual, reunindo conjuntos de dados de estudos anteriores, publicados ao longo do ano. Os documentos são uma ferramenta de pesquisa e estudos sobre o mercado de cinema se constituindo como instrumento para avaliação e condução das políticas públicas voltadas para o setor.

Seguindo essa estrutura para produção e gestão do conhecimento a Anatel destacou nos relatórios a atuação do Centro de Altos Estudos em Telecomunicações que possui com objetivo o fomento à pesquisa aplicada, a estudos e a discussões de caráter técnico-científico relativos ao setor de telecomunicações do Brasil. Internamente, o Centro atua para promover o debate entre os servidores da Agência e especialistas do setor e da comunidade acadêmica sobre temas atuais e emergentes, de âmbitos nacional e internacional, relevantes para o setor e externamente atua para incentivar o desenvolvimento de ambiente de pesquisa científica no setor.

No relatório de 2023 a Anvisa destaca 2 iniciativas relevantes. A primeira foi o lançamento da Biblioteca Digital da Anvisa para consulta pública, composto por monografias pertencentes à Farmacopeia Brasileira produção intelectual dos servidores, votos e decisões que fazem parte do processo administrativo sanitário e informações existentes no portal da Agência, possibilitando a ampliação do acesso a trabalhos e pesquisas desenvolvidos ou custodiados pela Anvisa, tornando-os mais fáceis de serem disseminados, localizados e utilizados. A Farmacopeia Brasileira estabelece os requisitos mínimos de qualidade para insumos farmacêuticos, medicamentos e produtos para a saúde, instituindo-se como código oficial farmacêutico do país.

A segunda iniciativa foi o Plano de Pesquisa 2022-2030 com o objetivo de fomentar a produção e a divulgação de conhecimento científico, por meio de parcerias estratégicas para desenvolver conhecimentos técnico-científicos, realizar estudos e outras produções científicas que favoreçam a incorporação de inovações no âmbito da regulação. Ao todo, foram definidas 20 linhas prioritárias para pesquisa de interesse da vigilância sanitária, organizadas em três macroeixos: I – Políticas, Organização e Gestão do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, II – Objetos de Intervenção e Tecnologias em Vigilância Sanitária, e III – Vigilância Sanitária e Sociedade.

Realizando uma busca específica sobre o termo evidência (não foram identificados nos documentos outras palavras que tivessem o mesmo sentido de evidência), um dos objetivos desta pesquisa, identificou-se a citação do termo, neste contexto do uso de informações e conhecimentos para subsidiar o processo decisório em alguns relatórios. A ANA cita em seu relatório de gestão 2021 que busca o aperfeiçoamento gradativo no

processo de criação de normas fundamentadas em evidências com a implementação e qualificação da Análise do Impacto Regulatório e a ampliação dos mecanismos de participação social. A Antaq estabeleceu no Plano Estratégico 2021-2023 a visão de “Exercer uma regulação eficaz, ágil e baseada em evidências, que garanta o equilíbrio do setor aquaviário, respeitando o usuário e gerando segurança jurídica para o agente econômico regulado”.

A ANA relata sobre o avanço na harmonização das normas aplicáveis ao setor de saneamento e o aperfeiçoamento gradativo no processo de criação de normas fundamentadas em evidências com a implementação e qualificação da Análise do Impacto Regulatório e a ampliação dos mecanismos de participação social. Há essa intenção em fortalecer a governança institucional, no intuito de promover um conjunto de mecanismos de liderança, estratégica e controle direcionados a melhorar os processos decisórios baseados em evidências, promover a melhoria regulatória, aperfeiçoar a gestão, prevenir desvios de conduta e prestar serviços à sociedade para o alcance da segurança hídrica no país.

A ANTT apresenta no seu Plano Estratégico 2022/2025 o objetivo estratégico de aperfeiçoar processos, normativos e marco regulatório, com base em evidências e o estabelecer mecanismos e ações de melhoria da qualidade regulatória, visando fortalecer o modelo de Regulação Baseada em Evidências.

A Anatel no Relatório de Gestão 2021 destaca que a Agência busca uma regulação que seja principiológica, antecipatória, focada em resultados, baseada em dados e evidências. No relatório de 2022, faz uma observação de que a elaboração de regulamentações baseadas em evidências é um desafio para agência.

A Aneel apresenta nos relatórios de 2022 e 2023 que tem como objetivo atuar na fiscalização dos agentes, de forma preventiva e orientada a partir de evidências, com vistas à promoção da conformidade regulatória.

A ANM relata nos seus relatórios de 2021 a 2023 que conta com uma estrutura dedicada à produção de análises de Economia Mineral, que servem para subsidiar a tomada de decisões de Inteligência Regulatória, fornecendo evidências essenciais ao

processo regulatório, em consonância com a legislação vigente e as melhores práticas internacionais.

Outro ponto apresentado pela ANM nos relatórios de 2022 e 2023 é a plataforma FIRMINA, que é uma proposta de integrações de dados entre as diversas ferramentas digitais em uso pela instituição, como forma de implementar uma nova abordagem de forma responsiva, onde a ação da fiscalização será baseada em dados técnicos, servindo como base para uma melhor priorização dos processos minerários a serem fiscalizados, através da integração de dados. Desta forma, direciona-se às ações de escritório, ou também chamadas de ações remotas, para que gere evidências a fim de justificar a demanda de atuação presencial.

As agências reguladoras na área de saúde demonstram uma aplicação mais estruturada das evidências em suas iniciativas. A ANS, por exemplo, promove o projeto "Parto Adequado" desde 2021 em parceria com o Hospital Israelita Albert Einstein e o *Institute for Healthcare Improvement*, com o apoio do Ministério da Saúde. A ação busca apoiar e instrumentalizar a adoção de medidas baseadas em evidências científicas que ampliem a qualidade e a segurança da atenção ao parto e nascimento, reduzindo a proporção de cesarianas sem indicação clínica e os riscos delas decorrentes.

Além disso, a agência regulamentou o processo de Análise de Impacto Regulatório para o aperfeiçoamento da regulação em saúde suplementar com base em evidências e a Avaliação de Tecnologias em Saúde como método de análise técnica das propostas de atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde. A Avaliação de Tecnologias em Saúde é adotada também pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec - SUS), instância que possui a participação da ANS no seu plenário e possui como finalidade assessorar o Ministério da Saúde na incorporação, alteração ou exclusão, pelo Sistema Único de Saúde (SUS), de tecnologias em saúde, assim como na constituição ou na alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica e a ANS possui representação no seu plenário e, portanto, participa do processo de avaliação de incorporação de tecnologias no elenco do SUS.

Além da Conitec – SUS, a Avaliação de Tecnologias em Saúde é utilizada por diversos países como Canadá, Inglaterra, Austrália e Alemanha, e analisa as tecnologias

em saúde considerando suas evidências científicas relativas à eficácia, efetividade, acurácia e segurança, avaliação econômica e de impacto orçamentário, disponibilidade de rede prestadora para a realização do atendimento, além da aprovação pelos conselhos profissionais.

A Anvisa, por sua vez, tem avançado na institucionalização do uso de evidências. Em 2021, aparece superficialmente na perspectiva de melhoria da qualidade regulatória. No relatório 2022, a agência promoveu um conjunto de atividades e capacitações para desenvolver as capacidades necessárias para o aprimoramento da tomada de decisão baseada em evidência, assim como o aumento da maturidade no desenvolvimento das suas próprias soluções analíticas e o uso de evidências no contexto da elaboração do Relatório de Impacto Regulatório. A Agência também participou da 7ª Reunião sobre estudos observacionais em Evidências do Mundo Real de covid-19 para aprovação de medicamentos e vacinas.

Em 2023 há a consolidação de iniciativas de utilização de evidências em seus processos. A revisão do marco regulatório de registro de medicamentos novos inovadores e genéricos com a publicação de guia boas práticas para estudos de dados do mundo real permitiu a submissão de dados da literatura e de evidências de mundo real para a comprovação da segurança de medicamentos.

De acordo com a Anvisa (2023) as evidências de mundo real são uma análise de dados que fornece informações sobre o uso, benefícios e riscos potenciais de produtos médicos, em apoio ao desenvolvimento de novos medicamentos ou novas indicações em casos específicos (como o uso em idosos, crianças, gestantes e para tratar doenças raras) e como complementação aos estudos clínicos convencionais. Neste contexto a Anvisa inicia a discussão sobre os dados de mundo real que se referem a informações geradas rotineiramente durante processos relacionados à saúde do paciente, como os medicamentos atuam no mundo real. Essas abordagens foram muito debatidas no contexto da pandemia de Covid-19, em que a necessidade de dados mais estruturados, em tempo real, sobre o monitoramento de vacinas e tratamentos, tais dados poderiam ter sido utilizados para agilizar a disponibilização desses produtos para a população.

A Agência também destacou a realização de 3 eventos sobre a temática e a participação na reunião do grupo de trabalho do Conselho das Organizações Internacionais de Ciências Médicas (*Council for International Organizations of Medical Sciences - CIOMS*) relacionado aos usos de Dados de Mundo Real e Evidências de Mundo Real.

Na questão regulatória, a primeira observação é que desde 2020 os relatórios de gestão foram produzidos sob a vigência da Lei nº 13.848/2019, período que as agências reforçaram a utilização dos instrumentos regulatórios.

Todos os relatórios citam de alguma forma as Análise de Impacto Regulatório e a Avaliação de Resultado Regulatório, mas como podemos observar no quadro abaixo, as agências ainda estão consolidando a utilização destes instrumentos e não apresentam informações sobre a demanda de AIR e ARR existente para as agências de forma comparar a demanda existente com a realizada e avaliar se esses quantitativos estão adequados à demanda colocada às agências.

