



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

MARIA FERNANDA RODRIGUES DOS SANTOS

**A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) NAS AGÊNCIAS
REGULADORAS BRASILEIRAS**

**JOÃO PESSOA
2025**

MARIA FERNANDA RODRIGUES DOS SANTOS

**A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) NAS AGÊNCIAS
REGULADORAS BRASILEIRAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientador: Dr. James Batista Vieira

Coorientador: Me. Rodrigo Tavares de
Souza Barreto

**JOÃO PESSOA
2025**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S237a Santos, Maria Fernanda Rodrigues Dos.

A análise de impacto regulatório (air) nas agências reguladoras brasileiras / Maria Fernanda Rodrigues Dos Santos. - João Pessoa, 2025.

56 f. : il.

Orientação: James Vieira.

Coorientação: Rodrigo Barreto.

TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Análise de Impacto Regulatório (AIR). 2. Agências Reguladoras. 3. Governança Regulatória. 4. Transparência. I. Vieira, James. II. Barreto, Rodrigo. III. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34:331

MARIA FERNANDA RODRIGUES DOS SANTOS

**A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) NAS AGÊNCIAS
REGULADORAS BRASILEIRAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação
em Direito de João Pessoa do Centro
de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba
como requisito parcial da obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. James Batista Vieira

Coorientador: Me. Rodrigo Tavares
de Souza Barreto

DATA DA APROVAÇÃO: 24 DE SETEMBRO DE 2025

BANCA EXAMINADORA:

JAMES BATISTA
VIEIRA:827220560
20

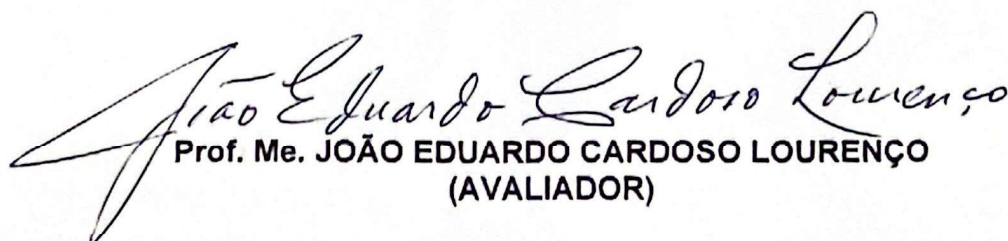
Assinado de forma digital por
JAMES BATISTA
VIEIRA:82722056020
Dados: 2025.10.10 00:30:53
+02'00'

**Prof. Dr. JAMES BATISTA VIEIRA
(ORIENTADOR)**

RODRIGO TAVARES
DE SOUZA
BARRETO:08708477
400

Assinado digitalmente por RODRIGO TAVARES DE
SOUZA BARRETO:08708477400
ND: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=Presencial, OU=
03441656000138, OU=Secretaria da Receita
Federal do Brasil - RFB, OU=ARSDI, OU=RFB e
CPE/AS, CN=RODRIGO TAVARES DE SOUZA
BARRETO:08708477400
Razão: Eu sou o autor deste documento
Foxit PDF Reader Versão: 2025.1.0

**Prof. Me. RODRIGO TAVARES DE SOUZA BARRETO
(COORDENADOR)**


**Prof. Me. JOÃO EDUARDO CARDOSO LOURENÇO
(AVALIADOR)**

Aos meus pais, Marcos Antônio e Erivane
Alencar, que, com exemplo e incentivo,
me ensinaram que a educação é um
caminho de justiça e realização. Minha
eterna gratidão.

AGRADECIMENTOS

Externalizo minha profunda gratidão a Deus, que, com sua inesgotável luz, me guia diariamente nesta jornada, transformando uma cidade desconhecida em um verdadeiro lar. Como diz em Eclesiastes 3:1, “Para tudo há um tempo determinado debaixo do céu”, e sem a força do Criador, a realização deste trabalho não seria possível.

Aos meus pais, Marcos Antônio e Erivane Alencar, e a meu irmão, João Marcos, meu eterno obrigado. Desde o momento em que, juntos, descobrimos que eu cursaria Direito a 600km de casa, vocês não pouparam esforços para me ajudar a alçar este voo. Em cada desafio, vocês sempre me fizeram lembrar do meu potencial e da força dos estudos. Amo vocês mais do que as palavras podem expressar.

Aos meus orientadores, James Batista e Rodrigo Barreto, com quem tive o privilégio de iniciar minha jornada no Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo (LabGov) e aprofundar meus estudos na área regulatória. A competência, paciência e sabedoria de vocês foram faróis na minha caminhada, despertando em mim o gosto pela pesquisa e suas complexas nuances. Sou grata por cada ensinamento e incentivo, que foram cruciais para a realização deste projeto.

Ao meu companheiro de vida, Luan Batista, com quem desde o primeiro ano de faculdade compartilho minhas felicidades e tristezas na vida acadêmica, e com quem cresci imensamente nesses anos. Obrigada por estar ao meu lado nessa e em todas as caminhadas de vida.

A Yasmin Tanaka e Francisco Sales, com quem, diariamente, no STK Advogados, posso aprimorar a arte jurídica e que são verdadeiros professores e mentores para mim, sempre me incentivando a buscar a excelência. À minha parceira de escritório, Laysa, que, com sua parceria diária, me acolheu como família.

E, por fim, ao meu amado grupo da faculdade, Maria Eduarda, Yasmin Sayara, Iris Alves, Milena Amorim, Railma Santos, Clara Rocha e Luana Teixeira. Vocês se tornaram minha família, minhas confidentes e amigas do coração.

Compartilhamos choros e risadas, e com vocês aprendi que, juntas, somos mais fortes. Sem o apoio e a amizade de vocês, essa jornada não teria sido a mesma. Minha eterna gratidão.

RESUMO

Este estudo avalia a eficácia da Análise de Impacto Regulatório (AIR) das agências reguladoras brasileiras à luz da Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019) e do Decreto nº 10.411/2020. O objetivo é investigar a adesão das agências aos quesitos mínimos estabelecidos no Decreto, analisando os relatórios de AIR entre 2018 e 2023, e analisar os efeitos do Decreto na atuação dessas entidades. Utilizando um desenho de pesquisa com recorte transversal, a partir da análise documental dos relatórios de AIR e outros documentos oficiais, a pesquisa visa mapear os relatórios de AIR, verificar a conformidade com os critérios legais e levantar as metodologias usadas para aferir o impacto econômico da atividade regulatória. Esta investigação é relevante para melhorar a transparência, eficiência e *accountability* das agências reguladoras, promovendo uma governança regulatória mais eficaz e fundamentada em evidências. As contribuições da pesquisa incluem a identificação de boas práticas e áreas de melhoria, oferecendo subsídios para o aprimoramento das políticas públicas no Brasil.

Palavras-chave: Análise de Impacto Regulatório (AIR); Agências Reguladoras; Governança Regulatória; Transparência.

ABSTRACT

This study evaluates the effectiveness of Regulatory Impact Analysis (RIA) in Brazilian regulatory agencies in light of the General Law of Regulatory Agencies (Law No. 13,848/2019) and Decree No. 10,411/2020. The objective is to investigate the agencies' adherence to the minimum requirements established in the Decree by analyzing RIA reports from 2018 to 2023, and to analyze the effects of the Decree on the agencies' performance. Using a cross-sectional research design based on a documentary analysis of RIA reports and other official documents, the research aims to map RIA reports, verify compliance with legal criteria, and identify the methodologies used to measure the economic impact of regulatory activity. This investigation is relevant for improving the transparency, efficiency, and accountability of regulatory agencies, thereby promoting more effective, evidence-based regulatory governance. The contributions of this research include identifying best practices and areas for improvement, offering insights for the enhancement of public policies in Brazil.

Keywords: Regulatory Impact Analysis (RIA); Regulatory Agencies; Regulatory Governance; Transparency.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ordem de criação das agências reguladoras brasileiras.....	18
Tabela 2 – Relação entre os Pilares da AIR e o Decreto nº 10.411/2020.....	28
Tabela 3 – Critérios de análise.....	35
Tabela 4 – Número de Relatórios de AIR por Ano (2018 a 2023).....	38
Tabela 5 - Conformidade média por Critério e Agência (2018 - 2023).....	48

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da Conformidade Média por Agência (2018-2023)	29
Gráficos 2 – Tendência da Conformidade Média por Critério (2018-2023)	31
Gráfico 3 – Evolução da Conformidade com o Critério IX (Experiência Internacional)	32
Gráfico 4 – Conformidade Média por Agência e Ano (2018-2023)	34

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1 CONTEXTO INTERNACIONAL	21
3. METODOLOGIA	31
4. RESULTADOS	37
4.1 ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS	37
4.2 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	44
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS	55
APÊNDICE A – PLANILHA EXCEL COM DADOS COLETADOS.....	58
APÊNDICE B – RELATÓRIOS DE AIR.....	58

1 INTRODUÇÃO

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é uma ferramenta que auxilia no processo decisório administrativo, baseando-se em dados concretos e fundamentados, de forma a melhorar a qualidade regulatória e contribuir para a transparência, eficiência e eficácia das políticas públicas (Meneguín, 2020). No Brasil, a AIR ganhou relevância com a promulgação da Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019) e a regulamentação do tema pelo Decreto nº 10.411/2020. Essas normativas estabeleceram diretrizes claras e exigências mínimas para a realização de análises de impacto, buscando assegurar que as decisões regulatórias sejam baseadas em evidências concretas e contemplem uma avaliação abrangente dos possíveis efeitos das regulamentações propostas.

A implementação da AIR pelas agências reguladoras brasileiras é um tema de grande importância, uma vez que essas entidades desempenham um papel fundamental na regulação de setores estratégicos da economia, como telecomunicações, energia, saúde e transportes. A eficácia das análises de impacto regulatório pode influenciar diretamente a qualidade da regulação nesses setores, impactando tanto o ambiente de negócios quanto o bem-estar da sociedade.

Esta pesquisa tem como objetivo principal analisar os efeitos da AIR realizada pelas agências reguladoras brasileiras, considerando as disposições da Lei Geral das Agências Reguladoras e do Decreto nº 10.411/2020. A pesquisa busca investigar a adesão das agências aos quesitos mínimos estabelecidos no Decreto, analisando os relatórios de AIR disponibilizados entre 2018 e 2023. Além disso, pretende-se analisar os efeitos da edição do Decreto na atuação dessas agências, verificando se houve melhorias na qualidade das análises e na transparência do processo regulatório. Do ponto de vista do Direito e da Administração Pública, a avaliação da AIR pelas agências reguladoras brasileiras oferece informações valiosas sobre a qualidade e a eficácia das práticas regulatórias no país. A pesquisa pode revelar como as agências estão se adaptando às novas exigências legais, identificar boas práticas e áreas de

melhoria, e contribuir para uma governança regulatória mais transparente, eficiente e baseada em evidências. Isso, por sua vez, pode resultar em políticas públicas mais eficazes, proteção dos direitos dos cidadãos, e uma gestão pública mais responsável e eficiente.

Este estudo, portanto, se insere em um contexto de crescente demanda por transparência e *accountability* na administração pública, destacando a importância de instrumentos como a AIR para a promoção de uma regulação mais responsável e eficaz. A análise das práticas adotadas pelas agências reguladoras brasileiras poderá revelar importantes lições e direcionar esforços para o fortalecimento das capacidades institucionais e a melhoria contínua dos processos regulatórios no país.

A justificativa para a realização desta pesquisa reside na importância da AIR como ferramenta para garantir a qualidade, *accountability* e transparência da regulação no Brasil. Com as recentes mudanças legislativas, é fundamental compreender como as agências reguladoras estão implementando essas diretrizes e se estão cumprindo os critérios estabelecidos. A pesquisa contribuirá para a avaliação e aprimoramento da governança regulatória no país, oferecendo subsídios para a formulação de políticas públicas mais eficientes e transparentes.

