XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO E ECONOMIA

MARCO ANTÔNIO CÉSAR VILLATORE

YURI SCHNEIDER

GINA VIDAL MARCILIO POMPEU

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito e economia [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Gina Vidal Marcilio Pompeu, Marco Antônio César Villatore, Yuri Schneider– Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-039-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Economia. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO E ECONOMIA

Apresentação

APRESENTAÇÃO

É satisfação que a Coordenação do Grupo de trabalho de Direito e Economia, do Conselho de Pesquisa e de Pós- Graduação em Direito- CONPEDI, apresenta a coletânea de artigos fruto dos debates realizados no âmbito do XXIV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, na Universidade Federal de Sergipe (UFS). Cumpre ressaltar que o evento acadêmico teve lugar em Aracaju, entre 3/06/2014 e 06/06/2015 com o tema principal: Direito, Constituição e Cidadania: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio. Dentre os quase 2000 trabalhos selecionados para o encontro, 24 artigos compõem o presente livro do Grupo de Trabalho de Direito e Economia. Essa busca pela análise do Direito Constitucional nas relações econômicas demonstra a evolução e o interesse nas políticas públicas inerentes ao Direito Econômico e na consolidação da linha de pesquisa própria da Análise Econômica do Direito.

O CONPEDI já, desde 2005, trabalha áreas do Direito Econômico em GT ´s específicos como aqueles voltados para as relações de Consumo e Desenvolvimento, porém, é de destacar a introdução dos GT ´s Direito Econômico e Modernidade e Análise Econômica do Direito já, em 2009, no evento de Maringá. A partir de Fortaleza, em 2010, invariavelmente, o GT Direito e Economia esteve e está presente no CONPEDI.

A construção do conhecimento paulatinamente vai se estruturando pelo esforço de professores, doutorandos, mestrandos e estudantes de graduação que, em seus grupos de pesquisa, solidificam o pensar jurídico de maneira séria e comprometida. O Direito Econômico já, em suas origens, apontava como ramo do conhecimento jurídico que perpassa todos os demais pelo princípio da economicidade e assume, cada vez mais, seu papel e sua importância nas matrizes curriculares das graduações e pós-graduações em Direito.

Nessa perspectiva, os vinte e seis artigos encontram-se direcionados à análise interdisciplinar do Direito Constitucional nas relações econômicas. Especificamente, detém-se no exame jurídico, constitucional e econômico, com o escopo de encontrar soluções para o fosso que separa o crescimento econômico do desenvolvimento humano. O assunto necessita ser

revisitado, haja vista que apesar de todos os intentos do constitucionalismo dirigente dos Séculos XX e XXI, observa-se a marca da crise econômica internacional e conseqüente atentado ao Estado de bem-estar social.

Vale lembrar que o Brasil em 2015, diante das pesquisas do Programa das Nacões Unidas para o Desenvolvimento, alcançou no ranking internacional a 7ª posição em crescimento econômico, e em outro viés, no que concerne ao desenvolvimento humano, encontra-se na desconfortável posição de 79ª, dentre os 186 países analisados.

Ressalta-se que países europeus, como Portugal, Espanha e Itália, que já haviam conquistado a característica de Estado de bem estar social, enfrentam nessa década, séria recessão, crise econômica e desemprego. Essas razões fazem com que a reflexão dos constitucionalistas, juristas e cientistas políticos venham a contribuir para a ponderação crítica do modelo de Estado que se quer. Que seja o Estado, ora delineado, capaz de viabilizar, de forma sustentável, o crescimento econômico e o desenvolvimento humano em curto, médio e longo prazo.

Direito, política e economia percorrem o mesmo trajeto. Cumpre lembrar Maynard Keynes; impossível ignorar que as soluções dos problemas de sustentabilidade perpassam por questões da eficiência econômica, da justiça social e da liberdade individual. Nesse contexto, os investimentos no bem-estar social e nos bens públicos, atrelados à formação do capital humano e à geração de emprego e renda tornam-se elementos essenciais de contribuição para a efetivação dos objetivos de desenvolvimento do Milênio.

O progresso humano que se deseja, e a efetivação dos direitos fundamentais presentes nos ordenamentos jurídicos transnacionais carecem da reafirmação que reverbera a favor da distribuição equitativa de oportunidades. Nesse diapasão, urge combinar políticas econômicas que incentivem a atração e manutenção de empresas, políticas industriais ativas, com inovação, infraestrutura e tecnologia, e concomitante combate à corrupção, reformas fiscais progressivas e melhor gerenciamento dos recursos destinados à educação, à saúde e à capacitação. Essas diretrizes estão todas inseridas no quadro mais amplo do escopo de promover equidade. Não se dá por razões morais o apoio à justiça social, mas sobremaneira, vê-se como ponto crucial para o desenvolvimento humano.