Quadro 4.6

**Quantitativos de AIR e ARR entre 2021 e 2023**

| AGÊNCIA | AIR  |      |      | ARR  |      |      |
|---------|------|------|------|------|------|------|
|         | 2021 | 2022 | 2023 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Aneel   | *    | *    | *    | *    | *    | *    |
| Anatel  | *    | *    | 12   | *    | *    | 2    |
| ANP     | 10   | 9    | 7    | 0    | 1    | 0    |
| Anvisa  | 11   | 3    | 7    | 0    | 0    | 2    |
| ANS     | ?    | 1    | 1    | 1    | 2    | 1    |
| ANA     | 6    | 4    | 9    | 0    | 0    | 0    |
| Antaq   | 8    | 3    | 2    | 0    | 0    | 2    |
| ANTT    | 7    | 7    | 8    | 1    | 2    | 4    |
| Ancine  | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Anac    | 7    | 0    | *    | 1    | *    | *    |
| ANM     | 3    | 0    | 0    | 0    | 1    | 0    |

Fonte: Elaboração do autor.

\* Não disponível.

A Lei das Agências reforçou a necessidade de uma melhor gestão da atuação regulatória, incluindo a gestão do estoque regulatório. O Decreto 10.139/2019 traz a obrigatoriedade de as agências promoverem a revisão e consolidação dos atos

normativos. Das 11 agências estudadas, 7 agências apresentaram ações de gestão do estoque (ANP, Anvisa, ANS, Antaq, ANTT, ANM e ANA em 2023), 2 apresentaram ações de simplificação (Anatel e Anac), Ancine possui o Plano Anual de Regulação, detalhado posteriormente, e a Aneel não apresentou medidas.

A gestão de estoque regulatório é relatada como um processo dinâmico e sistemático de organização, acompanhamento e revisão dos atos normativos. É possível promover, assim, o acesso qualificado ao marco regulatório e avaliar sua adequação, visando à melhoria da qualidade normativa.

Parte desta gestão vem no contexto de desburocratização. Das iniciativas apontadas para a gestão do estoque regulamentário, há um grupo com ação mais amplas, contemplando a revisão do estoque regulatório (ANTT, Anvisa) e a institucionalização de políticas de redução do fardo regulatório (ANTT, Anvisa), com o intuito de eliminação de custos regulatórios desnecessários, impostos aos agentes econômicos e aos usuários, oriundos de normas e de procedimentos regulatórios. Nesta perspectiva da redução do fardo regulatório, as agências deveriam realizar o cálculo do fardo regulatório e a demonstração de reduções advindas de proposta de alteração de normas ou de procedimentos regulatórios, e três agências, ANM – 2021/2023, Antaq - 2021/2022 e ANTT – 2021, relataram a realização deste cálculo.

Nos relatórios de 2022 e 2023, a Anac e a ANTT, assim como a ANA em 2023, relataram iniciativas para avaliar a qualidade das Análises de Impacto Regulatório (AIRs) com base em metodologias próprias. A Anatel, embora tenha uma iniciativa de simplificação regulatória, não a incluiu diretamente no contexto da gestão do estoque regulatório, concentrando-se no cumprimento do Decreto nº 10.139/2019 sobre revisão e consolidação de atos normativos. A Anac também não aborda diretamente a gestão do estoque, mas relata iniciativas para atualizar regulamentos e normas, visando à melhoria da qualidade regulatória.

A Ancine, apesar de não mencionar a gestão do estoque, implementou o Plano Anual de Regulação (PAREG) para organizar e monitorar suas atividades regulatórias por meio de planejamento estruturado. O PAREG 2021 foi dividido em três eixos: regulamentação ou revisão de normas, estudos e publicações, e desenvolvimento de

sistemas de informação. O PAREG 2022/2023 foi reorganizado em dois eixos: "qualidade regulatória", que inclui AIRs e revisões normativas, e "estudos e publicações", focando em fornecer informações qualificadas sobre o mercado audiovisual.

Outro instrumento relevante é a agenda regulatória que se apresenta como um importante instrumento de planejamento da Agência. Todas as agências possuíam agenda regulatória vigente no período analisado, no entanto, a avaliação da execução dessas agendas apresenta desafios, principalmente devido à falta de padronização na mensuração dos resultados.

Apesar da dificuldade para se apurar e até mesmo comparar a execução das agendas regulatórias, de forma geral, observou-se que as agências enfrentam dificuldades para cumprir os seus planejamentos. As dificuldades disseram respeito a falta de padronização na aferição da execução, pois algumas agências calculam a execução do planejado para aquele ano e outras o executado para todo o período. Também identificamos que algumas agências fracionaram cada iniciativa, contabilizando as etapas concluídas e outros só contabilizam quando a iniciativa é concluída.

Ao tentar identificar nos relatórios de gestão iniciativas inovadoras pelas agências, identificou-se na ANTT, em 2021, o projeto *Sandbox* Regulatório como uma forma de inovação regulatória. Nesse contexto, o *Sandbox* atua como um ambiente de teste regulatório onde empresas podem operar sob regras distintas por um período determinado, permitindo a experimentação de inovações. Os testes são acompanhados de perto pelos reguladores para avaliar benefícios à sociedade e riscos que elas podem trazer.

Durante o período do experimento o órgão regulador estabelece medidas para que os usuários dos serviços não se exponham a riscos excessivos, e acompanha a atuação da empresa para obter informações para decidir se deve mudar os regulamentos do tema do experimento para todas as empresas e como essa alteração deve ser feita. Sendo assim, uma atuação em que se pode ousar, errar, testar, rejeitar e reformular hipóteses, ajustar propostas e chegar mais rapidamente a soluções efetivas para os problemas regulatórios.

De acordo com a ANTT, o projeto está alinhado com a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que versa sobre liberdade econômica, e com a Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, que instituiu o marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador e apresentou a definição de *Sandbox* Regulatório do ponto de vista legal. Em 2022, a ANTT formalizou esse ambiente regulatório experimental por meio da Resolução ANTT nº 5.999, de 3 de novembro de 2022, possibilitando a realização de experimentos regulatórios e avaliação dos riscos e benefícios envolvidos no uso de novas tecnologias no setor de transporte terrestre. Também é uma oportunidade para testar novas formas de regular e coletar evidências para tomar decisões mais embasadas.

Em 2023 a Aneel também adotou iniciativas de *Sandbox* Regulatório, combinando a pesquisa e inovação com a necessidade de modernização das tarifas dos consumidores de baixa tensão, com o início das atividades de seis projetos de *Sandboxes* tarifários, para experimentação de novas modalidades tarifárias ou formas de faturamento, frente à necessidade atual de modernização das tarifas, em especial, para os consumidores atendidos em Baixa Tensão.

Mais recentemente, a ANS também busca inovar, ao propor uma transformação regulatória baseada no uso de dados e inteligência artificial, visando melhorar a produtividade e a relação entre operadoras e prestadores de saúde suplementar.

## 5 – ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados da pesquisa destacam aspectos relevantes sobre o uso de evidências pelas agências regulatórias, que se inserem em vários momentos na discussão sobre políticas informadas por evidências, diversos tipos de informações para uso próprio e para disponibilização para a sociedade, mas também para subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas.

Diante desta diversidade de usos e ações na parte das políticas, a proposta de adoção do modelo moderado (Pinheiro, 2020; Koga, 2020) é bem aderente, pois permite compreender as evidências envolvendo a complexidade da realidade da sociedade e a possibilidade de inclusão de diversas fontes de informação, aproveitando as contribuições da visão racional do processo, mas também considerando a parte social e política da decisão.

Observa-se que os normativos gerais que regulamentam a atuação dessas agências foram introduzidos com o intuito de consolidar e amadurecer a regulação, por meio da implementação de instrumentos regulatórios obrigatórios. A gestão do conhecimento aparece de forma acessória nos normativos gerais, com a previsão de metas de desempenho administrativo e operacional relacionadas ao fomento à pesquisa no setor regulado, quando aplicável. No entanto, não foram identificadas diretrizes que incentivem um maior empenho das agências na produção de conhecimento sobre o mercado regulado e seus potenciais usos.

Mesmo a definição de AIR, apresentada nas Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (Brasil, 2018), não avança para além de incluir no conceito de AIR o termo evidências, sem aprofundar sobre como mobilizá-las e os outros aspectos relevantes da discussão.

Analisando os normativos específicos, nota-se que as agências têm a finalidade geral de implementar políticas públicas setoriais dentro de suas esferas de atuação, com diferenças significativas entre elas em termos de especificidades. Quando analisamos as competências individualmente, identifica-se diferenças no alcance e escopo da atuação,

algumas com competências amplas na gestão do conhecimento, incluindo a divulgação e produção (ANA, ANP, Anvisa, ANTT e Antaq), apenas divulgação (ANM e Ancine), ou apenas produção (Anac). Três agências (Aneel, Anatel e ANS) não têm competências voltadas ao conhecimento.

Destas competências, algumas impactam diretamente a política pública ao direcionar ou delimitar o mercado regulado (como a ANP, que promove estudos para a delimitação de blocos de exploração de petróleo), enquanto outras coletam e sistematizam informações de forma mais ampla (como a Ancine, que gerencia o sistema de informações para monitorar as atividades da indústria cinematográfica e videofonográfica).

Contudo, a diferença inicial prevista nas leis e decretos entre as agências não se manteve nos regimentos internos. Observou-se uma convergência nas atividades de divulgação, produção de conhecimento. As agências aproveitaram sua autonomia administrativa para ajustar suas estruturas a fim de atender às demandas emergentes de atuação. Notou-se uma preocupação significativa das agências em produzir conhecimento, utilizando seus normativos para criar fluxos de captação de informações sobre o mercado regulado.

Todas as agências incluíram alguma competência tanto para a coleta e divulgação de informações quanto para a produção de conhecimento. Foram identificadas diversas iniciativas de realização de estudos internos, fomento à pesquisa e produção de estudos sobre o setor regulado, com previsão de parcerias ou participação do próprio corpo técnico. A gestão do conhecimento foi uma atividade relevante nos relatórios de gestão, com várias iniciativas para disponibilizar informações sobre o setor regulado por meio de painéis, relatórios, anuários, entre outros, além da produção de estudos e subsídios para orientar o mercado regulado e subsidiar políticas públicas.