A literatura acadêmica sobre a Análise de Impacto Regulatório no Brasil, embora crescente, apresenta uma característica de fragmentação, com abordagens de casos pontuais ou análises de escopo amplo. A dissertação de mestrado de Patrícia Valente foi um marco para os estudos sobre a Avaliação de Impacto Regulatório, sendo uma das primeiras pessoas no país a tratar do assunto como uma ferramenta à disposição do estado, de forma a abordar a AIR como um possível instrumento para enfrentar o desafio de medir a eficiência do Estado, conforme previsto na Emenda Constitucional nº 19/98 (2010). Além disso, a dissertação de mestrado de Santos (2022), por exemplo, foca no poder normativo e na implementação da AIR no âmbito da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), com metodologia de estudo de caso. O estudo de Saab, Midleij e Silva (2022), embora não se restrinja ao marco do Decreto nº 10.411/2020, atesta a relevância sobre a análise de impacto regulatório elaborado por agências reguladoras do Brasil, de forma a atestar a relevância do tema e a necessidade de se aprofundar na qualidade das análises regulatórias no país.

Outro exemplo é o relatório feito por Seixas e Saccaro Júnior (2025), que utilizou uma abordagem empírica quali-quantitativa para diagnosticar o grau de institucionalização da AIR em 146 órgãos federais entre 2021 e 2024, sendo este o trabalho mais próximo do escopo da presente pesquisa, mas difere em sua metodologia e período de análise.

Dessa forma, não foi identificado um estudo na literatura que realize uma análise documental transversal e sistemática, focada especificamente na aderência dos relatórios de AIR aos quesitos mínimos e detalhados do Decreto nº 10.411/2020 nas agências reguladoras e com um recorte temporário.

A pergunta de pesquisa que orienta este estudo é: *"Como as agências reguladoras brasileiras aderem aos quesitos mínimos estabelecidos no Decreto nº 10.411/2020 na realização da Análise de Impacto Regulatório?"* Para responder à questão, são perseguidos como objetivos específicos da pesquisa i. mapear os relatórios de AIR realizados pelas agências reguladoras brasileiras no período de 2018 a 2023; ii. verificar a aderência das agências reguladoras aos quesitos e critérios estabelecidos no Decreto nº 10.411/2020, e; iii. levantar as metodologias específicas utilizadas para aferir o impacto econômico das regulações propostas. A metodologia adotada para a realização da pesquisa envolve um estudo transversal a partir da análise documental dos relatórios de AIR emitidos pelas 11 agências reguladoras brasileiras no período de 2018 a 2023. A análise incluiu outros documentos oficiais relacionados, como portarias, resoluções e normativos internos, garantindo uma visão abrangente do processo de AIR em cada agência. A escolha pela análise documental se justifica pela possibilidade de acessar informações autênticas, credíveis e representativas, assegurando a qualidade das fontes de informação utilizadas na pesquisa.

O mapeamento dos relatórios de AIR e a verificação da aderência aos critérios estabelecidos no Decreto nº 10.411/2020 proporcionarão uma visão clara sobre o cumprimento das exigências legais e a efetividade das análises realizadas, de forma a avançar em relação à bibliografia existente ao propor uma avaliação granular da conformidade, analisando os relatórios e comparando-os diretamente com as exigências legais. Além disso, o levantamento das metodologias específicas para aferir o impacto econômico das regulações contribui para a identificação de abordagens que podem ser replicadas ou aprimoradas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A intervenção do Estado na economia é um tema central na literatura sobre políticas públicas, sendo a principal justificativa para a intervenção estatal a correção das “falhas de mercado” (Muller, 2001), como o monopólio natural, a assimetria de informação, as externalidades e os bens públicos. Essas falhas consistiram em discrepâncias entre o ideal de um mercado de concorrência perfeita e a realidade, onde a alocação de recursos não é eficiente ou justa (Muller, 2001). A teoria normativa da regulação, por exemplo, defende que a intervenção é necessária para corrigir essas falhas e maximizar o bem-estar social (Becker, 1983), sendo a criação de Agências Reguladoras, dotadas de autonomia, uma resposta institucional para minimizar os riscos de tais falhas, visto que falhas de mercado criam demanda por regulação (Becker, 1983).

A “teoria da captura” (Stigler, 1971) critica a visão idealista da regulação e sugere que, por sua natureza, ela implica uma redistribuição de renda que beneficia alguns grupos e penaliza outros. A regulação pode ser vista como um bem econômico disputado por grupos de interesse. Segundo Stigler, grupos menores e mais homogêneos, como produtores, tendem a se organizar com mais sucesso do que grupos maiores e difusos, como consumidores, para influenciar o processo regulatório em seu favor. Esse fenômeno pode subverter o propósito inicial da regulação, que passa a ser capturada por interesses privados, gerando uma “aura científica” (Reyes, Romano e Sottilotto, 2015) em torno de decisões politicamente motivadas. No entanto, a experiência brasileira aponta para uma preocupação adicional, que seria a captura política ou “aparelhamento” das agências, que surge de uma aliança de interesses entre os poderes Executivo e Legislativo (Oliveira e Cardoso, 2024).

A regulamentação, efetivada através de leis ou regras administrativas, é o principal veículo pelo qual o governo federal consegue implementar leis e objetivos de agências reguladoras (Dudley e Brito, 2012). Dessa forma, as agências reguladoras desempenham uma pluralidade de poderes, como normativos, resolução de conflitos, fiscalizatórios e sancionatórios, executados

com ampla margem de autonomia diante dos outros poderes, com o poder de editar normas jurídicas (Santos, 2021).

Nesse ínterim, a criação das agências reguladoras brasileiras, a partir do final dos anos 90, está ligada à transição do Estado de um provedor direto de serviços para um Estado regulador, não se tratando da retirada da figura do Estado, mas sim em uma regulação que pode resultar na intervenção estatal, bem como na intervenção por agentes não estatais ou na própria não intervenção (Valente, 2011). Dessa forma, com a abertura do mercado e as privatizações do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (Pdrea) em 1995, elaborado pelo ministro Luis Carlos Bresser-Pereira e o Ministério da Administração Federal a regulação passou de uma prerrogativa exercida apenas por órgãos do Poder Executivo e tornou-se uma necessidade para a descentralização e para o fornecimento do núcleo estratégico do Estado, sendo a criação das agências um dessas respostas a necessidade de mudança (Pacheco, 2006). A transição para agências autônomas foi motivada por razões como a busca por credibilidade regulatória, que buscava sinalizar aos investidores que as regras seriam estáveis e protegidas de intervenções oportunistas, visto que a autonomia e independência desses entes visavam mitigar os riscos de quebra de contratos e alterações arbitrárias que pudessem comprometer investimentos privados, fatores-chave para a criação das agências (Mueller e Pereira, 2002).

Assim, o modelo regulador brasileiro, criado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), pode ser segmentado em três gerações, conforme expõe Regina Silva Pacheco (2006), cada uma refletindo um momento e um objetivo específico do processo de reforma do Estado. A primeira geração, entre 1996 e 1997, esteve ligada à privatização e à quebra de monopólio estatal, sendo as agências criadas nesse período tinham como principal missão a fiscalização e regulação da atuação de novos agentes privados em setores que, até então, eram controlados pelo Estado, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANTEL), de forma com que a transição de um monopólio público para um mercado com concessionárias privadas mantivesse a qualidade dos serviços e evitasse a exploração abusiva do poder econômico por parte de novas empresas.

A segunda geração de agências se concentrou em um objetivo mais amplo, voltado para a modernização do aparato estatal e a busca por maior eficiência. Diferentemente da primeira geração, a criação dessas agências não estava necessariamente ligada à privatização. A ideia era dotar o Estado de entes com expertise técnica e autonomia para regular setores e atividades complexas, onde a intervenção era necessária para garantir o bem-estar social e a segurança pública. É possível citar como exemplo a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), criada em 1999, que se tornou um pilar na regulação da saúde e segurança, alinhando-se à nova visão de um Estado mais ágil e focado em resultados. A terceira geração, que se manifestou a partir dos anos 2000, é caracterizada pela mistura de finalidades e áreas de atuação, significando que as agências criadas nessa fase não se encaixam em um único propósito, surgindo para regular setores com uma variedade de desafios e demandas, que podiam envolver, por exemplo, infraestrutura e fomento, como a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a Agência Nacional de Mineração (ANM), que foram criadas para atuar em setores que exigiam uma regulação mais complexa, combinando a fiscalização de agentes privados com a promoção do desenvolvimento, a gestão de recursos naturais e a segurança pública, refletindo, de forma direta, a evolução e a complexidade crescente do papel do Estado regulador. Nesse ínterim, a criação das agências regulatórias brasileiras seguiu a seguinte ordem:

Tabela 1 – Ordem de criação das agências reguladoras brasileiras

Agência	Lei originária	Função
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	Lei n. 9.427/96	Setor de energia elétrica e uso de potenciais energéticos
Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)	Lei n. 9.472/97	Política nacional de telecomunicações, celebrar contratos de concessão no setor; definir normas quanto à padronização de equipamento usado pelas prestadoras de serviço
Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP)	Lei n. 9.478/97	Fixação de políticas públicas referentes ao setor
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Lei n.9.782/99	Regular sobre grandes áreas privadas da economia que podem apresentar riscos à saúde da população

Agência Nacional de Saúde Complementar (ANS)	Lei n. 9.961/00	Regulação dos planos de saúde privados e relações contratuais entre empresas de saúde e clientes
Agência Nacional de Águas (ANA)	Lei n.9.984/00	Implementação da política nacional de gerenciamento de recursos hídricos
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Lei n.10.233/01	Regula assuntos referentes ao transporte rodoviário e ferroviário
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)	Lei n.10.233/01	regula o transporte de cargas e passageiros através dos cursos de água
Agência Nacional do Cinema (ANCINE)	Medida provisória n.2.228-1 convertida na Lei n.10.454/02	Fomento à produção cinematográfica regional e à adaptação de obras publicitárias estrangeiras cinematográficas para o Brasil
Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)	Lei n.11.182/05	Regulação da aviação civil e da infraestrutura aeroportuária
Agência Nacional de Mineração (ANM)	Medida provisória n.701 de 2017 convertida na Lei n. 13.575/2017	planejamento da exploração mineral e aproveitamento de recursos minerais, de forma a controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração

Fonte: elaborada pela autora adaptada de Pacheco, 2006.

Em um cenário de crescente liberalização e privatização de atividades que antes eram monopolizadas por agentes estatais, como a energia elétrica, telecomunicações e serviços de água e de saneamento, a regulação por meio das agências regulatórias emergiu como um mecanismo para ampliar a atuação dos novos agentes nesses mercados estratégicos (Aragão, 2002). Dessa forma, a construção das agências regulatórias tiveram dinâmicas e motivações próprias, conforme elucidam Pó e Abrucio (2006):

A construção das agências reguladoras de cada área teve dinâmica e motivações próprias. Os problemas do setor, os desejos e negociações dos representantes políticos, a existência de grupos e interesses organizados afetam a configuração institucional e as regras a que uma agência pode estar submetida. A argumentação deste artigo mostra que essa uniformidade é, em grande medida, aparente e esconde diferenças significativas no funcionamento das agências. Assim, a diversidade dos setores já estaria incorporada no funcionamento, mais que no desenho, das agências, o que matiza a

argumentação de Mueller e Pereira (2002:68) no sentido de que as diferenças entre os reguladores serão provocadas depois da sua instalação devido à ação dos atores políticos, sociais e econômicos envolvidos em cada setor. (Pó e Abrucio, 2006, p.20)

É imperioso notar que, desde a criação das agências reguladoras, debates contínuos sobre sua autonomia, eficiência e o equilíbrio de poder com o governo persistem, visto que o sistema regulatório brasileiro enfrenta um certo grau de deterioração devido a fatores como o fracionamento de competências e a intervenção política (Mueller e Pereira, 2002). Ocorre que o modelo de agências no Brasil, embora inspirado no modelo norte-americano é um exemplo de “transplante institucional imperfeito” (Oliveira Rezende, 2009) , visto que as agências operaram por mais de duas décadas em um ambiente de fragilidade institucional, tendo um “hiato” de 23 anos entre a criação das primeiras agências (ANEEL em 1996) e a promulgação da Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei n. 13.848/2019), sendo a ausência de um marco legal unificador um sintoma da falta de consenso político e da complexidade do desenho institucional.

O modelo das agências reguladoras no Brasil, concebido para trazer a expertise técnica e a autonomia necessárias à gestão de setores complexos, enfrentou um choque de tradições jurídicas e políticas. Enquanto o modelo dos EUA se desenvolveu a partir do sistema de *common law*, o direito brasileiro tem sua matriz no direito administrativo francês, pautado por um Poder Executivo mais centralizado (Melo, 2001). Essa dissonância resultou em uma solução jurídica híbrida e, em muitos casos, ambígua, que foi a criação de agências como autarquias em regime especial. Essa figura legal, que visava garantir certa autonomia, gerou incertezas doutrinárias e políticas significativas, levantando dúvidas sobre a real extensão de sua independência técnica e de sua blindagem contra interferências políticas. Assim, o processo de consolidação dessas agências foi longo e complexo, levando mais de duas décadas para que a figura da autarquia em regime especial ganhasse um contorno mais definido na prática, revelando a dificuldade do sistema político nacional em conciliar a necessidade de uma gestão técnica e a independente com a dinâmica das forças políticas (Oliveira Rezende, 2009).

Diante das incertezas e da fragilidade institucional que marcaram a regulação no país, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) emergiu como uma ferramenta crucial para qualificar o processo decisório e mitigar os riscos de má-governança. A AIR é definida pela OCDE como uma metodologia ou ferramenta "que serve para examinar de forma sistemática os benefícios, custos e efeitos potenciais de uma proposta normativa (ou alternativa não regulatória), seja nova ou a modificação de uma preexistente" (OCDE, 2019). A AIR visa a avaliação dos impactos de uma política regulatória específica (Saab, Midlej, Silva, 2022). Seu objetivo central é subsidiar decisões regulatórias como manifestação da política regulatória advinda dos agentes reguladores de cada setor com vista a introduzir as agendas de interesse geral contidas nas políticas públicas (Valente, 2010, pg.71). Dessa forma, a análise de impacto regulatório constitui uma ferramenta que busca identificar os impactos significativos que uma política regulatória pode acarretar, com intuito de subsidiar a tomada de decisão e investigar hipóteses e fatores de aprimoramento para tais políticas (Saab; Midlej e Silva, 2022). A prática da AIR busca garantir que as decisões sejam proporcionais, transparentes e que seus benefícios justifiquem seus custos, oferecendo um contrapeso crucial aos vieses políticos e setoriais (OCDE, 2009).

No Brasil, o governo demonstrou seu primeiro compromisso institucional com a Análise de Impacto Regulatório (AIR) em 2007, com a criação do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) (Brasil, 2007), recentemente atualizado pelo Decreto nº 11.738/2023. Essa iniciativa, embora inovador, representou um primeiro passo ainda modesto. A AIR foi incentivada, mas na sua aplicação não era sistemática e a sua relevância ainda não era plenamente compreendida como uma estratégia governamental integral (Saab, Midlej e Silva, 2022). Dessa forma, em um cenário de crescentes desafios, como a rápida adaptação a novas tecnologias, a expansão de mercados regulados e a demanda por maior transparência e eficiência, tornou-se evidente a necessidade de uma ferramenta mais robusta para guiar o processo decisório.

Assim, no contexto brasileiro, a importância da AIR foi substancialmente elevada com a promulgação da lei nº 13.848/2019 (Brasil, 2019), conhecida como Lei Geral das Agências Reguladoras, e sua posterior regulamentação pelo

Decreto n.10.411/2020 (Brasil, 2020). A partir de sua entrada em vigor em 15 de abril de 2021, a Análise de Impacto Regulatório passou a ser requisito obrigatório em nível federal para a formulação de novas políticas. Essa legislação marcou uma mudança de paradigma, transformando a AIR de uma prática recomendada para um procedimento mandatório, baseado em dados e informações concretas sobre os prováveis efeitos das normas propostas. O Decreto nº 10.411/2020 foi além, definindo no seu artigo 6º os elementos mínimos essenciais que um relatório de AIR deve conter, garantindo assim a qualidade e a padronização do processo

Conforme estipulado no artigo 6º do Decreto nº 10.411/2020 (Brasil, 2020), para assegurar a qualidade e a integridade da análise, os relatórios de Análise de Impacto Regulatório devem obrigatoriamente incluir os seguintes elementos:

- I. Sumário executivo objetivo e conciso: Essencial para que os decisores e o público compreendam rapidamente os principais pontos da análise e as recomendações.
- II. Identificação do problema regulatório que se pretende solucionar: Clareza na definição do problema é o ponto de partida para qualquer intervenção regulatória eficaz.
- III. Identificação dos agentes econômicos, usuários dos serviços prestados e demais afetados pelo problema regulatório: Permite compreender quem será impactado pela regulação, direta ou indiretamente.
- IV. Identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou entidade: Garante a legitimidade e a legalidade da atuação regulatória.
- V. Definição dos objetivos a serem alcançados: Estabelece os resultados esperados com a edição do ato normativo, permitindo posterior avaliação.
- VI. Descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório, incluindo a opção de não ação e soluções normativas e não normativas: Promove a análise de um espectro amplo de soluções, incluindo a ausência de intervenção.
- VII. Exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive seus custos regulatórios: O cerne da análise de impacto, buscando quantificar e qualificar as consequências de cada alternativa.

VII-A. Impactos sobre microempresas e empresas de pequeno porte: Uma adição importante que visa proteger e considerar os efeitos da regulação sobre os pequenos negócios.

VIII. Considerações sobre informações e manifestações recebidas em processos de participação social: Destaca a importância da consulta pública e do engajamento das partes interessadas.

IX. Mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas: Incentiva o aprendizado com as práticas globais e a adoção de soluções testadas.

X. Identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, alteração ou revogação do ato normativo: Aborda a análise de risco associada à regulação.

XI. Comparação das alternativas consideradas, incluindo a metodologia específica escolhida: Exige a justificação da escolha da alternativa mais adequada com base na análise.

XII. Descrição da estratégia de implementação, monitoramento e avaliação da alternativa sugerida: Garante que a regulação seja acompanhada e ajustada, se necessário, após sua implementação.

Esses requisitos são cruciais para a avaliação da qualidade das Análises de Impacto Regulatório (AIRs), e o cumprimento de cada um deles é fundamental para garantir que essa ferramenta cumpra seu propósito. Ao seguir as diretrizes estabelecidas, a AIR se torna uma peça central para o aprimoramento da regulação setorial e para a promoção do bem-estar social (Saab, Midlej e Silva, 2022), assegurando que as decisões tomadas sejam baseadas em dados sólidos e em uma análise abrangente dos impactos.

2.1 CONTEXTO INTERNACIONAL

A OCDE é uma das principais promotoras de boas práticas em política regulatória e governança, com um vasto acervo de publicações e recomendações sobre AIR desde 1997. A organização recomenda a adoção da avaliação de impacto regulatório e que ela altera a maneira como as instituições pensam (Valente, 2011), devendo ser um processo sistemático e integral à

tomada de decisão, especialmente em uma economia interdependente e globalizada (OCDE, 2008):

É necessário que haja uma estratégia sistemática, com a estrutura de análise da regulação que assegure transparência, participação social e eficiência econômica, com responsabilidades explícitas em nível político e administrativo. A discussão sobre o processo padronizado de preparação de novas normas regulatórias que incluam a avaliação de impacto das mesmas está começando a acontecer. Existe, ainda, a necessidade de preparar capacidades regulatórias dentro da administração a médio e longo prazo” (OCDE, 2008, p. 8)

Diante da complexidade econômica, processos de boa governança são essenciais para auxiliar os governos a identificarem soluções que sirvam ao interesse social, devendo-se analisar alguns países membros da organização para aplicação da AIR no Brasil de forma correta.

Assim, nos Estados Unidos, a Análise de Impacto Regulatório é uma exigência desde a década de 1980, sendo, na lição de Cass Sustein, a “agência reguladora moderna”, notadamente após o New Deal, o resultado em larga medida da profunda insatisfação com a ordem privada do sistema da *common law* e a distribuição original dos poderes institucionais (Sustein, 2004). O sistema americano de desenvolvimento de normas regulatórias é conduzido pela ANSI (*American National Standards Institute*) e as normas são desenvolvidas por organismos acreditados pelo ANSI, os *Accredited Standards Developers* (ASD). Assim, no país há uma grande preocupação em transparência, devendo servir para informar a sociedade civil e outras partes dos governos, além das agências responsáveis (Paulo Junior e Freitas, 2023). Dessa forma, pode-se citar que nos EUA existe, por exemplo, agência reguladora com atuação semelhante à ANVISA, que seria a *Food and Drug Administration* - FDA (Alves; Peci, 2011). a Análise de Impacto Regulatório é uma exigência desde a década de 1980, com o *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) da Casa Branca desempenhando um papel central na revisão e coordenação das AIRs de todas as agências federais. O modelo americano é caracterizado por um forte foco na análise custo-benefício quantitativa e na transparência do processo (Ellig e McLaughlin, 2012), tendo a Lei sobre Negociação de Regulamentos (*Negotiated*

Rulemaking Act) desde 1990, que permite que os próprios titulares de interesses afetados pelo regulamento participem da elaboração.

O Reino Unido tem uma longa história de uso da AIR, originalmente conhecida como *Regulatory Impact Assessment* (RIA) e, mais recentemente, evoluindo para abordagens mais amplas de avaliação de impacto. O modelo britânico é conhecido por sua ênfase na análise de custos-benefícios e na redução da carga regulatória sobre as empresas, com relatórios de impacto detalhados para a devida quantificação (Valente, 2010). É possível utilizar como exemplo o *Regulatory Policy Committee*, criado em 2009 e com a função de avaliar a qualidade de análises e evidências apresentadas nas avaliações de impacto para as regulações propostas no UK, com foco no custo-efetividade dos instrumentos para entregar (*delivery*). Além disso, tem o *Ministerial Challenge Panel on Regulation* (MCPR), que foi estabelecido em 2004 com o objetivo de, com encontros a cada 6 semanas, debater quatro propostas de regulação e avaliar as abordagens (Martins, 2022).

Além disso, cumpre esclarecer que, na União Europeia, a análise de impacto regulatório é disciplinada pelas Diretrizes da Comissão Europeia, visto que é considerado como um Estado Regulador em matéria de regulação econômica e social (Pereira Lucas, 2007). Dessa forma, tendo em vista a criação de um mercado único comunitário, remontando aos anos 1985, quando foi considerada um pré-requisito para a formação de um único mercado europeu, foi necessário encontrar instrumentos que permitissem a realização de liberalização dos setores econômicos, como transportes, energia e comunicações, mas que mantivessem um mercado concorrencial para o surgimento de novas empresas. Assim, na União Europeia, as agências reguladoras têm o papel essencial de alcançar esse fim, adotando uma abordagem de *Impact Assessment* (Avaliação de Impacto) que vai além da regulação em sentido estrito, abrangendo propostas legislativas, programas e outras iniciativas políticas, composto por oficiais de alto nível para opinar sobre todas as avaliações de impacto regulatório da Comissão (Garrido, 2020). O processo da UE é abrangente, cobrindo impactos econômicos, sociais e ambientais, e enfatiza a consulta às partes interessadas e a análise de subsidiariedade e proporcionalidade.