Na análise dos relatórios, três iniciativas se destacam. A Antaq possui a Agenda de Estudos Plurianual 2021-2024, que reúne projetos de estudos prioritários. A Anvisa implementou o Plano de Pesquisa 2022-2030, cujo objetivo é fomentar a produção e divulgação de conhecimento científico por meio de parcerias, realizando estudos e outras produções científicas para incorporar inovações na regulação. A Anatel instituiu o Centro

de Altos Estudos em Telecomunicações com o objetivo de promover pesquisas aplicadas, estudos e discussões técnico-científicas sobre o setor de telecomunicações no Brasil.

A pesquisa identificou que ANA, ANP, Antaq e ANTT possuem atribuições específicas para fornecer estudos e informações técnicas para subsidiar as políticas públicas setoriais. Essas funções destacam o papel das agências como intermediárias do conhecimento, disponibilizando informações e produzindo conhecimento técnico para os agentes públicos. No entanto, a pesquisa não conseguiu aprofundar como ocorre esse processo e a inserção das agências na elaboração das políticas públicas mencionadas.

Na discussão sobre evidências, de modo geral, pode-se afirmar que, com exceção da Anvisa e ANS, as iniciativas e menções realizadas pelas agências não constituem um conjunto robusto, estruturado e institucionalizado. ANA e ANM mencionaram evidências em seus Regimentos Internos, mas de forma instrumental, como subsídio ao processo decisório. As evidências apareceram como elemento estruturante da decisão (decisão baseada em evidências) na descrição das atividades das unidades e gestores, visando proporcionar subsídios para a tomada de decisões, na forma (com base em evidências) de proposição de normas e na racionalização e simplificação de instrumentos e procedimentos. No entanto, ao analisar os relatórios de gestão, não foram encontradas iniciativas que demonstrassem essa abordagem em prática.

Nos relatórios de gestão, identificamos seis agências que citaram o termo evidência, mas não se identificou ações efetivas que demonstrassem a institucionalização do uso de evidências em seus processos organizacionais, além das citações expressas nos próprios instrumentos. Essas citações ocorreram na definição de AIR e como o tipo de informação (mais qualificada) para orientar a atuação da agência. Tem-se a impressão de que as agências usaram o termo por sua relevância e a visibilidade que possui nos últimos tempos, e não como um princípio orientador da gestão do conhecimento, elaboração de políticas públicas e processo regulatório/decisório.

A Anvisa e a ANS foram exceções, pois apresentaram ações que perduraram alguns anos e a Anvisa demonstrou uma evolução com iniciativas estruturantes. A ANS participa do projeto "Parto Adequado" desde 2021 com vários parceiros e introduziu

medidas para o aperfeiçoamento da regulação em saúde complementar com base em evidências. A Anvisa tem avançado na institucionalização do uso de evidências, com iniciativas restritas em 2021 (na perspectiva de melhoria da qualidade regulatória), foco em atividades de capacitações em 2022, consolidando em 2023, com revisão do marco regulatório de registro de medicamentos novos inovadores e genéricos, publicação de guia boas práticas para estudos de dados e evidências do mundo real, e a realização de 3 eventos sobre a temática e a participação na reunião do grupo de trabalho do Conselho das Organizações Internacionais de Ciências Médicas (*Council for International Organizations of Medical Sciences - CIOMS*) relacionado aos usos de Dados de Mundo Real e Evidências de Mundo Real. Uma hipótese para as agências reguladoras atuantes nas políticas de saúde estarem mais avançadas nas discussões sobre uso de evidências pode ter relação com o histórico significativo das pesquisas na área da saúde destacado por Faria e Sanches (2022) e Batista (2019)

A discussão sobre gestão do conhecimento e evidências das agências levanta vários pontos que podem motivar futuras agendas de pesquisa, dos quais destaco:

- compreender a atuação das agências nos processos de formulação das políticas públicas (discussão da agenda pública, subsídios técnicos);
- compreender como as informações disponibilizadas pelas agências estão sendo utilizadas pelo mercado, academia e formuladores das políticas públicas;
- discutir o processo de produção do conhecimento (metodologia adotada, processo científico ou administrativo);
- avaliar a qualidade, relevância, transparência e limitações das informações disponibilizadas; e
- integração de dados para a gestão e avaliação das políticas públicas.

Essas agendas dialogam com a proposta apresentada por Melo (2022) sobre a necessidade de promover medidas que fomentem o rigor na gestão dos registros administrativos criando regras e orientações para sua construção, manutenção e atualização, assim como a criação de instâncias nos órgãos responsáveis pela gestão de informações e pela produção de evidências capazes de contribuir para melhor informar

as políticas públicas, tornam-se essenciais para que o debate sobre o melhor uso de insumos produzidos pelo aparato estatal sirva como subsídios cada vez mais consistentes e robustos para uso do próprio Estado.

Esse conjunto de iniciativas pode promover um amadurecimento na atuação das agências e qualificar a variedade de painéis, relatórios e estudos sobre o mercado regulado para que eles se tornem em informações úteis para a formulação de políticas públicas e para orientar a atuação do mercado regulado.

A literatura destaca que, apesar da natureza peculiar das agências (Cunha, 2017-a; Cunha, 2018-b; Windholz e Hodge, 2013), há diferenças significativas entre elas, seja pelo tipo de regulação, seja pela própria estrutura. Todas as agências possuem competências regulatórias, mas há diferenças significativas entre elas. Por exemplo, a ANTT e Antaq possuem competências amplas e genéricas, focadas na estruturação da prestação de serviços no mercado regulado. O setor de aviação civil, por outro lado, é um setor econômico bem estruturado, com organismos reguladores internacionais reconhecidos por sua competência para estabelecer normativos. Desta forma, a Anac tem a missão de internalizar esses normativos internacionais, regulando e fiscalizando diversos aspectos da aviação civil, incluindo serviços aéreos, segurança e formação de pessoal especializado.

A Ancine, por sua vez, tem sua regulação mais restrita à política de fomento do setor audiovisual e ao cumprimento dos princípios da indústria audiovisual. A ANA elabora normas de referência para orientar a regulação técnica dos serviços de saneamento básico, como padrões de qualidade e eficiência, metas de universalização, sistemas de avaliação do cumprimento das metas, redução e controle de perdas, medidas de segurança, contingência, emergência e racionamento, segurança de barragens, entre outros, realizados pelos entes subnacionais. Neste caso, as normas de referência não são aplicáveis diretamente pela agência, mas servem para que outras agências reguladoras, criadas pelos entes federados, tenham parâmetros e diretrizes para seus regulamentos.

A análise dos relatórios de gestão revela a presença de diversos instrumentos previstos na Lei nº 13.848/2019 e no Decreto nº 10.139/2019. No entanto, não foi possível

confirmar que esses instrumentos estão efetivamente institucionalizados como uma prática integrada e rotineira. A forma como as entregas são descritas nos relatórios sugere que elas são tratadas como um fim em si mesmas, em vez de serem utilizadas como ferramentas para promover melhorias regulatórias mais alinhadas com a realidade e as necessidades da sociedade.

Um instrumento amplamente adotado foi a agenda regulatória, presente em todas as agências. No entanto, devido à falta de padronização da forma de divulgar a sua execução, não foi possível avaliar adequadamente o cumprimento dessas agendas. As limitações no monitoramento e na comparabilidade dos resultados decorrem da falta de uniformidade na mensuração da execução: algumas agências calculam a execução do planejado para aquele ano, enquanto outras contabilizam o executado para todo o período. Além disso, algumas agências fracionam cada iniciativa, contabilizando as etapas concluídas, enquanto outras contabilizam apenas quando a iniciativa é concluída.

As agências realizam a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), mas algumas têm um número reduzido de aplicações desses instrumentos, sendo que as ARR foram utilizadas de maneira bastante limitada. Com base nas informações disponíveis, cinco agências realizaram ARR em 2023. Quanto à gestão do estoque regulatório, das onze agências estudadas, sete apresentaram ações nesse sentido (ANP, Anvisa, ANS, Antaq, ANTT, ANM e ANA em 2023), duas apresentaram ações de simplificação (Anatel e Anac), a Ancine possui o Plano Anual de Regulação e a Aneel não relatou medidas.

Mesmo no que tange à gestão do estoque, observou-se que a ANTT e a Anvisa implementaram ações mais amplas, contemplando a revisão do estoque regulatório e a institucionalização de políticas de redução do fardo regulatório. Três agências (ANM em 2021/2023, Antaq em 2021/2022 e ANTT em 2021) realizaram o cálculo do fardo regulatório e demonstraram reduções decorrentes de propostas de alteração de normas ou de procedimentos regulatórios.

Entre as iniciativas destacadas, podemos identificar que a Anac, a ANTT e a ANA possuem mecanismos para avaliar a qualidade das Análises de Impacto Regulatório (AIRs) com base em metodologias próprias. A ANTT, em 2021, iniciou a discussão do

projeto *Sandbox* Regulatório, com experiências em 2022 e 2023. A Aneel também adotou iniciativas de *Sandbox* Regulatório em 2023.

Mais recentemente, a ANS tem buscado inovar, propondo uma transformação regulatória baseada no uso de dados e inteligência artificial, com o objetivo de melhorar a produtividade e a relação entre operadoras e prestadores de saúde suplementar.

Dialogando com a abordagem adotada por Koga e colaboradores (2020) e Palotti e colaboradores (2022), a pesquisa demonstrou que o uso de diferentes fontes de informação nas agências ocorre em um ambiente dinâmico e multifacetado, onde a qualidade destas informações desempenha um papel crucial na elaboração de políticas públicas eficazes e baseadas em resultados. Essa mobilização envolve informações produzidas internamente, em outras agências governamentais, órgãos de controle e no meio acadêmico.

Uma agenda de pesquisa que emerge dos resultados é compreender, na atuação regulatória, quais são as evidências que estão sendo utilizadas e a qualidade dessas informações. Retomar a discussão apresentada por Radaelli (2023) sobre “ciência regulatória” é uma agenda interessante de pesquisa, tanto para entender se o saber técnico das agências apresenta características próprias e se a suposta atuação e posição técnica/ isenta das agências se reflete numa produção de conhecimento que atenda aos fins das políticas públicas que está inserida.

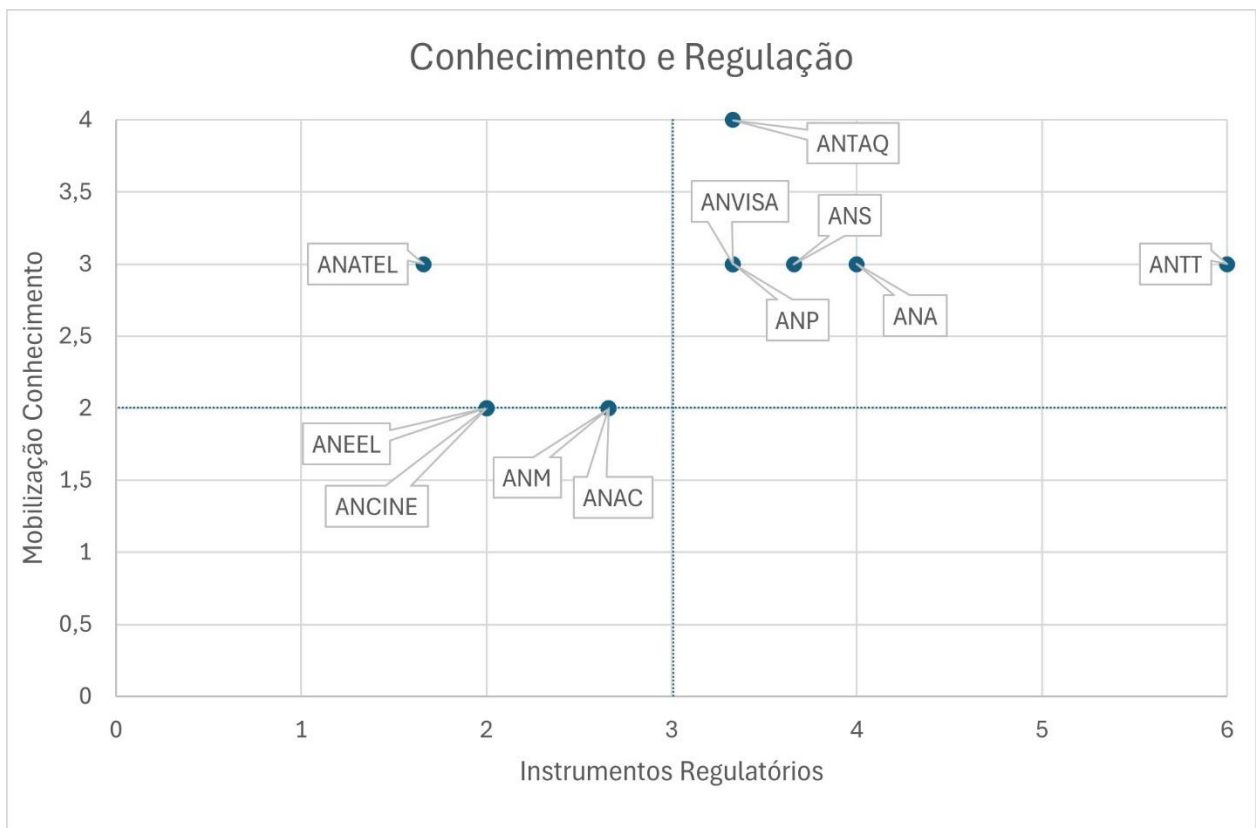
### **5.1 Categorização das agências por conhecimento e regulação**

Com a proposta de explorar os achados da pesquisa e permitir o agrupamento e comparação entre as agências, realizou-se uma classificação exploratória por análise de conglomerados (*cluster*), com base nas duas dimensões adotadas na pesquisa: regulação e conhecimento.

A figura 10 representa a posição das agências com base nas iniciativas de uso de conhecimento e os instrumentos regulatórios realizados

Figura 10

#### **Agências – Uso do Conhecimento e Instrumentos Regulatórios**



Fonte: Elaboração do autor.

Observa-se que Aneel, Ancine, ANM e Anac possuem menor uso de conhecimento e Anatel, Anvisa, ANP, ANS, ANA, ANTT e Antaq maior. A Antaq se destacou com iniciativa inovadora (agenda de estudos), mas não avançou nas iniciativas de institucionalização do uso de evidência, como a Anvisa e ANS.

Sobre a perspectiva regulatória, tivemos Aneel, Ancine, ANM, Anac e Anatel com menor operacionalização dos instrumentos regulatórios e Anvisa, ANP, ANS, ANA, ANTT e Antaq com maior operacionalização. Destaca-se a ANTT que operacionalizou diversos instrumentos e realizou iniciativas de *Sandbox* Regulatório para promover inovação na atuação regulatória da agência. Percebe-se que há uma atuação discreta das agências na parte de inovação, na concepção apresentada por Cunha (2023) ao discutir a regulação 2.0.

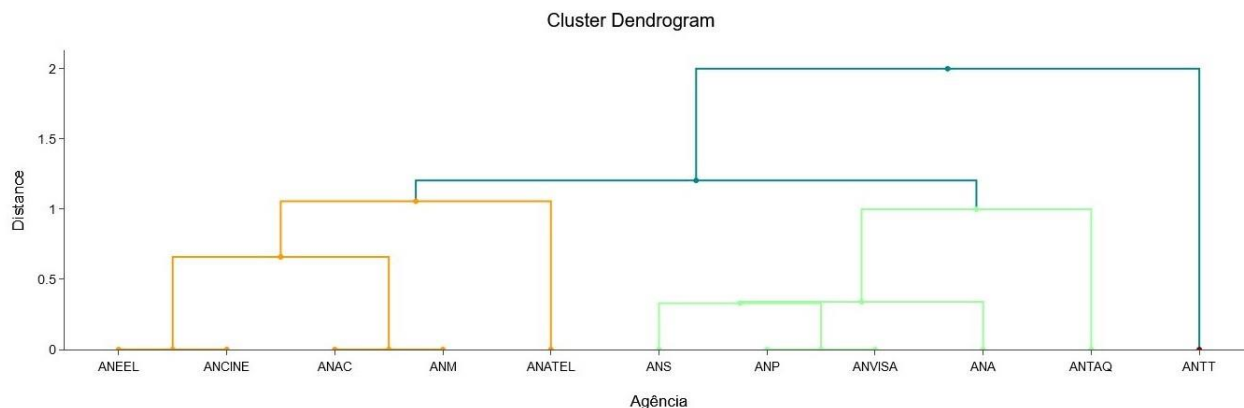
De uma forma geral, podemos agrupar a Aneel, Ancine, ANM e Anac com baixo uso de conhecimento e baixa operacionalização dos instrumentos regulatórios, Anatel com maior uso de conhecimento e baixa aplicação dos instrumentos regulatórios; e

Anvisa, ANP, ANS, ANA, ANTT e Antaq com maior uso de conhecimento e operacionalização dos instrumentos regulatórios.

A figura 11 apresenta as agências na perspectiva do dendrograma, em que se destaca as semelhanças e diferenças entre elas.

Figura 11

### Dendrograma Agências - Uso de Conhecimento e Instrumentos Regulatórios



Fonte: Elaboração do autor.

Conforme indicação do método do cotovelo, adotou-se a divisão por 3 *clusters* para a análise por conglomerados, em que tivemos o primeiro grupo formado pela Aneel, Ancine, Anac, ANM e Anatel. O segundo grupo foi composto pela ANS, ANP, Anvisa, ANP, ANA e Antaq e por fim a ANTT no último grupo.

Para o primeiro agrupamento, formado por agências como Aneel, Ancine, Anac, e ANM e Anatel, observa-se um desempenho mais modesto nas variáveis de regulação e conhecimento. Embora essas agências realizem algumas atividades importantes, como a implementação de uma agenda regulatória e a gestão do estoque, elas tendem a ter menores índices de inovação regulatória e menor atuação como intermediadoras de conhecimento. Neste grupo, a Anatel, possui um desempenho mais modesto nas variáveis regulação, mas uma atuação mais estruturada na utilização de conhecimento. A análise sugere uma abordagem mais tradicional em suas atividades regulatórias e menos ênfase na produção de novas evidências para suporte às políticas públicas.

O segundo agrupamento é formado pelas agências ANA, Anvisa, ANS, ANP e Antaq, com níveis relativamente altos de desempenho em regulação e conhecimento,

mas com diferenças pontuais em algumas variáveis. Essas agências se destacam por realizar atividades regulares de Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) e gestão do estoque regulatório, além de apresentarem iniciativas específicas relacionadas à produção de conhecimento. No entanto, em termos de inovação regulatória, elas ainda se encontram com atuação restrita, sugerindo um foco maior nas práticas já estabelecidas do que em medidas inovadoras. Neste grupo a Antaq possui uma atuação mais consolidada no uso de conhecimento, se destacando no grupo.

O último grupo foi formado pela ANTT, que se distingue por suas maiores pontuações na dimensão regulação, com desempenho mais robusto em termos de inovação regulatória.

A análise revela diferentes níveis de maturidade entre as agências em relação ao uso de evidências e à inovação nas suas práticas regulatórias.

## 6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa buscou explorar, a partir da perspectiva institucional, qual é a atuação das agências reguladoras no contexto das políticas públicas informadas por evidências. Na busca por essas respostas foi analisado leis, decretos, normativos internos, relatórios e outros documentos sobre a atuação e as entregas das agências. Identificou-se uma complexa realidade na forma como essas instituições lidam com informações e produção de conhecimento para subsidiar suas decisões e as políticas públicas.

Há diferenças significativas nas competências instituídas nas leis de criação, com variações no alcance do poder normativo, produção de conhecimento e previsões para subsidiar as políticas públicas setoriais. Observa-se que as leis de criação inserem as agências dentro do cenário da política setorial, definindo a finalidade e atribuições, mas de forma ampla. Os decretos não inovam nas atribuições, trazendo ajustes pontuais em casos isolados. Também não há padronização das estruturas das agências, assim as áreas finalísticas se organizam por setores econômicos ou por processos finalísticos a depender da decisão das diretorias colegiadas.