Como experiências na América Latina, é importante destacar que nas últimas três décadas, os países que a compõe transformaram de forma radical seus estados administrativos no contexto de um processo de grande escala de liberalização, privatização e democratização (Jordana, 2011), podendo frisar o México, Chile e Colômbia. Veja-se:

Esta transformação também representa uma oportunidade para realizar os benefícios da concorrência econômica e da liberdade econômica. As agências reguladoras surgiram como uma alternativa institucional distinta, para além do impulso neoliberal. Elas não são simplesmente designs importados, mas incorporam uma fusão de padrões institucionais já existentes na região com uma variedade de influências estrangeiras. É importante ressaltar que o desenvolvimento do estado regulador na América Latina não é uma consequência da disseminação do neoliberalismo na região. Ele representa um processo paralelo e compensador, oferecendo a oportunidade de equilibrar políticas a favor da liberalização econômica com políticas a favor dos cidadãos, a fim de evitar múltiplos riscos econômicos, sociais e políticos (Faundez 2005: 752). (Jordana, 2011, p.11)

Nesse contexto de avanço da governança regulatória, o México se destaca como um dos países da América Latina que mais progrediu na institucionalização da Análise de Impacto Regulatório (AIR). O país foi pioneiro na região, implementando uma política regulatória com um objetivo claro: a redução da burocracia e a promoção de um ambiente de negócios mais favorável, através da adoção de regulação baseada em evidências. O pilar central desse modelo é a Comissão Nacional de Melhora Regulatória (CONAMER), um órgão com autonomia técnica e operacional responsável por coordenar e revisar as análises de AIR. A criação de uma entidade centralizada e especializada como a CONAMER garante a uniformidade, a consistência e a qualidade das análises em todos os setores regulatórios. Essa abordagem institucionalizada e a busca constante por aprimoramento têm feito com que o México se torne uma referência, servindo de inspiração para outros países da região, inclusive o Brasil. A *accountability* é um dos principais objetivos do modelo mexicano, que busca garantir que as decisões regulatórias sejam transparentes e justificáveis. Além disso, a abordagem mexicana é inovadora por focar na prevenção da captura regulatória sistêmica, um fenômeno em que as agências reguladoras, em vez de atuar no interesse público, passam a servir aos

interesses de grupos privados. Ao exigir análises rigorosas e baseadas em evidências, a CONAMER atua como uma barreira contra essas influências indevidas, fortalecendo a legitimidade e a eficácia do sistema regulatório como um todo (Reyes, Romano e Sottilotta, 2015).

O Chile tem progressivamente incorporado a Análise de Impacto Regulatório (AIR) como um componente fundamental de seus esforços de modernização da administração pública e de aprimoramento regulatório. Em 2019, o país deu um passo significativo ao substituir os antigos "Informes de Produtividade" pelos "Informes de Impacto Regulatório", estabelecendo a obrigatoriedade de remetê-los ao Congresso Nacional, garantindo que as decisões regulatórias sejam transparentes e passíveis de escrutínio pelo Poder Legislativo (Garcia Bernal, 2024). Dessa forma, no modelo chileno, a elaboração da AIR é uma responsabilidade dos ministérios, que devem conduzir a análise no momento da emissão de uma nova normativa. Metodologicamente, o processo é segmentado em três etapas, baseadas na magnitude do impacto da proposta. Na primeira etapa, a proposta regulatória é submetida a uma análise inicial para determinar seu nível de impacto, com a inclusão de conteúdos mínimos obrigatórios. Em seguida, caso se determine que a proposta tem um impacto significativo, é necessário realizar um Informe de Impacto Regulatório (IIR) Padrão que aprofunda a avaliação. Se o impacto for substancial, a proposta deve ser acompanhada de uma IIR de Alto Impacto, uma análise ainda mais detalhada e abrangente (Garcia Bernal, 2024). Embora o modelo chileno talvez seja menos centralizado e formalizado do que o mexicano, a AIR tem se mostrado crucial para fundamentar decisões em setores-chave do país, reforçando a busca por uma regulação mais baseada em evidências e menos suscetível a vieses. A abordagem gradual e escalonável adotada pelo Chile demonstra a flexibilidade de se adaptar a AIR a diferentes contextos institucionais, ao mesmo tempo em que se fortalece a transparência e a legitimidade do processo decisório.

De acordo com a OCDE (OCDE, 2015), a Colômbia também tem feito progressos na implementação da AIR, buscando aprimorar a qualidade de suas normas e garantir que as intervenções regulatórias sejam proporcionais e eficazes, tendo o governo desenvolvido um guia metodológico, sendo necessário

ainda alguns avanços para implementação consistente do sistema de AIR planejado (OCDE,2019) Além disso, há comissões que realizam uma avaliação *ex post* do marco regulatório de seu respectivo setor a cada três anos, mas a organização infere que seria necessário uma abordagem mais sistemática para avaliação em toda a administração, de forma a garantir que as regulamentações atingissem seus objetivos na prática (OCDE,2019).

Nesse sentido, percebe-se que cada país tem suas particularidades e acabou adotando manejos de AIR diversos, sendo que as etapas necessárias dependem das características de cada país e da política regulatória. Assim, a análise teórica revela que o Decreto nº 10.411/2020 (Brasil, 2020) alinha o Brasil com os pilares fundamentais da AIR praticados globalmente, podendo citar que a exigência de um sumário executivo, a clara identificação do problema e dos agentes impactados, a busca por alternativas (incluindo a não ação), a exposição dos impactos (custos e benefícios) e a consideração da participação social são elementos centrais que demonstram uma consonância notável com as recomendações da OCDE e com as abordagens de países como o Reino Unido e os Estados Unidos. A inclusão da análise de impactos sobre microempresas e empresas de pequeno porte (Art. 6º, VII-A) também reflete uma preocupação crescente em modelos internacionais de promover a proporcionalidade regulatória.

Assim, as agências reguladoras brasileiras, inspiradas no modelo norte-americano da década de 90 (Oliveira Rezende, 2009), adotaram requisitos que demonstram uma consonância notável com as recomendações da OCDE e com as abordagens de países como o Reino Unido e os Estados Unidos. O seguinte quadro sinótico apresenta um resumo de pilares fundamentais da AIR praticados globalmente e sua convergência com os critérios expostos no Decreto nº 10.411/2020:

Tabela 2 – Relação entre os Pilares da AIR e o Decreto nº 10.411/2020

Pilar da AIR (Conceito Global)	Diretriz no Decreto nº 10.411/2020 (art.6º)
1. Abordagem Baseada em Evidências	Inciso II: "a identificação do problema regulatório"

	Inciso V: "os objetivos a serem alcançados" Inciso VI: "as alternativas de solução"
2. Análise Sistemática de Custos e Benefícios	Inciso VII: "a análise dos impactos da alternativa ou das alternativas consideradas" Inciso VI: "a análise de custo-benefício"
3. Avaliação de Alternativas (incluindo a não-regulatória)	Inciso VI: "as alternativas de solução"
4. Transparência e Participação	Inciso VIII: "as considerações sobre a participação social"

Fonte: elaborada pelo autor adaptado de OCDE, 2009.

Apesar da forte convergência, também há lacunas em comparação com as práticas mais avançadas internacionalmente, visto que a aplicação direta no contexto brasileiro requer adaptação. Embora o quesito XII do artigo 6º preveja a descrição da estratégia de implementação, monitoramento e avaliação, modelos como os da OCDE e da União Europeia frequentemente detalham requisitos mais robustos para a avaliação *ex-post* da efetividade da regulação e de seus impactos reais, como uso sistemático da avaliação de riscos, harmonização e cooperação entre autoridades e foco na vigilância de mercado (Garrido, 2020). Outra potencial lacuna pode residir na explicitação de metodologias mais sofisticadas de quantificação de custos e benefícios, especialmente no que tange a impactos intangíveis ou de longo prazo, que são mais desenvolvidas em jurisdições com maior maturidade em AIR, como os EUA e no Reino Unido, conforme anteriormente elucidado.

Dessa forma, é possível observar que o arcabouço normativo brasileiro para a Análise de Impacto Regulatório, materializado no Decreto nº 10.411/2020 (Brasil, 2020), representa um avanço significativo em direção à adoção de boas práticas regulatórias internacionais. A maioria dos quesitos mínimos exigidos para os relatórios de AIR no Brasil encontra correspondência nos princípios defendidos pela OCDE e nas experiências de países com sistemas de AIR consolidados. Contudo, foram identificadas áreas onde há espaço para aprimoramento, principalmente no que se refere à profundidade da quantificação de impactos e à formalização da avaliação *ex-post*. A compreensão dessas convergências e lacunas servirá como base crucial para a análise empírica dos

relatórios de AIR das agências reguladoras federais brasileiras, que será detalhada no próximo capítulo, investigando o grau de conformidade e as metodologias de fato empregadas.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa tem como objetivo investigar a adesão das agências reguladoras brasileiras aos quesitos mínimos estabelecidos no Decreto nº 10.411/2020 na realização da Análise de Impacto Regulatório (AIR) entre 2018 e 2023, além de avaliar o impacto do Decreto na atuação dessas entidades. A abordagem empírica adotada visa coletar dados observáveis e mensuráveis através de um estudo documental de natureza comparativa (*transversal/cross-section*), assegurando a validade dos resultados, conforme expõe Zangirolami-Raimundo, Echeimberg e Leone, veja:

“O objetivo dos estudos de corte transversal é obter dados fidedignos que ao final da pesquisa permitam elaborar conclusões confiáveis, robustas, além de gerar novas hipóteses que poderão ser investigadas com novas pesquisas. Tanto nos estudos analíticos, que buscam estabelecer relações e/ou associações entre dois ou mais fenômenos (denominados variáveis no processo de análise), quanto nos estudos descritivos, que têm como escopo apenas a descrição detalhada e organizada de um ou mais fenômenos, a garantia da qualidade dos dados necessários para estudo decorre, além da sistematização e da padronização dos métodos de coleta, também da estratégia adotada para a sua obtenção, o que se denomina o delineamento ou, mais corretamente, o desenho de estudo.(Zangirolami-Raimundo; Echeimberg; Leone, 2018, p.1)

A presente pesquisa adota uma metodologia de estudo transversal e comparativa, que se mostrou altamente eficiente em termos de tempo e custo. Essa abordagem permitiu a análise de um volume significativo de documentos, totalizando 395 relatórios de Análise de Impacto Regulatório (AIR) elaborados por 11 agências reguladoras federais brasileiras

O foco em um grupo de agências que compartilha o mesmo marco legal, o Decreto nº 10.411/2020, permite uma análise comparativa controlada. Por exemplo, a pesquisa pode investigar se a conformidade varia em função do setor de atuação da agência (como energia, telecomunicações ou saúde) ou do seu histórico prévio com a AIR, um instrumento que já era conhecido por algumas agências antes de sua obrigatoriedade generalizada. Essa dimensão

comparativa eleva o estudo de uma mera descrição para uma análise que busca identificar os fatores que influenciam a qualidade da regulação no Brasil.

A base empírica do estudo é composta pela análise de 395 relatórios de AIR elaborados pelas 11 agências reguladoras federais brasileiras no período de 2018 a 2023, conforme exposto no Apêndice B, tendo a pesquisa uma natureza transversal, com recorte temporal definido para a coleta dos dados. O levantamento foi restrito às avaliações resultantes nesse período específico com o fito de permitir uma análise comparativa da atuação das agências antes e após a promulgação do Decreto nº 10.411/2020, que regulamentou o instrumento e tornou sua adoção obrigatória para grande parte da administração federal a partir de 2021. Complementarmente, a dimensão comparativa é central para a relevância do estudo. A escolha de focar em um grupo de 11 agências que compartilham o mesmo marco legal permite uma análise controlada e rigorosa. A metodologia comparativa é indispensável no estudo de políticas públicas no Brasil, um país marcado por profundas assimetrias e diversidades institucionais entre diferentes setores e órgãos de governo. A análise de como a conformidade varia em função de fatores como o setor de atuação da agência (por exemplo, energia, telecomunicações ou saúde) ou seu histórico prévio com a AIR eleva a pesquisa de uma mera descrição para uma análise que busca identificar os fatores que influenciam a qualidade da governança regulatória no país. A investigação busca, portanto, desvendar por que algumas agências apresentam maior maturidade e consistência na produção de suas AIRs em comparação com outras, refletindo as disparidades apontadas pela literatura especializada em regulação brasileira.

A distribuição dos relatórios analisados por agência é apresentada na tabela a seguir:

Tabela 3 – Análise dos Relatórios de AIR

Agência	Relatórios	Porcentagem
ANA	18 Relatórios	4.56%

ANAC	32	8.10%
ANATEL	40	10.13%
ANCINE	8	2.03%
ANEEL	31	7.85%
ANM	7	1.77%
ANP	33	8.35%
ANS	23	5.82%
ANTAQ	40	10.13%
ANTT	40	10.13%
ANVISA	113	28,61%
TOTAL	395	100%

Fonte: elaborada pela autora

A análise da produção de relatórios de Análise de Impacto Regulatório (AIR) revela uma distribuição notavelmente heterogênea entre as agências reguladoras brasileiras. Conforme a Tabela 2, a ANVISA se destaca como a líder em adesão, sendo responsável por mais de 28% dos relatórios analisados. Essa elevada participação sugere um nível de institucionalização da AIR mais maduro dentro da agência, possivelmente devido à complexidade e ao volume de regulamentações no setor de saúde.

Em seguida, com uma participação de aproximadamente 10% cada, aparecem a ANATEL, a ANTT e a ANTAQ. A concentração da produção nessas poucas agências é um claro indicativo da disparidade na adoção da AIR no país. Enquanto algumas agências demonstram um comprometimento substancial com a ferramenta, outras parecem estar ainda em fases iniciais ou, em alguns casos, optam por não utilizá-la em sua plenitude. Essa heterogeneidade, que será analisada minuciosamente no capítulo de resultados, levanta questionamentos importantes sobre os fatores que influenciam a adesão à AIR e sobre a necessidade de se buscar uma maior uniformidade na sua aplicação para fortalecer a governança regulatória como um todo.

A coleta e a análise dos dados foram realizadas de forma sistemática para garantir a integralidade e a qualidade da pesquisa, de forma com que esta empregue uma distinção crucial entre as técnicas de coleta e a de análise de dados, refinando a coerência metodológica do estudo. Dessa forma, a coleta de dados foi realizada por meio da análise documental, técnica utilizada para a investigação de documentos escritos para a obtenção de informações significativas sobre o problema de pesquisa (Limar Junior, 2013). Diferentemente da pesquisa bibliográfica, que se apoia em material já elaborado e analisado, a pesquisa documental utiliza dados em sua fonte original, o que oferece um "testemunho" direto do fenômeno em estudo. Os 394 relatórios de AIR analisados são considerados vestígios das ações dos sujeitos envolvidos em um determinado contexto institucional, concedendo uma visão não mediada sobre a atividade regulatória das agências.

Os relatórios de AIR foram acessados no site oficial do Governo Federal (www.gov.br), uma fonte de dados autêntica e publicamente disponível, de forma a preservar a memória social e minimizar a intervenção do pesquisador no material analisado. No geral, não houve grandes dificuldades para encontrar as informações, uma vez que estão disponibilizadas publicamente no site do Governo Federal. A navegação para acessar esses dados envolveu entrar na aba da agência indicada e acessar a sub-aba de informação. Observou-se que as agências reguladoras dividem suas análises de impacto regulatório em relatórios, alguns dos quais utilizam o *software* Microsoft *Power BI* para classificação, como é o caso da ANTAQ.

Contudo, apenas a análise documental não seria suficiente, visto que tal análise exige uma abordagem crítica, o que requer um esforço interpretativo para entendimento do contexto e da credibilidade de dados (Cellard, 2021). Dessa forma, para operacionalizar a análise de conteúdo, os 12 incisos do artigo 6º do Decreto nº 10.411/2020 foram transformados em uma matriz de análise, em que cada inciso foi categorizado como uma variável de análise, para a devida quantificação da conformidade de cada relatório de AIR. Assim, o instrumento

central para a análise foi uma matriz de codificação, que serviu como a ponte conceitual para transformar os requisitos legais do Decreto nº 10.411/2020 em dados mensuráveis.

Essa matriz, apresentada na tabela 3 a seguir, é a ponte conceitual que transforma os requisitos legais do Decreto em dados mensuráveis para a análise estatística. O preenchimento da matriz para cada um dos 395 relatórios seguiu uma codificação rigorosa, em que a presença e a qualidade de cada critério foram avaliadas em uma escala pré-definida, conforme tabela a seguir:

Tabela 4 – Critérios de análise

Critério	Descrição
I	Sumário executivo objetivo e conciso
II	Identificação do problema regulatório que se pretende solucionar
III	Identificação dos agentes econômicos, usuários dos serviços prestados e demais afetados pelo problema regulatório
IV	Identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou entidade
V	Definição dos objetivos a serem alcançados
VI	Descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório, incluindo a opção de não ação e soluções normativas e não normativas
VII	Exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive seus custos regulatórios
VII-A	Impactos sobre microempresas e empresas de pequeno porte
VIII	Considerações sobre informações e manifestações recebidas em processos de participação social
IX	Mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas
X	Identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, alteração ou revogação do ato normativo
XI	Comparação das alternativas consideradas, incluindo a metodologia específica escolhida
XII	Descrição da estratégia de implementação, monitoramento e avaliação da alternativa sugerida

Fonte: elaborada pelo autor

Assim, a operacionalização dos dados e a escala de mensuração foi utilizada como 0 (zero) para ausente e 1 (um) para presente de acordo com o requisito exposto no inciso do artigo 6º do Decreto, seguindo um processo de

codificação fechada, utilizando os incisos do Decreto como categorias preestabelecidas para verificar a presença ou ausência de cada critério nos relatórios de AIR.

Após a codificação dos documentos, os dados foram organizados e tabulados em uma planilha do Microsoft Excel. A análise estatística dos dados foi de natureza descritiva, incluindo cálculos de conformidade média por critério e por agência, bem como a geração de gráficos para ilustrar a evolução da conformidade ao longo dos anos. Essa abordagem permitiu a identificação de padrões, tendências e defasagens na aplicação dos critérios legais, contribuindo para uma avaliação robusta e detalhada dos resultados.

Para garantir a validade e a confiabilidade dos dados, foram seguidas rigorosamente as etapas de coleta e análise, assegurando que as fontes fossem autênticas e representativas. A análise documental foi complementada pela triangulação de dados, comparando as informações obtidas com a literatura revisada e outras fontes oficiais. A metodologia adotada permite uma avaliação abrangente e detalhada da implementação da AIR pelas agências reguladoras brasileiras, fornecendo informações valiosas para o aprimoramento da governança regulatória no país.

4. RESULTADOS

Este capítulo apresenta uma avaliação detalhada e multifacetada da conformidade das agências reguladoras brasileiras com as exigências da Análise de Impacto Regulatório (AIR) estabelecidas pelo Decreto nº 10.411/2020 e pela Lei nº 13.848/2019. A análise abrange o período de 2018 a 2023, com o objetivo de diagnosticar o grau de institucionalização da AIR e a qualidade dos relatórios produzidos, verificando se o novo arcabouço legal promoveu, de fato, uma melhoria na governança regulatória do país. O desempenho das agências foi avaliado tanto em uma perspectiva macro, considerando a conformidade média geral e a evolução por agência, quanto em uma perspectiva micro, examinando a adesão a cada um dos 12 critérios obrigatórios previstos no artigo 6º do Decreto. Esta análise vai além do formalismo, buscando compreender as nuances da implementação e os desafios persistentes.

4.1 ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS

A partir de uma análise exploratória dos dados, a pesquisa revelou uma conformidade média geral de 87% entre as agências reguladoras para o período de 2018 a 2023. Esse número, à primeira vista, sugere um alto nível de adesão formal às diretrizes de Análise de Impacto Regulatório (AIR). No entanto, é crucial compreender a metodologia por trás desse cálculo e as nuances que ele esconde, pois a conformidade não foi linear e variou significativamente entre as agências e os critérios. Para chegar a esse resultado, o cálculo da média de adesão foi realizado em duas etapas, com base nos dados brutos compilados no Apêndice A. Primeiramente, cada um dos 12 critérios (de I a XII) exigidos pelo Decreto nº 10.411/2020 foi avaliado para cada relatório de AIR produzido pelas agências. Para cada critério presente em um relatório, foi atribuído o valor binário 1 (um), e para cada critério ausente, o valor 0 (zero). Em seguida, a soma total desses valores binários (1s e 0s) de todos os relatórios, de todas as agências e de todos os critérios foi computada. Por fim, essa soma total da conformidade foi dividida pelo número total de avaliações de critérios, resultando na média geral

de adesão. Essa média, portanto, representa a proporção de critérios que foram atendidos em relação ao total de critérios que deveriam ser atendidos em todos os relatórios analisados. Embora o número de 87% indique um progresso notável, a análise mais aprofundada dos dados mostra que o aumento da conformidade ocorreu de forma mais evidente a partir de 2020, com a entrada em vigor do Decreto. Isso reflete o impacto direto da nova regulamentação na institucionalização da AIR, que se manifestou não só no crescimento do número de relatórios produzidos, mas também na incorporação progressiva dos critérios exigidos. A Tabela 4, que ilustra esse crescimento, confirma o papel normativo do regulamento em orientar as agências para uma maior transparência e um processo decisório mais robusto.

Tabela 5 – Número de Relatórios de AIR por Ano (2018 a 2023)

Agência	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
ANM	-	-	4	3	-		7
ANA	-	-	7	4	5	2	18
ANEEL	-	3	7	7	6	8	31
ANATEL	17	8	7	4	2	2	40
ANCINE	1	3	4	-	-	-	8
ANTAQ	-	7	8	15	6	4	40
ANP	-	-	6	10	9	8	33
ANS	6	2	3	5	1	6	23
ANTT	3	14	8	9	6	–	40
ANAC	-	16	7	5	4	9	
ANVISA	27	33	32	11	5	5	113
Total	54	86	93	73	38	44	395

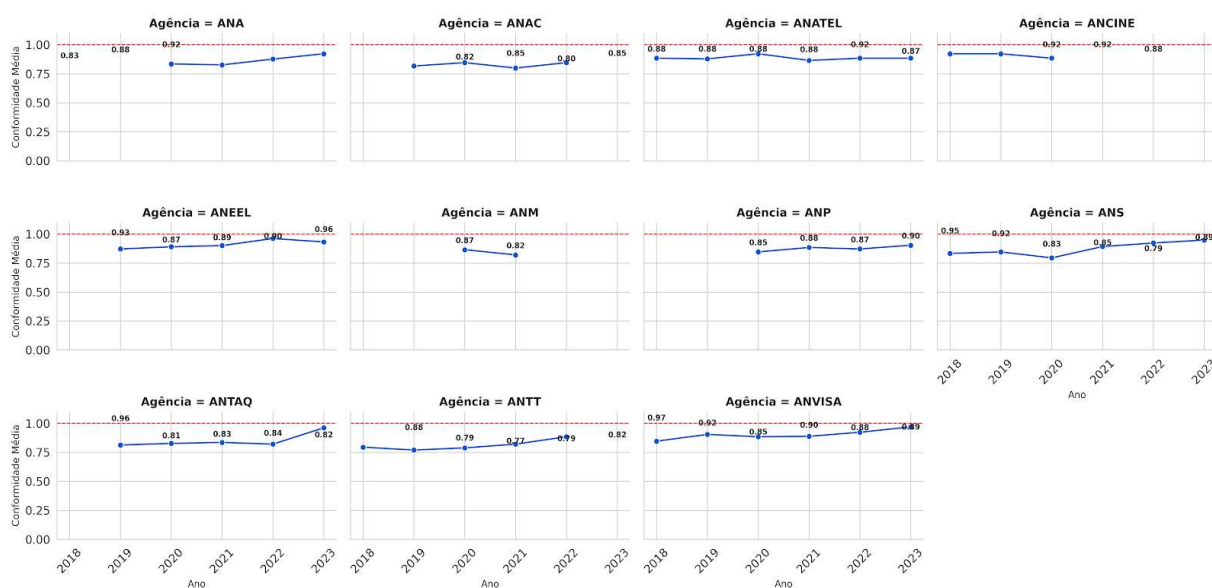
Fonte: Elaborado pela autora.

Nesse ínterim, é imperioso destacar que, de acordo com a Tabela 4 acima, observa-se um aumento expressivo na produção de relatórios a partir de 2020, especialmente em agências como ANTAQ, ANP e ANEEL, que

praticamente dobraram o número de relatórios em comparação aos anos anteriores. Esse aumento reflete o compromisso das agências em atender às novas diretrizes e sugere uma intensificação na transparência e qualidade das AIRs. Ao comparar relatórios de AIR realizados nos dois anos anteriores e nos três anos posteriores à implementação do Decreto, busca-se compreender o impacto do novo marco regulatório sobre a qualidade dos relatórios, analisando não apenas o número de documentos disponibilizados anualmente, mas também os ajustes e acréscimos adotados conforme os critérios legais.