As agências possuem peculiaridades ao atuarem em vários momentos das políticas públicas, utilizando diversos tipos de informações para uso próprio (consumidoras), disponibilização à sociedade (produtoras) e para subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas (intermediadoras).

Como produtoras, apesar das diferenças nas leis de criação e decretos regulamentares, observou-se que as agências ajustaram suas competências em seus regimentos internos e todas possuem atuações de gestão do conhecimento, tanto coletando e divulgando informações quanto elaborando estudos sobre o mercado. Pode-se afirmar que a gestão do conhecimento foi uma atividade relevante nos relatórios de gestão das agências. Das iniciativas de gestão de conhecimento, cabe destaque a três: a Agenda de Estudos Plurianual 2021-2024 da Antaq, o Plano de Pesquisa 2022-2030 da Anvisa e o Centro de Altos Estudos em Telecomunicações da Anatel.

A pesquisa identificou que ANA, ANP, Antaq e ANTT possuem atribuições específicas para fornecer estudos e informações técnicas para subsidiar as políticas públicas setoriais. Essas funções destacam o papel das agências como intermediárias do conhecimento, disponibilizando informações e produzindo conhecimento técnico para subsidiar as políticas públicas. No entanto, a pesquisa não conseguiu aprofundar como ocorre o processo de intermediação e a inserção das agências nele, sugerindo um potencial tema para estudos futuros.

Na discussão sobre evidências, de modo geral, pode-se afirmar que, com exceção da Anvisa e ANS, as iniciativas e menções realizadas pelas agências não constituem um conjunto robusto, estruturado e institucionalizado. As citações não foram desdobradas em ações efetivas que demonstrem a institucionalização do uso de evidências em seus processos organizacionais, para além da mera citação do conceito. Como destacado, a Anvisa e a ANS foram exceções, pois apresentaram ações que perduraram alguns anos e a Anvisa demonstrou uma evolução com iniciativas estruturantes.

Identificamos que as agências podem assumir um papel relevante nas discussões sobre o processo de uso de evidências para as políticas públicas, pela quantidade de informações disponibilizadas em seus painéis, relatórios e estudos sobre o mercado regulado, mas a adoção destas informações traz questões sobre como converter essa massa de dados em informações úteis para a formulação de políticas públicas e subsídios para a atuação do mercado regulado.

Em relação à atuação regulatória, todas as agências possuem competências para normatizar a atuação do mercado, mas há diferenças significativas entre elas. ANTT e Antaq possuem competências amplas e genéricas, com permissão para estruturar a prestação dos serviços. A Ancine possui uma regulação mais restrita à política de fomento do setor audiovisual e ao cumprimento dos princípios da indústria audiovisual.

Sobre a adoção dos instrumentos regulatórios, não é possível afirmar que há uma institucionalização desses instrumentos como prática integrada e rotineira, pois aparecem nos relatórios de forma isolada, como um fim em si mesmo e não como meio para promover uma regulação mais alinhada à realidade e às necessidades da sociedade.

Essa reflexão dialoga com o trabalho realizado por Martins e colaboradores (2022) que destacou a importância da mudança na compreensão do processo regulatório que rompe com a visão linear (início, meio e fim) e avança na percepção do processo regulatório na perspectiva de ciclo, em que os efeitos da ação regulatória são acompanhados ao longo do tempo, servindo de input para a avaliação do resultado regulatório.

O instrumento amplamente adotado foi a agenda regulatória, presente em todas as agências, mas que não foi possível fazer uma análise mais detalhada da execução e comparação entre elas. Pelos relatos sobre a execução, percebe-se que as agências possuem dificuldades relevantes para a sua execução integral, sendo comum publicação de atualizações durante a sua vigência. Isso em si não é problema, pois o planejamento precisa se adequar à realidade. Outros dois instrumentos, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), também tiveram número reduzido de aplicações, sendo que as ARR foram utilizadas de maneira bastante limitada.

Das práticas regulatórias adotadas cabe destacar que a Anac, ANTT e ANA possuem mecanismos para avaliar a qualidade das Análises de Impacto Regulatório (AIRs) com base em metodologias próprias. A ANTT, em 2021, iniciou a discussão do projeto *Sandbox* Regulatório, com experiências em 2022 e 2023, e a Aneel também adotou iniciativas de *Sandbox* Regulatório em 2023.

Mais recentemente, a ANS registrou no seu relatório de gestão que na busca por inovação, propõe uma transformação regulatória baseada no uso de dados e inteligência artificial, com o objetivo de melhorar a produtividade e a relação entreadoras e prestadores de saúde suplementar.

De uma forma geral, a análise exploratória permitiu comparar a atuação das agências e revelou diferentes níveis de maturidade em relação à gestão do conhecimento a operacionalização dos instrumentos regulatórios, com algumas iniciativas restritas de inovação nestas duas áreas. De uma forma geral, observou-se menor uso de conhecimento e baixa operacionalização dos instrumentos regulatórios na Aneel, Ancine, ANM e Anac, Anatel com maior uso de conhecimento e baixa aplicação dos instrumentos

regulatórios; e Anvisa, ANP, ANS, ANA, ANTT e Antaq com maior uso de conhecimento e operacionalização dos instrumentos regulatórios.

Para avançar para uma perspectiva inovadora, conforme apresentado por Cunha (2023) as agências ainda precisam complementar a sua atuação com a “incorporação de princípios de flexibilidade, agilidade, atitude antecipatória, experimentalismo, aprendizado constante e aberto, e pensamento sistêmico” (p. 10), que são os marcadores principais de uma governança regulatória 2.0.

Essa expansão da atuação permitiria uma aproximação com a inovação, para conseguir acompanhar as mudanças e necessidades complexas da sociedade. Para o autor, há uma proximidade teórica entre regulação e inovação, que de certa forma estabelece uma relação de mútua dependência entre os conceitos, que indica a construção de uma “regulação e(m) inovação” (Cunha, 2023:20). Assim ainda carece de mais investimento pelas agências

Uma agenda de pesquisa que emerge dos resultados é compreender, na atuação regulatória, quais são as evidências que estão sendo utilizadas e a qualidade dessas informações. Outro ponto que a discussão teórica traz é sobre a cientificidade da atuação regulatória: compreender se a especificidade dessa atuação tem sido conduzida de forma administrativa ou se tem contribuído para a construção de uma nova área de conhecimento, na qual o saber técnico das agências apresenta características próprias.

Diante desses desafios e a necessidade de melhoria regulatória, o Governo Federal instituiu o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) conforme Decreto n.º 12.150 de 16 de março de 2007, reestruturado com a publicação do Decreto n.º 11.738, de 18 de outubro de 2023, com a finalidade de apoiar a implementação de boas práticas regulatórias e de aprimorar a coordenação do processo regulatório na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Uma das iniciativas do PRO-REG foi a criação, em 20 de agosto de 2024, da Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória – Estratégia Regula Melhor com a finalidade de estabelecer e difundir boas práticas regulatórias, com foco no cidadão, de modo a promover a evolução contínua do processo regulatório, aprimorar o ambiente de negócios e assegurar os interesses da sociedade.

A atividade regulatória baseada em evidências foi apresentada como uma diretriz da estratégia, sendo compreendida como dados e informações confiáveis, a fim de mitigar erros e de gerar o maior benefício possível à sociedade. Nos objetivos específicos estão previstos estimular a criação, o compartilhamento e o uso do conhecimento e desenvolver capacidades institucionais necessárias às atividades de regulação. Observa-se um início do processo de aperfeiçoamento da compreensão sobre o processo regulatório em que há também um olhar sobre a criação e o uso do conhecimento e o desenvolvimento de capacidades institucionais.

As agências reguladoras desempenham um papel relevante na formulação e na implementação de políticas públicas setoriais, e a qualidade das informações que elas produzem e utilizam pode ter um impacto significativo nessas políticas. Desta forma, a institucionalização do uso de evidências ainda é um desafio, e a pesquisa reforça sobre a necessidade de medidas para promover essa institucionalização, fortalecer a capacidade técnica para o uso de evidências e fomentar uma cultura de transparência e uso consistente de evidências. Outro ponto importante que emerge é a necessidade de uma melhor integração das evidências no processo regulatório.

No entanto, a pesquisa apontou que, em muitos casos, as evidências são citadas nos documentos mais como um conceito em voga do que como um princípio estruturante da gestão do conhecimento e do processo regulatório. Isso é particularmente preocupante em um contexto no qual a tomada de decisões informada por dados e análises robustas é fundamental para garantir a legitimidade e a eficácia das intervenções regulatórias.

Além disso, há uma necessidade premente de discutir e padronizar os processos de produção de conhecimento dentro das agências reguladoras. Isso inclui a adoção de metodologias validadas, transparentes e replicáveis, que garantam a qualidade e a confiabilidade das informações produzidas. A criação de diretrizes claras para a integração de dados e para a avaliação das políticas públicas pode contribuir significativamente para uma regulação mais eficaz e baseada em evidências.

## 7 – BIBLIOGRAFIA

ANA. **Resolução ANA n.º 40, de 23 de junho de 2020. Aprova o Regimento Interno da ANA.** Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/Resolucao104.pdf&ved=2ahUKEwiC7K7-9a2GAXUdBbkGHRkRDq0QFnoECAYQAQ&usg=AOvVaw10LjTvc2J7r6xylh9Fu809>. Acesso em: 27 maio 2024.

ANA. **Relatório de Gestão 2021.** Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-aud/relatorio-de-gestao/relatorio-de-gestao-do-exercicio-2021>. Acesso em: 21 agosto 2024.

ANA. **Relatório de Gestão 2022.** Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-aud/relatorio-de-gestao/relatorio-de-gestao-do-exercicio-2022>. Acesso em: 21 agosto 2024.