Além disso, o Gráfico 1 a seguir ilustra a variação na conformidade por agência. É notável que, após 2020, a média de conformidade de algumas agências, como ANVISA e ANATEL, se estabiliza em torno de 85% e 83%. Por outro lado, a tendência geral das agências de fomento, como a ANCINE, aponta para uma conformidade inferior a 70% (setenta por cento). A tendência da ANAC, por exemplo, é de uma conformidade relativamente baixa, oscilando entre 70 e 80%, mas com indicativos de melhora em 2023. A variação observada pode ser atribuída a diversos fatores, como a cultura organizacional, a estrutura de governança interna e a capacidade técnica de cada agência (OCDE, 2009).

Gráfico 1 – Evolução da Conformidade Média por Agência (2018-2023)



Fonte: Elaborado pela autora

Em contraste com as agências que demonstraram maior maturidade na aplicação da Análise de Impacto Regulatório (AIR), outras, como a ANTT e a ANA, enfrentam desafios específicos na implementação de certos critérios, como o mapeamento de experiências internacionais. Essas dificuldades não se limitam apenas à falta de conformidade, mas também refletem as distintas metodologias de trabalho adotadas, que, por sua vez, são moldadas pelas competências e estruturas organizacionais de cada agência.

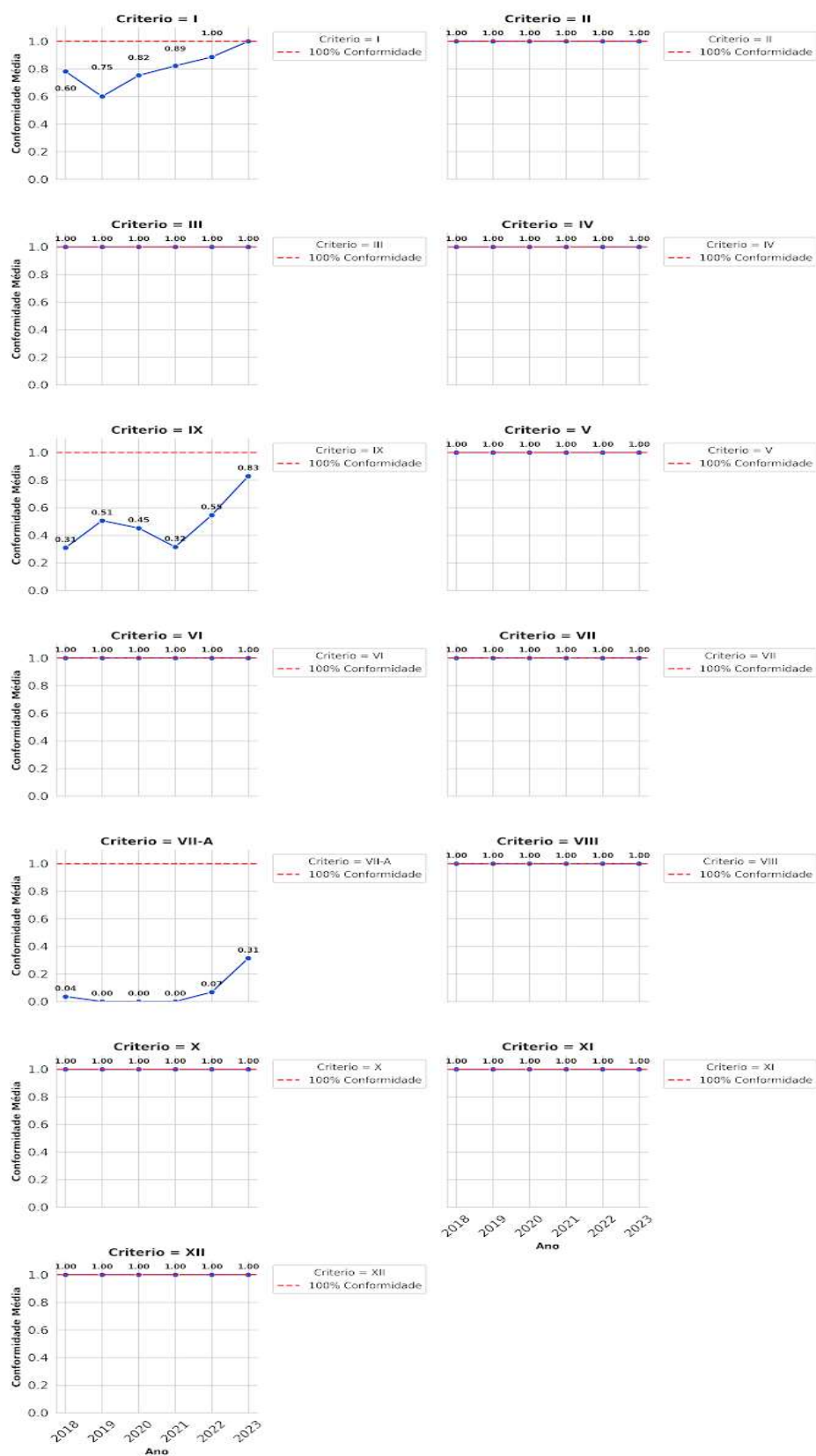
A ANA, por exemplo, tem utilizado uma abordagem baseada em perguntas motivadoras para orientar suas análises, enquanto a ANTT tem preferido metodologias mais quantitativas, como a análise multicritério e a análise de custo-benefício. Essa diversidade metodológica é uma consequência direta do modelo "aberto" e flexível do Decreto nº 10.411/2020. Embora essa flexibilidade tenha permitido que algumas agências capitalizassem a oportunidade para inovar em seus processos, outras têm enfrentado obstáculos para desenvolver processos robustos e consistentes, o que resulta nas disparidades de desempenho observadas. Essa heterogeneidade evidencia que o simples cumprimento formal do Decreto não é suficiente para garantir a qualidade da regulação, e que a maturidade institucional e a capacidade técnica de cada agência são fatores determinantes para o sucesso da AIR.

Para compreender as nuances da conformidade, é crucial examinar o desempenho de cada um dos 12 critérios do Decreto nº 10.411/2020. A análise por critério, ilustrada no Gráfico 2, revela que os quesitos com menor adesão são aqueles que exigem uma análise mais aprofundada, qualitativa e, muitas vezes, mais onerosa em termos de esforço técnico e de pesquisa. Destacam-se, nesse contexto, os quesitos dos incisos IX (análise da experiência internacional) e VII-A (análise de impacto sobre micro e pequenas empresas), que obtiveram os percentuais mais baixos de conformidade.

Essa discrepância sugere que, enquanto as agências se adaptaram bem aos critérios mais básicos e rotineiros (como a identificação do problema regulatório e a análise de alternativas), elas ainda enfrentam dificuldades em internalizar plenamente os requisitos que demandam um esforço investigativo mais complexo e especializado. As baixas taxas de adesão a esses critérios

específicos indicam que as agências ainda não estão sistematicamente considerando os impactos de suas regulamentações sobre a competitividade de pequenos negócios ou aprendendo com as melhores práticas adotadas em outros países. Essa lacuna compromete a capacidade da AIR de gerar um valor real para a governança regulatória, pois os relatórios, mesmo que formalmente completos, podem estar negligenciando informações críticas para a tomada de decisões mais informadas e eficazes.

Gráficos 2 – Tendência da Conformidade Média por Critério (2018-2023)



Fonte: Elaborado pela autora

É imperioso frisar que a análise da experiência internacional é um pilar da boa governança regulatória, permitindo que os órgãos reguladores aprendam com as práticas de outros países. Contudo, a conformidade com o Critério IX (Experiência Internacional) permanece irregular. O Gráfico 3 mostra que agências como a ANTT e a ANTAQ não incorporaram esse critério de forma consistente, com a ANTT apresentando o nível mais baixo de conformidade. Embora a tendência geral pós-2020 seja de melhora, o baixo desempenho de algumas agências indica uma falta de capacidade institucional ou uma priorização insuficiente desse aspecto. O ato de coletar e analisar dados de jurisdições estrangeiras exige recursos especializados e uma rede de contatos internacionais que podem não estar uniformemente distribuídos entre todas as agências.

Gráfico 3 – Evolução da Conformidade com o Critério IX (Experiência Internacional)



Fonte: Elaborado pela autora.

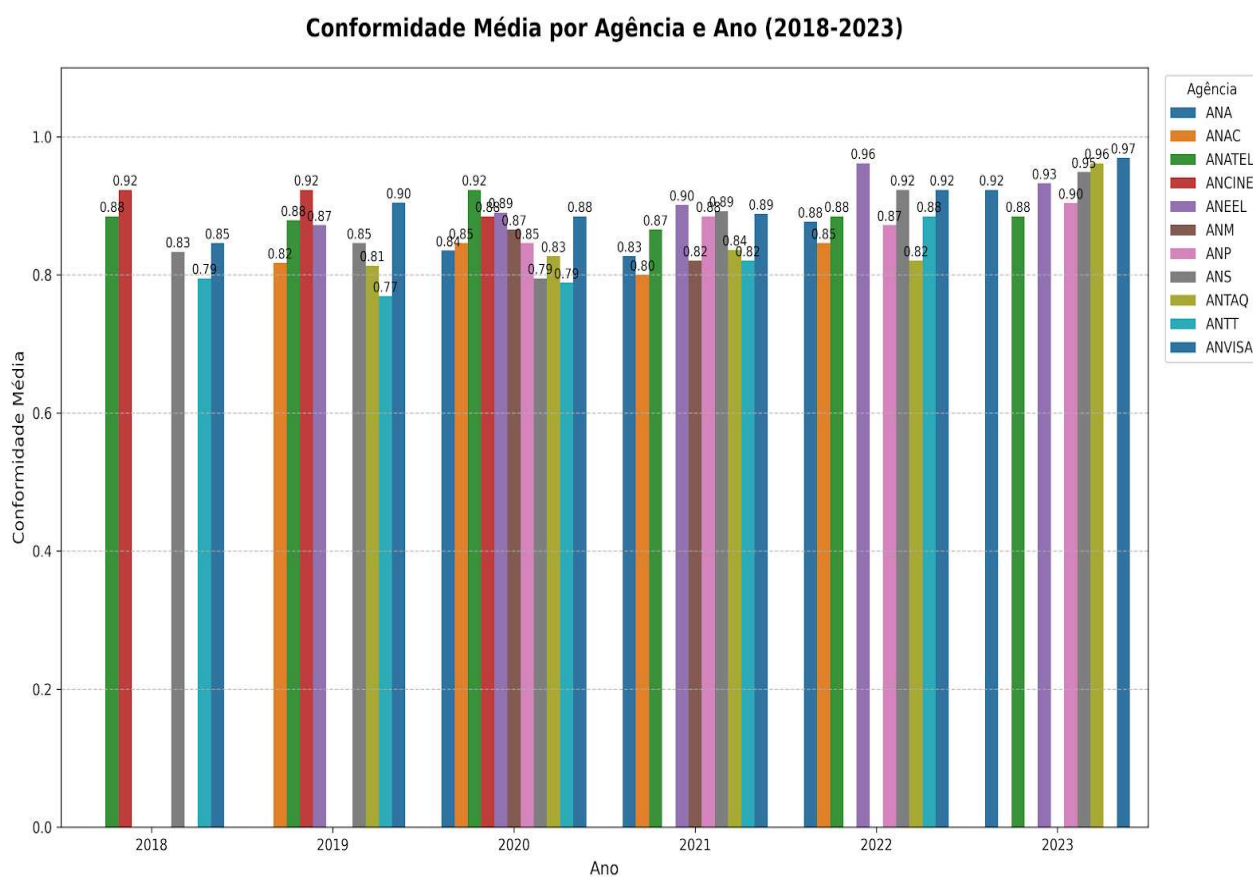
Esses resultados destacam avanços significativos na conformidade dos relatórios após a implementação do Decreto, mas também revelam desafios persistentes, especialmente em relação aos critérios VII-A e IX. A ANTT, em particular, merece atenção especial por não demonstrar progresso no atendimento ao critério IX. A ANM, ANA e ANP começaram a elaborar relatórios de AIR apenas após a vigência do Decreto nº 10.411/2020, com os relatórios mais antigos datados de 2020. Essas agências aplicam, de forma quase unânime, os critérios estabelecidos no art. 6º, apresentando defasagem apenas nos critérios VII-A e IX.