ANA. **Relatório de Gestão 2023.** Disponível em: [https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-aud/relatorio-de-gestao/RelatriodeGestoeAtividades\\_2023.pdf](https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-aud/relatorio-de-gestao/RelatriodeGestoeAtividades_2023.pdf). Acesso em: 27 maio 2024.

ANAC. **Resolução ANAC n.º 556, de 10 de dezembro de 2019. Aprova o Regimento Interno da ANAC.** Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-381-14-06-2016>. Acesso em: 27 maio 2024.

ANAC. **Relatório de Gestão 2021.** Disponível em: [https://www.gov.br/anac/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-arquivos/ANAC\\_Relatorio\\_de\\_Gestao\\_e\\_Atividades\\_2021\\_low.pdf](https://www.gov.br/anac/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-arquivos/ANAC_Relatorio_de_Gestao_e_Atividades_2021_low.pdf). Acesso em: 21 agosto 2024.

ANAC. **Relatório de Gestão 2022.** Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-arquivos/relatorio-de-gestao-e-atividades-2022>. Acesso em: 21 agosto 2024.

ANAC. **Relatório de Gestão 2023.** Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-arquivos/RGA2023webfinal.pdf>. Acesso em: 27 maio 2024.

ANATEL. **Resolução n.º 612, de 29 de abril de 2013. Aprova o Regimento Interno da ANATEL.** Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/450-resolucao-612>. Acesso em: 27 maio 2024.

ANATEL. **Relatório de Gestão 2021.** Disponível em: [https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.p](https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.p)

hp?eEP-  
wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw\_9INcO7aDSQqqzWEJuAhvQ7vBZ6bhePEKS7  
H7K2efSWLiiXPuEib2Qdl3GibsRtMqCa1dRhDvWTMgVhLgrlYJgxlJ9. Acesso em: 22  
agosto 2024.

ANATEL. **Relatório de Gestão 2022.** Disponível em:  
[https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.p  
hp?8-  
74Kn1tDR89f1Q7RjX8EYU46lzCFD26Q9Xx5QNDbqZG2Dq6f0ohSBFSvBZ6tX1N1DmI  
pl3xO7SRbFp\\_SpewnCN6J9b1EWrcW-GWwOG6gxCf05PJ2V3AdWj-CvW\\_MYkw](https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?8-74Kn1tDR89f1Q7RjX8EYU46lzCFD26Q9Xx5QNDbqZG2Dq6f0ohSBFSvBZ6tX1N1DmIpl3xO7SRbFp_SpewnCN6J9b1EWrcW-GWwOG6gxCf05PJ2V3AdWj-CvW_MYkw).  
Acesso em: 22 agosto 2024.

ANATEL. **Relatório de Gestão 2023.** Disponível em:  
[https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.p  
hp?8-74Kn1tDR89f1Q7RjX8EYU46lzCFD26Q9Xx5QNDbqadzxXsr2\\_CNYq-  
tl8pNRGRr2a2hGlxo1vamKGUGrKmdpmXtt61fkvMUjfnD4pgZ\\_kxftABz7OAYgCgVP9IQ  
-7R](https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?8-74Kn1tDR89f1Q7RjX8EYU46lzCFD26Q9Xx5QNDbqadzxXsr2_CNYq-tl8pNRGRr2a2hGlxo1vamKGUGrKmdpmXtt61fkvMUjfnD4pgZ_kxftABz7OAYgCgVP9IQ-7R). Acesso em: 27 maio 2024.

ANCINE. **Resolução de Diretoria Colegiada n.º 124, de 25 de outubro de 2022. Aprova o Regimento Interno da ANCINE.** Disponível em: [https://www.gov.br/ancine/pt-  
br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes-diretoria-colegiada/resolucao-no-124](https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes-diretoria-colegiada/resolucao-no-124).  
Acesso em: 27 maio 2024.

ANCINE. **Relatório de Gestão 2021.** Disponível em: [https://www.gov.br/ancine/pt-  
br/aceso-a-informacao/transparencia-prestacao-de-contas/rga-2021-v3-2022-05-17-  
final.pdf](https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-prestacao-de-contas/rga-2021-v3-2022-05-17-final.pdf). Acesso em: 22 agosto 2024.

ANCINE. **Relatório de Gestão 2022.** Disponível em: [https://www.gov.br/ancine/pt-  
br/aceso-a-informacao/transparencia-prestacao-de-contas/rga-2022-2023-05-03.pdf](https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-prestacao-de-contas/rga-2022-2023-05-03.pdf).  
Acesso em: 22 agosto 2024.

ANCINE. **Relatório de Gestão 2023.** Disponível em: [https://www.gov.br/ancine/pt-  
br/aceso-a-informacao/transparencia-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-  
1/relatorio-de-gestao-2023](https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2023). Acesso em: 27 maio 2024.

ANEEL. **Resolução n.º 927, de 15 de dezembro de 2020. Aprova o Regimento Interno da ANEEL.** Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/atprt1997349mme.pdf>.  
Acesso em: 27 maio 2024.

ANEEL. **Relatório de Gestão 2021.** Disponível em:  
<https://biblioteca.aneel.gov.br/Busca/Download?codigoArquivo=178799&tipoMidia=0>.  
Acesso em: 22 agosto 2024.

ANEEL. **Relatório de Gestão 2022.** Disponível em:  
<https://biblioteca.aneel.gov.br/Busca/Download?codigoArquivo=179719&tipoMidia=0>.  
Acesso em: 22 agosto 2024.

ANEEL. **Relatório de Gestão 2023.** Disponível em: <https://biblioteca.aneel.gov.br/acervo/detalhe/241811>. Acesso em: 27 maio 2024.

ANM. **Resolução ANM n.º 24, de 19 de maio de 2022. Aprova o Regimento Interno da ANM.** Disponível em: [https://anmlegis.datalegis.inf.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=RES&numeroAto=00000102&seqAto=000&valorAno=2022&orgao=DC/ANM/MME&cod\\_modulo=351&cod\\_menu=6675](https://anmlegis.datalegis.inf.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=RES&numeroAto=00000102&seqAto=000&valorAno=2022&orgao=DC/ANM/MME&cod_modulo=351&cod_menu=6675). Acesso em: 27 maio 2024.

ANM. **Relatório de Gestão 2021.** Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio-gestao/relatorio-de-gestao-2021.pdf>. Acesso em: 22 agosto 2024.

ANM. **Relatório de Gestão 2022.** Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio-gestao/relatoriodegestao2022>. Acesso em: 22 agosto 2024.

ANM. **Relatório de Gestão 2023.** Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio-gestao/relatorio-de-gestao-exercicio-2023>. Acesso em: 27 maio 2024.

ANP. **Resolução ANP n.º 1.126, de 11 de agosto de 2022. Aprova o Regimento Interno da ANP.** Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/lei/regimento-interno-anp-anp?origin=instituicao>. Acesso em: 27 maio 2024.

ANP. **Relatório de Gestão 2021.** Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia/rg/relatorio-gestao-2021.pdf>. Acesso em: 22 agosto 2024.

ANP. **Relatório de Gestão 2022.** Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia/rg/relatorio-gestao-2022-final.pdf>. Acesso em: 22 agosto 2024.

ANP. **Relatório de Gestão 2023.** Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia/rg/relatorio-gestao-2023.pdf>. Acesso em: 27 maio 2024.

ANS. **Resolução Normativa n.º 435, de 3 de março de 2018. Aprova o Regimento Interno da ANS.** Disponível em: <https://www.ans.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&task=textoLei&format=r aw&id=NDEyNA==>. Acesso em: 27 maio 2024.

ANS. **Relatório de Gestão 2021.** Disponível em: [https://www.gov.br/ans/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/prestacao-de-contas/Relatorio\\_Anual\\_de\\_Gestao\\_e\\_de\\_Atividades\\_\\_RAG\\_2021\\_2\\_ed\\_Alterado\\_082022.pdf](https://www.gov.br/ans/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/prestacao-de-contas/Relatorio_Anual_de_Gestao_e_de_Atividades__RAG_2021_2_ed_Alterado_082022.pdf). Acesso em: 22 agosto 2024.

ANS. **Relatório de Gestão 2022.** Disponível em: [https://www.gov.br/ans/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/prestacao-de-contas/Relatorio\\_Anual\\_de\\_Gestao\\_e\\_de\\_Atividades\\_2022.pdf](https://www.gov.br/ans/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/prestacao-de-contas/Relatorio_Anual_de_Gestao_e_de_Atividades_2022.pdf). Acesso em: 22 agosto 2024.

ANS. **Relatório de Gestão 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/noticias/sobre-ans/RelatorioanualdegestoRAG2023.pdf>. Acesso em: 27 maio 2024.

ANTAQ. **Resolução ANTAQ n.º 3.274, de 6 de janeiro de 2014. Aprova o Regimento Interno da ANTAQ**. Disponível em: <https://sophia.antaq.gov.br/Terminal/Busca/Download?codigoArquivo=45391>. Acesso em: 27 maio 2024.

ANTAQ. **Relatório de Gestão 2021**. Disponível em: [https://www.gov.br/antaq/pt-br/acesso-a-informacao/prestacao\\_de\\_contas/relatorio-de-gestao-2021\\_v2.pdf](https://www.gov.br/antaq/pt-br/acesso-a-informacao/prestacao_de_contas/relatorio-de-gestao-2021_v2.pdf). Acesso em: 22 agosto 2024.

ANTAQ. **Relatório de Gestão 2022**. Disponível em: [https://www.gov.br/antaq/pt-br/acesso-a-informacao/prestacao\\_de\\_contas/relatorio-de-gestao/relatorio\\_de\\_gestao\\_2022\\_\\_v-final.pdf](https://www.gov.br/antaq/pt-br/acesso-a-informacao/prestacao_de_contas/relatorio-de-gestao/relatorio_de_gestao_2022__v-final.pdf). Acesso em: 22 agosto 2024.