4.2 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A presente pesquisa buscou analisar a fundo a adesão das agências reguladoras brasileiras aos requisitos mínimos da Análise de Impacto Regulatório (AIR), conforme estabelecido pelo Decreto nº 10.411/2020 e pela Lei nº 13.848/2019. Ao examinar um amplo conjunto de relatórios produzidos entre 2018 e 2023, foi possível identificar um esforço generalizado das agências em se adequar às exigências legais, o que se traduziu em um aumento expressivo na produção de relatórios de AIR a partir de 2020. No entanto, a análise detalhada dos dados revela que, apesar do progresso quantitativo, a conformidade ainda apresenta variações significativas, levantando importantes questões sobre a qualidade e a profundidade das análises. Os resultados indicam que, enquanto a maioria das agências demonstra uma boa adesão à estrutura básica da AIR, como a identificação do problema e a análise de alternativas, persistem desafios notáveis em quesitos que demandam maior esforço técnico e uma abordagem mais aprofundada, como a avaliação de impactos sobre micro e pequenas empresas e o mapeamento de experiências internacionais. Essa dicotomia sugere que a plena efetividade da AIR no Brasil ainda depende de uma internalização mais substancial da ferramenta, indo além da simples formalidade para se tornar um pilar estratégico da governança regulatória.

Para a análise comparativa dos períodos pré e pós-Decreto, é fundamental destacar o impacto evidente do Decreto nº 10.411/2020 na elaboração dos relatórios de AIR. Antes da implementação do Decreto, a produção de relatórios variava amplamente entre as agências, indicando uma heterogeneidade tanto na quantidade quanto na abordagem dos documentos regulatórios. Em muitos casos, havia pouca aderência a um padrão claro, o que compromete a uniformidade e a comparabilidade entre os relatórios de diferentes agências. O Gráfico 4 ilustra essa conclusão, mostrando que a adesão à Análise de Impacto Regulatório (AIR) aumentou de forma substancial a partir de 2020. A pesquisa demonstrou que, entre 2018 e 2019, a conformidade era heterogênea, com a produção de relatórios concentradas em apenas algumas agências, visto que houve a produção de relatórios, em 2018, de cinco agências e em 2019 de sete agências. No entanto, a partir de 2020, o número de relatórios aumentou drasticamente, com todas as 11 agências reguladoras federais passando a realizar as análises de forma mais consistente. Esse fato, evidenciado pelo crescimento de relatórios na Tabela 4, demonstra o papel normativo do Decreto no processo de institucionalização da AIR.

Gráfico 4 – Conformidade Média por Agência e Ano (2018-2023)



Fonte: Elaborado pela autora

A partir de 2020, com a entrada em vigor do Decreto, observa-se um aumento expressivo na quantidade de relatórios produzidos, sobretudo em agências como ANTAQ, ANP, ANEEL, e ANAC, que praticamente dobraram o número de relatórios em comparação aos anos anteriores, conforme Gráfico 5 acima. Este aumento não só reflete o compromisso das agências em atender às novas diretrizes, mas também sugere uma intensificação na transparência e qualidade das AIRs. A padronização imposta pelo Decreto provavelmente exerceu um papel significativo em orientar as agências na inclusão de elementos específicos, como o sumário executivo, a descrição de impactos e o mapeamento de experiências internacionais. Além disso, é possível perceber que agências como ANM e ANCINE não aderiram à feitura de AIRs, dispensando tais análises de sua agenda regulatória anual, justificando através de portarias.

Um fator adicional que contribuiu para essa mudança de comportamento foi a sinergia entre o Decreto nº 10.411 e a Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019). Essa lei incentivou as agências a reverem seus processos internos, com o objetivo de que os relatórios de AIR passassem a refletir de forma mais precisa os impactos econômicos de suas regulamentações, especialmente para micro e pequenas empresas. A ANTAQ e a ANP, em particular, demonstraram um comprometimento notável, aumentando substancialmente a frequência de seus relatórios e incorporando seções mais detalhadas sobre impacto econômico e análise de alternativas regulatórias. Esse movimento sugere uma maior conscientização sobre a importância de alinhar a produção regulatória com os princípios de eficiência e fomento à atividade econômica, reforçando o papel da AIR como uma ferramenta de governança mais sofisticada e atenta às externalidades de suas decisões.

A conformidade foi avaliada em relação a elementos obrigatórios, como a identificação do problema regulatório, a consideração de alternativas regulatórias, a análise de impacto econômico e o mapeamento de experiências internacionais. A identificação do problema regulatório foi o critério com maior taxa de conformidade (85%), enquanto a análise de impacto econômico apresentou conformidade em apenas 65% dos casos. O mapeamento de experiências internacionais e a análise do impacto sobre micro e pequenas empresas foram os critérios com menor aderência, com taxas de conformidade de 45% e 50%, respectivamente. Para chegar a esses resultados, as porcentagens de conformidade foram calculadas com base na proporção de vezes que um critério específico foi atendido em relação ao total de relatórios de AIR analisados. O cálculo foi realizado em duas etapas. Primeiro, para cada um dos 394 relatórios, foi verificado se o critério estava presente. Se estivesse, foi atribuído o valor 1; se não, o valor 0. Em seguida, a soma total dos valores 1s de um critério específico foi dividida pelo número total de relatórios analisados (394), e o resultado foi multiplicado por 100 para obter a porcentagem de conformidade.

Essa forte adesão a critérios de formalização sugere que as agências internalizaram com sucesso a estrutura básica exigida pelo Decreto nº 10.411/2020. No entanto, a alta conformidade em etapas iniciais do processo não se traduz em um rigor analítico consistente em todos os critérios. O Gráfico

2 exposto anteriormente e a Tabela 5 a seguir mostram a conformidade média de cada critério. Veja-se:

Tabela 5 - Conformidade média por Critério e Agência (2018 - 2023)

AGÊNCIA	I	II	III	IV	V	VI	VII	VII-A	VIII	IX	X	XI	XII
ANA	0.83	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.00	1.00	0.28	1.00	1.00	1.00
ANAC	0.17	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.00	1.00	0.74	1.00	1.00	1.00
ANATEL	0.82	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.08	1.00	0.65	1.00	1.00	1.00
ANCINE	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.00	1.00	0.75	1.00	1.00	1.00
ANEEL	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.13	1.00	0.77	1.00	1.00	1.00
ANM	0.43	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.00	1.00	0.57	1.00	1.00	1.00
ANP	0.91	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.06	1.00	0.45	1.00	1.00	1.00
ANS	0.74	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.09	1.00	0.57	1.00	1.00	1.00
ANTAQ	0.78	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.05	1.00	0.10	1.00	1.00	1.00
ANTT	0.38	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.00	1.00	0.08	1.00	1.00	1.00
ANVISA	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.03	1.00	0.50	1.00	1.00	1.00

Fonte: Elaborado pela autora

O Decreto nº 10.411/2020 representou um passo fundamental para a governança regulatória no Brasil, mas sua eficácia completa ainda está em construção. Embora os dados revelem um notável avanço na formalização e no aumento quantitativo dos relatórios de Análise de Impacto Regulatório (AIR), persistem desafios significativos na qualidade e profundidade das análises. A inconsistência no cumprimento de critérios mais complexos e a falha em

requisitos específicos, como os Critérios VII-A e IX, demonstram que a adoção da AIR é um processo de adaptação contínuo. Tais desafios ressaltam a necessidade de focar não apenas na quantidade de relatórios produzidos, mas, principalmente, na melhoria da sua substância para que a ferramenta cumpra seu papel de aprimorar a regulação e, por consequência, o bem-estar social.

A análise dos relatórios de AIR revela uma preocupante deficiência no cumprimento do Critério VII-A, que exige a avaliação dos impactos sobre micro e pequenas empresas (MPEs). A falha é generalizada: nenhuma das 11 agências reguladoras analisadas atendeu plenamente a esse requisito em nenhum dos anos avaliados. Essa lacuna é particularmente grave, pois, como apontam dados do SEBRAE, as MPEs respondem por mais de 27% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil. Ignorar ou subestimar o impacto de novas normas sobre esse segmento crucial da economia não só compromete a qualidade da análise regulatória, mas também pode gerar barreiras desnecessárias, prejudicando a competitividade e a capacidade de inovação dessas empresas. Para que a AIR seja verdadeiramente eficaz, é imperativo que as agências voltem sua atenção para esse ponto, garantindo que suas propostas não criem onerosos desequilíbrios para o setor mais dinâmico da economia nacional.

Apesar das deficiências em alguns critérios, a análise dos relatórios também revela sinais promissores de maturidade regulatória. Houve uma forte adesão a critérios fundamentais, como a identificação do problema regulatório (Critério I) e a análise de alternativas (Critério III), o que sugere que as agências internalizaram com sucesso as etapas mais essenciais do processo de AIR. A alta conformidade com a análise de impactos econômicos, sociais e ambientais (Critérios IV a VI) demonstra um comprometimento com a estrutura básica de avaliação prévia. Esses critérios, por serem elementos centrais de qualquer análise de política pública, são mais intuitivos e, portanto, mais facilmente integráveis aos processos de trabalho existentes. A conformidade com esses pontos básicos é um passo importante, mas a disparidade na adesão a outros critérios, como o de análise sobre micro e pequenas empresas, aponta para a necessidade de um desenvolvimento mais equitativo entre os diferentes aspectos da AIR.

O Critério IX, que exige o mapeamento de experiências internacionais, também apresenta um cenário heterogêneo. Embora a partir de 2020 as

agências tenham dedicado mais atenção a esse requisito, a evolução é inconsistente. A ANEEL, por exemplo, demonstrou um progresso notável, saltando de 10% de conformidade em 2019 para 100% em 2022. No entanto, outras agências como a ANTT sequer incluíram o critério em seus relatórios, e a ANA e a ANTAQ ainda não o incorporaram de forma consistente. Essa irregularidade na adoção de uma análise comparativa internacional representa uma oportunidade perdida de aprender com as melhores práticas globais, um passo crucial para o aprimoramento contínuo da regulação brasileira.

Em resumo, a análise dos relatórios de AIR revela um progresso parcial, marcado por uma adesão robusta a alguns critérios e uma conformidade irregular em outros. Há um forte comprometimento com a estrutura básica da análise, demonstrado pela alta adesão a itens obrigatórios, como a identificação do problema regulatório e a análise de alternativas. Contudo, o baixo atendimento a critérios como o mapeamento da experiência internacional (Critério IX) e, especialmente, a análise de impacto sobre micro e pequenas empresas (Critério VII-A), sinaliza que a implementação do Decreto nº 10.411/2020 ainda enfrenta desafios estratégicos. Para que a AIR se torne uma ferramenta de fato transformadora, será necessário superar essas deficiências, garantindo que a análise seja não apenas formal, mas também substantiva, completa e alinhada com as complexidades da economia brasileira.

A coleta de dados sobre a prática da Análise de Impacto Regulatório (AIR) no Brasil fornece um panorama claro, destacando tanto os progressos alcançados quanto as lacunas que ainda persistem. Embora o arcabouço legal já esteja em vigor, a variação metodológica observada nas análises sugere que ainda há um espaço significativo para o aprimoramento da governança regulatória. Superar essas inconsistências é crucial para que a AIR atinja todo o seu potencial, resultando em maior eficácia, *accountability* e transparência no processo regulatório, e garantindo que as decisões tomadas sejam mais robustas, legítimas e alinhadas com os interesses da sociedade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, o estudo alcançou seus objetivos ao identificar e analisar como as agências reguladoras brasileiras aderem aos requisitos mínimos do Decreto nº 10.411/2020 na realização da Análise de Impacto Regulatório (AIR). Ao longo da pesquisa, foi possível construir uma resposta robusta e completa ao problema de pesquisa, abordando desde os fundamentos teóricos da regulação até a análise empírica da sua implementação no Brasil. A metodologia empregada, pautada em um estudo transversal e na análise de 395 relatórios de AIR, permitiu um diagnóstico preciso da conformidade regulatória, evidenciando que, embora haja uma adesão formal significativa, a prática ainda é parcial e heterogênea.

Posto isso, o trabalho procurou resolver o problema de pesquisa, abordando cada parte do questionamento, a saber: (i) buscou-se analisar o panorama teórico das agências reguladoras no Brasil e no cenário internacional, analisando os Estados Unidos, União Europeia, Reino Unido e alguns países da América Latina, como México, Chile e Colômbia; (ii) posteriormente, através de uma metodologia de análise transversal, avaliou-se aspectos práticos da implementação da análise de impacto regulatório pelas 11 agências federais brasileiras, limitando-se ao período entre 2018 e 2023, através da coleta de relatórios de AIR disponibilizados no site oficial do Governo Federal, colhendo-se 395 relatórios; e, por fim, abordou-se a análise de tais relatórios e seus resultados, de acordo com os quesitos mínimos estabelecidos no artigo 6º do Decreto nº 10.411/2020, extraíndo elementos capazes de contribuir para a melhora de futuros relatórios de AIR.

Dessa forma, o primeiro capítulo deste trabalho, respeitando o recorte metodológico proposto, tratou sobre os fundamentos conceituais que sustentam a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e o papel das agências reguladoras no Brasil, de forma a estabelecer a AIR como uma ferramenta crucial para mitigar os riscos de má-governança. O segundo capítulo deste trabalho teve como ponto tratar da metodologia utilizada para a investigação da adesão das agências reguladoras brasileiras aos quesitos de Análise de Impacto Regulatório (AIR)

estabelecidos pelo Decreto nº 10.411/2020. O estudo é de natureza comparativa (transversal/cross-section), que analisa 395 relatórios de AIR de 11 agências federais brasileiras entre 2018 e 2023. A coleta de dados foi feita por meio de análise documental de fontes públicas, e a análise de conteúdo foi operacionalizada com uma matriz de 12 incisos do Artigo 6º do Decreto, codificada de forma binária (0 para ausente e 1 para presente). O capítulo detalha o uso do Excel para a análise quantitativa e a criação de gráficos, com o objetivo de identificar padrões e tendências na conformidade das agências, fornecendo informações valiosas para o aprimoramento da governança regulatória no país.

Com isso, o terceiro capítulo deste trabalho, intitulado “Resultados”, passou a analisar os dados disponíveis entre 2018 e 2023 de relatórios de AIR das agências reguladoras brasileiras de forma a analisar se as 11 agências regulatórias federais estão cumprindo com os ditames do decreto de 2020, com uma análise de 2 anos anteriores e dois anos posteriores à vigência do decreto. O estudo revela uma conformidade média geral de 86% (oitenta e seis por cento), mas destaca uma variação significativa e não linear entre as agências. Observou-se um aumento expressivo na produção de relatórios de AIR a partir de 2020, o que demonstra o impacto direto do Decreto na institucionalização da prática. A análise detalhada por critério aponta uma forte adesão a quesitos procedimentais, como a identificação do problema regulatório, mas revela uma baixa conformidade em critérios que exigem análises mais complexas, como o mapeamento da experiência internacional (Critério IX) e a análise de impacto sobre micro e pequenas empresas (Critério VII-A). O capítulo discute essas lacunas, sugerindo que a inconsistência no cumprimento de critérios complexos demonstra a necessidade de aprimoramento da governança regulatória no país.

É fundamental, no entanto, reconhecer as limitações deste estudo. A análise foi baseada exclusivamente em documentos oficiais disponibilizados pelas agências reguladoras, o que pode não captar todas as nuances do processo interno de elaboração da AIR. A qualidade da AIR é crucial para evitar que os reguladores desperdicem recursos em questões fora de sua competência legal e para assegurar a transparência das decisões regulatórias, uma vez que

todos os dados foram obtidos de fontes públicas e de fácil acesso. Buscou-se, no entanto, oferecer uma base sólida para aprimorar a prática da AIR no Brasil. Ao identificar e quantificar as áreas de maior e menor conformidade, a pesquisa fornece aos administradores e formuladores de políticas um diagnóstico preciso do cenário atual. Isso permite que os gestores concentrem esforços em desafios específicos, como o desenvolvimento de metodologias mais robustas para a análise de custo-benefício e a criação de diretrizes claras para a consideração de impactos em segmentos vitais da economia, como as micro e pequenas empresas.

A pesquisa também revelou que a adesão aos critérios varia significativamente entre as agências. Enquanto algumas agências capitalizaram a flexibilidade do Decreto para inovar em suas metodologias, outras enfrentaram desafios na implementação de processos robustos, resultando em disparidades de desempenho. A análise, por exemplo, demonstrou que a ANTT e a ANA enfrentam dificuldades na implementação de certos critérios, como o mapeamento de experiências internacionais. A variação no cumprimento de critérios complexos demonstra a necessidade de aprimoramento da substância regulatória para que as agências possam, de fato, cumprir os objetivos da AIR em sua totalidade.

As limitações do estudo fornecem um escopo para investigações futuras. Sugere-se a realização de pesquisas com um escopo temporal mais amplo, que permita uma análise de longo prazo sobre os impactos do Decreto. Além disso, seria valioso incluir outras fontes de dados, como entrevistas com gestores das agências e stakeholders, para capturar as nuances do processo interno de elaboração da AIR que não são evidentes nos documentos oficiais, bem como a necessidade de focar em análises setoriais específicas, de forma a investigar, por exemplo, a relação entre a conformidade com o Decreto e a eficiência do mercado em um setor particular, como o de energia e o de telecomunicações, como incentivo ao aprofundamento do entendimento sobre o impacto real da AIR na governança regulatória.

Dessa forma, pode-se afirmar que a implementação de uma análise de impacto regulatório robusta e consistente não é apenas uma exigência legal, mas

uma ferramenta estratégica para promover uma regulação mais eficaz e justa. Ao aprimorar a qualidade das AIRs, os administradores podem assegurar que as decisões sejam bem fundamentadas em evidências, aumentando a transparência e a *accountability* de suas ações, o que, em última análise, beneficia toda a sociedade. Por fim, em relação à pergunta de pesquisa, responde-se que as agências reguladoras brasileiras aderem aos quesitos mínimos ainda de forma difusa, podendo ser descrita como parcial e heterogênea, mas com uma tendência clara de institucionalização após a promulgação do Decreto.

REFERÊNCIAS

ALVES, Flávia Neves Rocha; PEGI, Alketa. Análise de Impacto Regulatório: uma nova ferramenta para a melhoria da regulação na Anvisa. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 45, n. 4, p. 802-805, 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a nova forma de intervenção do Estado na economia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BECKER, G. S. A theory of competition among pressure groups for political influence. **Quarterly Journal of Economics**, Boston, v. 98, n. 3, p. 371-400, 1983

BRASIL. **Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020**. Regulamenta a análise de impacto regulatório. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º jul. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Lei Geral das Agências Regulatórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

ELLIG, Jerry; MCLAUGHLIN, Patrick A. Continuity, change, and priorities: The quality and use of regulatory analysis across US administrations. **Regulation & Governance**, Hoboken, v. 6, n. 3, p. 300-326, 2012.

GARCIA BERNAL, Nicolás. **Análisis de Impacto Regulatorio en Chile: institucionalidad y gobernanza**. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2024.

GARRIDO, Alexandre Eliasquevich et al. **Modelo Regulatório do Inmetro: Estudo sobre os modelos regulatórios da Europa e dos Estados Unidos da América, e sobre a influência da indústria 4.0 na modernização da regulamentação do Inmetro**. Brasília, DF: GIZ; Inmetro; Sextante Consultoria, (Parte 1 - Modelo Regulatório da Europa), 2020.

LUCAS, Eugénio Pereira. Regulação na União Europeia. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais do XXXI Encontro da Anpad**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. p. 1.

MAGALHÃES, H. S. **Implementação da Análise de Impacto Regulatório (AIR) no Governo Federal Brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)**. 2019. 27 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Governo e Relações Internacionais) - Departamento de Governo e Relações Internacionais, Universidade de Sydney, Sydney, 2019.

MARTINS, Maria Luiza Costa. **Simplificação, validação e melhoria nas análises de impacto regulatório e avaliações de resultado regulatório – os exemplos do Reino Unido**. Brasília, DF: Enap, 2022. (Coleção Regulação).

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 56-68, 2001.

MENEGUIN, Fernando Boarato. Lei de Liberdade Econômica e Reflexos no Direito Regulatório: a Análise de Impacto Regulatório. In: OLIVEIRA, Amanda Flávio (Coord.). **Lei de Liberdade Econômica e o Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 273-288.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS. **Agências reguladoras**. [Brasília, DF], [2024?]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/reg/agendas-regulatorias/agencias-reguladoras>. Acesso em: 07 set. 2025.

MUELLER, B.; PEREIRA, C. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 22, n. 3, p. 449-472, jul./set. 2002.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Regulatory Impact Analysis: a tool for policy coherence**. Paris: OECD Publishing, 2009.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O Modelo Norte-Americano de Agências Reguladoras e sua Recepção pelo Direito Brasileiro. **Revista da EMERJ**, v. 12, n. 47, p. 157-176, 2009.

PACHECO, R. Regulação no Brasil: Desenho das Agências e Formas de Controle. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, p. 523-543, jul./set. 2006.

PAULO JUNIOR, J. M.; FREITAS, M. A. V. Agências Reguladoras no Brasil: fundamento constitucional e base legal. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 88, p. 239-265, jul./dez. 2023.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, jul./ago. 2006.

PRADO, M. M. Implementing independent regulatory agencies in Brazil: The contrasting experiences in the electricity and telecommunications sectors. **Regulation & Governance**, Hoboken, v. 6, n. 3, p. 300-326, set. 2012.

REYES, R.; ROMANO, A.; SOTTILOTTA, C. E. Regulatory Impact Assessment in Mexico: A Story of Interest Groups Pressure. **Law and Development Review**, v. 8, n. 1, p. 99-121, 2015.

SAAB, F.; SILVA, S. de A. M. e. Qual a qualidade da análise de impacto regulatório elaborada por agências reguladoras do Brasil?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p. 529-549, 2022. DOI: 10.1590/0034-761220220111. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/86748>. Acesso em: 5 ago. 2025.

SCHIRATO, V. R. A deterioração do sistema regulatório brasileiro. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 11, n. 44, p. 249-274, out./dez. 2013.

SEBRAE. **Micro e pequenas empresas geram 27% do PIB do Brasil**. [S. l.], [20--?]. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/mt/noticias/micro-e-pequenas-empresas-geram-27-do-pib-do-brasil>. Acesso em 08 jun. 2025.

SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro ; SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. **Quem faz análise de impacto regulatório no Brasil?** Uma avaliação da experiência federal. Brasília, DF: Ipea, jan. 2025. (Texto para Discussão, n. 3046). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3046-port>

SUSTEIN, Cass R. O constitucionalismo após o New Deal. In: MATTOS, Paulo (Coord.). **Regulação econômica e democracia**: o debate norte-americano. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 143.

VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessôa. **Avaliação de Impacto Regulatório**: Uma Ferramenta à Disposição do Estado. 2010. 160 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ZANGIROLAMI-RAIMUNDO, Juliana; ECHEIMBERG, Jorge de Oliveira; LEONE, Claudio. Tópicos de metodologia de pesquisa: Estudos de corte transversal. **Journal of Human Growth and Development**, São Paulo, v. 28, n. 3, p. 356-360, 2018

APÊNDICE A – PLANILHA EXCEL COM DADOS COLETADOS

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1OQUxz9QHk6at7eCtcgt-AP0XKqXKSiwh/edit?usp=sharing&oid=112697277076916511714&rtpof=true&sd=true>

APÊNDICE B – RELATÓRIOS DE AIR

https://drive.google.com/drive/folders/156tqV8AxRQHgACpKZUTarhJAU4Yp2bWF?usp=drive_link