ANTAQ. **Relatório de Gestão 2023**. Disponível em: [https://www.gov.br/antaq/pt-br/acesso-a-informacao/prestacao\\_de\\_contas/relatorio-de-gestao/relatorio\\_de\\_gestao\\_2023\\_pos\\_acordao.pdf](https://www.gov.br/antaq/pt-br/acesso-a-informacao/prestacao_de_contas/relatorio-de-gestao/relatorio_de_gestao_2023_pos_acordao.pdf). Acesso em: 27 maio 2024.

ANTT. **Resolução ANTT n.º 5.840, de 23 de dezembro de 2020. Aprova o Regimento Interno da ANTT**. Disponível em: [https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=RES&numeroAto=00005976&seqAto=000&valorAno=2022&orgao=DG/ANTT/MI&cod\\_modulo=161&cod\\_menu=7796](https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=RES&numeroAto=00005976&seqAto=000&valorAno=2022&orgao=DG/ANTT/MI&cod_modulo=161&cod_menu=7796). Acesso em: 27 maio 2024.

ANTT. **Relatório de Gestão 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-anuais/2021/relatorio-anual-circunstanciado-de-atividades-2021-pdf.pdf/@@download/file>. Acesso em: 22 agosto 2024.

ANTT. **Relatório de Gestão 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-anuais/2022/relatorio-anual-circunstanciado-de-atividades-2022.pdf/@@download/file>. Acesso em: 22 agosto 2024.

ANTT. **Relatório de Gestão 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-anuais/2023/relatorio-anual-circunstanciado-de-atividades-2023.pdf/@@download/file>. Acesso em: 27 maio 2024.

ANVISA. **Resolução RDC n.º 255, de 10 de dezembro de 2018. Aprova o Regimento Interno da ANVISA**. Disponível em: [https://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/6366389/%286%29RDC\\_585\\_2021\\_CO\\_MP\\_Vers%C3%A3olimpa.pdf/0258a856-d972-4a2a-ad5a-3c81a4a13339](https://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/6366389/%286%29RDC_585_2021_CO_MP_Vers%C3%A3olimpa.pdf/0258a856-d972-4a2a-ad5a-3c81a4a13339). Acesso em: 27 maio 2024.

ANVISA. **Relatório de Gestão 2021**. Disponível em: [https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/gestao/relatorios-de-gestao/relatorio\\_2021\\_compressed.pdf](https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/gestao/relatorios-de-gestao/relatorio_2021_compressed.pdf). Acesso em: 22 agosto 2024.

ANVISA. **Relatório de Gestão 2022**. Disponível em: [https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/gestao/relatorios-de-gestao/Relatorio\\_de\\_Gestao\\_2022\\_Final\\_v5.pdf](https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/gestao/relatorios-de-gestao/Relatorio_de_Gestao_2022_Final_v5.pdf). Acesso em: 22 agosto 2024.

ANVISA. **Relatório de Gestão 2023**. Disponível em: [https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/gestao/relatorios-de-gestao/Relatorio\\_de\\_Gestao\\_2023.pdf](https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/gestao/relatorios-de-gestao/Relatorio_de_Gestao_2023.pdf). Acesso em: 27 maio 2024.

ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. London: Laccademia Publishing, 2023.

BATISTA, M. **Políticas públicas baseadas em evidências: mapeamento e direções**. Brasília: Enap, 2022.

BOSWELL, C. **The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimation in European Union immigration policy**. Journal of European Public Policy, v. 15, n. 4, p. 471–488, 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9427.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9427.htm). Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm). Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm). Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999**. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9782.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9782.htm). Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000**. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9961.htm). Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm). Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.** Institui o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2001/2228-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2228-1.htm). Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.** Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm). Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.** Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm). Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.** Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm). Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017.** Cria a Agência Nacional de Mineração – ANM, e extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm). Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.** Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm). Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.** Regulamenta a Análise de Impacto Regulatório (AIR) prevista na Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10411.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10411.htm). Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR.** Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (et al.). Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

CAPLAN, N. **The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization.** American Behavioral Scientist, v. 22, n. 3, p. 459–470, 1979.

CHAPMAN, E. **Mecanismos de tradução do conhecimento para a formulação de Políticas Informadas por Evidências.** BIS. Boletim do Instituto de Saúde, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 7–17, 2016.

CUNHA, B. Q. **Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos.** Cadernos EBAPE.BR, v. 14, p. 473–485, jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Os Regulocratas: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil.** Brasília: Ipea, 2017.

\_\_\_\_\_. **(Re) contextualizando a governança regulatória: uma visão sistêmica de problemas de “segunda geração”.** Brasília: Ipea, 2018a.

\_\_\_\_\_. **As agências reguladoras brasileiras e seu hibridismo burocrático.** In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018b.

\_\_\_\_\_. **Governança regulatória 2.0: explorando barreiras cognitivas e epistêmicas à inovação nas agências reguladoras brasileiras.** Brasília: Enap, 2023.

DARROCH, J. **Developing a measure of knowledge management behaviors and practices.** Journal of Knowledge Management, v. 7, n. 5, p. 41–54, 1 dez. 2003.

DURRANT, H.; HAVERS, R.; DOWNE, J.; MARTIN, S. **Improving evidence use: a systematic scoping review of local models of knowledge mobilisation.** Evidence & Policy, v. 20, n. 3, p. 370–392, 2024.

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA JÚNIOR, J. A. DA.; ROCHA, E. C. DA. **Classificando regimes políticos utilizando análise de conglomerados.** Opinião Pública, v. 18, n. 1, p. 109–128, jun. 2012.

JORDANA, J.; FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X.; BIANCULLI, A. C. **Agency proliferation and the globalization of the regulatory state: Introducing a data set on the institutional features of regulatory agencies.** In: Agency proliferation. Regulation & Governance, v. 12, n. 4, p. 524–540, 2018.

KARCHER, D. B.; CVITANOVI, C.; COLVIN, R. M.; PUTTEN, I. V.; POZZA, R. D. **Key attributes for effective knowledge brokering at the interface of environmental science and management**. Sustainability Science, 2024.

KOGA, N. M.; PALOTTI, P. L. M.; COUTO, B. G.; NASCIMENTO, M. I. B.; LINS, R. S. **O que informa as políticas públicas federais: o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2619).

KOSTI, N.; LEVI-FAUR, D.; MOR, G. **Legislation and regulation: three analytical distinctions**. The Theory and Practice of Legislation, v. 7, n. 3, p. 169–178, 2 set. 2019.

MARTINS, A. R. M.; SANCHES, C. S.; PINHEIRO, T. M. M. **Iniciativas para a Institucionalização do Uso de Evidências no Processo Regulatório na Aneel – um estudo de caso de agência reguladora**. In: KOGA, N. M. (Org.). Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: IPEA, 2022.

MELLO, J. **Produção Estatal de Evidências e Uso de Registros Administrativos em Políticas Públicas**. In: KOGA, N. M. (Org.). Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: IPEA, 2022. MILES, M. B., HUBERMAN, M. A. **Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods**. Beverly Hills, CA: SAGE Publication, 1994.

NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B. W. **Do Policy Makers Use Academic Research? Reexamining the “Two Communities” Theory of Research Utilization**. Public Administration Review, v. 76, n. 1, p. 24–32, 2016.

NUNES, E. O.; NOGUEIRA, A. M.; COSTA, C. C.; ANDRADE, H. V.; RIBEIRO, L. M. **Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2007.

OECD. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012.

\_\_\_\_\_. **OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit**, OECD Publishing, Paris, 2018.

OPAS - Organização Pan-Americana da Saúde. **Apoio para o uso rotineiro de evidências durante o processo de elaboração de políticas. Lista de verificação da OMS**. Washington, D.C.: OPAS; 2023.

OXMAN, A. D.; LAVIS, J. N.; LEWIN, S.; FRETHEIM, A. **SUPPORT Tools for evidence-informed health Policymaking (STP) 1: What is evidence-informed policymaking?** Health Research Policy and Systems, v. 7, n. S1, p. S1, 2009.

PACHECO, R. S. **Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle**. Revista de Administração Pública, v. 40, n. 4, p. 523–543, jul. 2006.

PALOTTI, P. L. M.; KOGA, N. M.; COUTO, B. G.; NASCIMENTO, M. I. B.; LINS, R. S. **Uso de evidências pela burocracia dirigente do nível federal**. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2750).

PECI, A. **Política e Governança Regulatória**. In: BAUMANN, R. (Coor.). Indicadores Quantitativos da OCDE e o Brasil. Governança Pública, Volume III. Publicação Preliminar. Brasília: Ipea, 2023.

PINHEIRO, M. M. S. **Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBEs): delimitando o problema conceitual**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2554).

PIRES, J. C. L.; PICCININI, M. S. **A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil**. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Org). A economia brasileira nos anos 90. 1. ed. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 217-260.

RADAELLI, C. M. **Occupy the semantic space! Opening up the language of better regulation**. Journal of European Public Policy, v. 30, n. 9, p. 1860–1883, 2023.

RADAELLI, C. M.; MEUWESE, A. C. M. **Better Regulation in Europe: Between Public Management and Regulatory Reform**. Public Administration, v. 87, n. 3, p. 639–654, 2009.

SCHREFLER, L. **The Usage of Scientific Knowledge by Independent Regulatory Agencies**. Governance, v. 23, n. 2, p. 309–330, 2010.

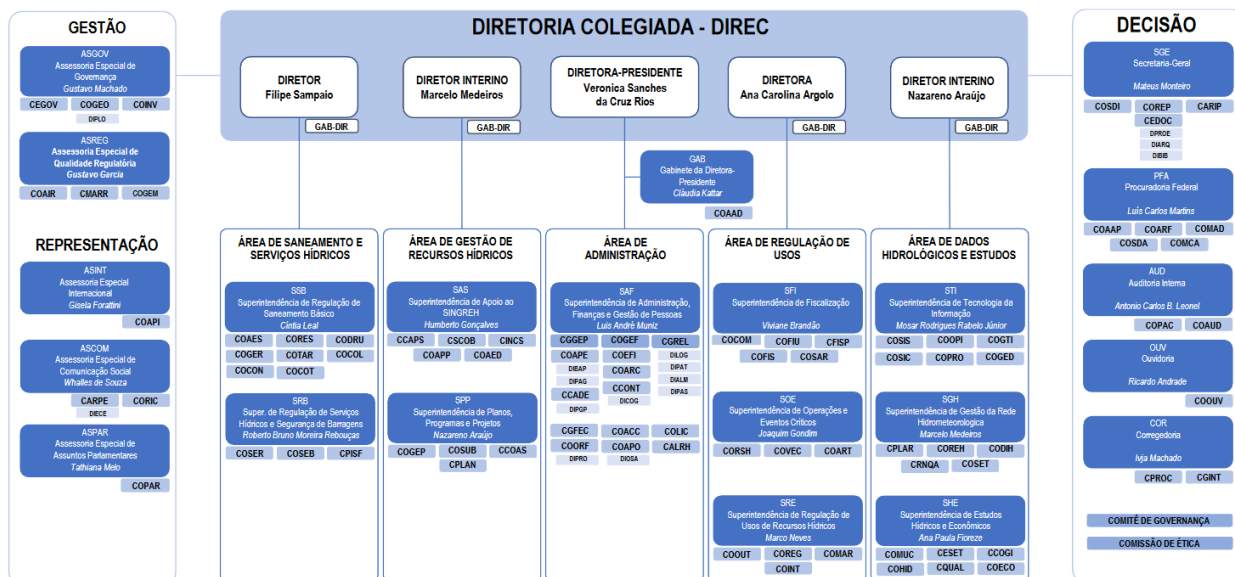
SOARES FILHO, M. L. V.; GARCIA, L. S. **Knowledge Brokering: análise da atuação da Enap na elaboração da Política Nacional de Segurança Hídrica – componente Infraestrutura Hídrica**. Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI): n. 37, v. 37, p. 73–81, 12 mar. 2024.

YIN, R. K. **Estudo de Caso, planejamento e métodos**. São Paulo: Bookman, 2001.

WINDHOLZ, E.; HODGE, G. A. **Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para atividade regulatória atual**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 264, p. 13–56, 2013.

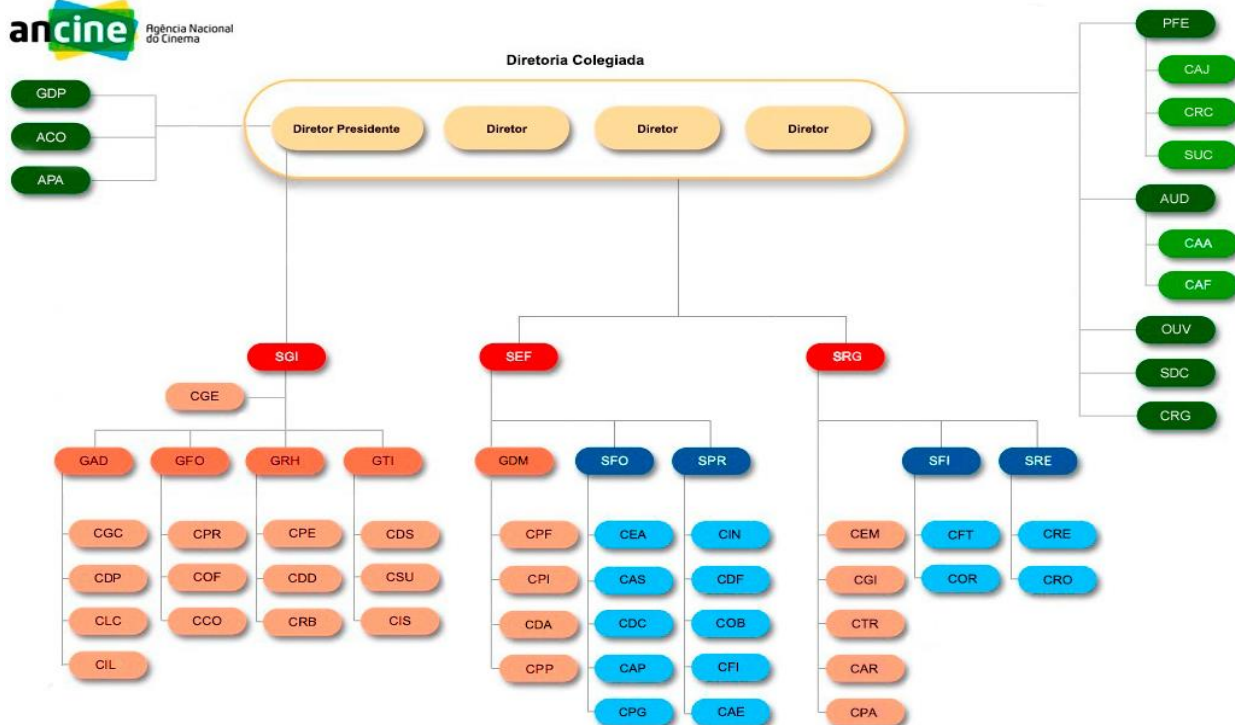
## ANEXO I

## Organograma ANA



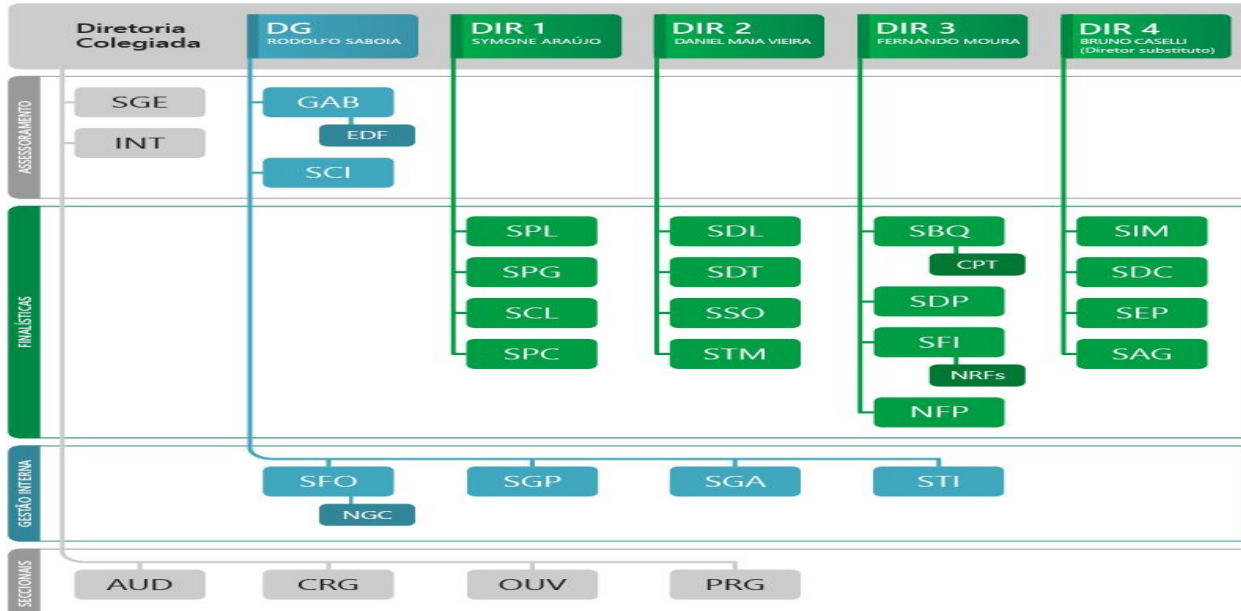
Fonte: <https://www.gov.br/ana/pt-br>

## Organograma Ancine



Fonte: <https://www.gov.br/ancine/pt-br>

## Organograma ANP



Fonte: <https://www.gov.br/anp/pt-br>

## ANEXO II

### Regulação

| Agência | AIR* | ARR* | Agenda | Gestão do Estoque | Avaliação AIR | Inovação | TOTAL |
|---------|------|------|--------|-------------------|---------------|----------|-------|
| Aneel   | 0    | 0    | 1      | 0                 | 0             | 1        | 2,00  |
| Ancine  | 0    | 0    | 1      | 1                 | 0             | 0        | 2,00  |
| Anatel  | 0,33 | 0,33 | 1      | 0                 | 0             | 0        | 1,66  |
| Anac    | 0,33 | 0,33 | 1      | 0                 | 1             | 0        | 2,66  |
| ANM     | 0,33 | 0,33 | 1      | 1                 | 0             | 0        | 2,66  |
| ANS     | 0,66 | 1    | 1      | 1                 | 0             | 0        | 3,66  |
| ANP     | 1    | 0,33 | 1      | 1                 | 0             | 0        | 3,33  |
| Antaq   | 1    | 0,33 | 1      | 1                 | 0             | 0        | 3,33  |
| Anvisa  | 1    | 0,33 | 1      | 1                 | 0             | 0        | 3,33  |
| ANA     | 1    | 0    | 1      | 1                 | 1             | 0        | 4,00  |
| ANTT    | 1    | 1    | 1      | 1                 | 1             | 1        | 6,00  |

\* 0,33 para cada ano em que o instrumento foi realizado.

### Conhecimento

| Agência | Produção | Coleta | Iniciativa Específica | Intermediador | TOTAL |
|---------|----------|--------|-----------------------|---------------|-------|
| Aneel   | 1        | 1      | 0                     | 0             | 2,00  |
| Ancine  | 1        | 1      | 0                     | 0             | 2,00  |
| Anatel  | 1        | 1      | 1                     | 0             | 3,00  |
| Anac    | 1        | 1      | 0                     | 0             | 2,00  |
| ANM     | 1        | 1      | 0                     | 0             | 2,00  |
| ANS     | 1        | 1      | 1                     | 0             | 3,00  |
| ANP     | 1        | 1      | 0                     | 1             | 3,00  |
| Antaq   | 1        | 1      | 1                     | 1             | 4,00  |
| Anvisa  | 1        | 1      | 1                     | 0             | 3,00  |
| ANA     | 1        | 1      | 0                     | 1             | 3,00  |
| ANTT    | 1        | 1      | 0                     | 1             | 3,00  |