No contexto brasileiro, insere-se, já no Século XXI, no artigo 6º da Constituição de 1988, o direito à alimentação, o que faz lembrar a crítica de Lassalle sobre os fatores reais do poder. Um dos maiores produtores mundiais de alimento, ainda tem a combater a fome na esfera nacional. Observa-se a defesa da assinatura de pactos internacionais de direitos humanos,

propugna-se por uma sociedade justa, livre e solidária, pela redução das desigualdades econômicas e regionais, e até argumenta-se pela judicialização da política, porém, diante da democracia fragilizada, persiste o questionamento sobre as mudanças de prioridades políticas e destinações orçamentárias que visem efetivar direitos fundamentais individuais, coletivos e sociais.

Como os senhores poderão verificar cada um dos autores, por meio de percuciente análise, na sua seara de estudos, contribuiu com um aporte a resultados que indicam a viabilidade da diminuição do distanciamento entre o crescimento econômico e o desenvolvimento humano no Brasil, ou ainda na esfera internacional, própria do seu contexto.

Os artigos foram apresentados em diversos painéis de cinco artigos cada um, o que ensejou intensos debates entre os presentes. Remarca-se a densidade acadêmica dos autores referenciados. Nesse viés, professores, mestrandos e doutorandos tiveram a oportunidade de debater no Conselho de Pesquisa em Direito, as temáticas por eles estudadas em seus programas de pós-graduação.

Os professores Everton das Neves e Joana Stelzer, usuais coordenadores desse GT, destacaram-se nas primeiras exposições. Assim, foram, inicialmente, apresentados os seguintes artigos:

1.Empréstimos realizados pelo FMI e as consequências de condicionalidade na jurisdição para a soberania do Brasil, autoria de Eduardo Biacchi Gomes e George Rezende Moraes; 2. Da law and economics à economia solidária: uma questão de eficiência, de Everton das Neves Gonçalves e de Joana Stelzer; 3. A eficiente solução de litígios: uma proposta a partir da análise econômica do direito e dos meios alternativos de solução de conflitos, teve como autores, Paulo Marcio Reis Santos e Samantha Caroline Ferreira Moreira; 4. A análise econômica do direito de Richard Posner e a desjudicialização das execuções fiscais como forma de melhor gestão fiscal ao Sistema Tributário brasileiro, de Fernando Pereira Alqualo e Sergio Ricardo Caires Rakauskas e para concluir o primeiro bloco de apresentações; 5. A igualdade como novo paradigma do desenvolvimento econômico capitalista, de Meire Aparecida Furbino Marques e Thiago Bao Ribeiro.

No segundo grupo apresentado, destacou-se a presença do professor Giovani Clark, fundador do GT de Direito e Economia, nesse contexto, foram conciliados os temas a seguir propostos:

1. O papel do direito e do Estado na regulação das crises do modelo econômico capitalista: o lugar do direito e do estado na economia globalizada. Aurores Patricia Fernandes Bega e

Yasa Rochelle Santos De Araujo; 2. A regulação da ANP na efetivação da política de redução do teor de enxofre do diesel, de Yanko Marcius De Alencar Xavier e de Vinicius Fernandes Costa Maia; 3. A análise de impacto regulatório air como instrumento de política pública. Autores Carolina Brasil Romao e Silva; 4. Estado de exceção econômica, de Giovani Clark e Milton Carlos Rocha Mattedi;

O terceiro bloco foi constituído por questionamentos da ordem do Direito Constitucional econômico público e privado, assim sendo, observe-se a ordem de apresentação a seguir disposta:

1. A demanda por cirurgia plástica diante da responsabilidade civil médica: breves considerações, de Rubia Silene Alegre Ferreira e Mariana Faria Filard; 2. O planejamento familiar e o acesso ao crédito sob a ótica da análise econômica do Direito, de Nardejane Martins Cardoso; 3. Análise de impacto regulatório como parâmetro de eficiência nas agências reguladoras, de Matheus Meott Silvestre; 4. Questões Sobre Direito E Economia: apreendendo a pensar o direito além da perspectiva normativa, de autoria de Rosa Maria Freitas Do Nascimento; 5. Livre mercado e desenvolvimento econômico no Brasil: uma leitura a partir da ordem econômica Brasileira, de Evandro de Souza Neves Neto e Ingrid Gadelha de Andrade Neves

E por fim, o último bloco foi composto por 8 artigos, quando se discutiu preferencialmente as questões relativas ao crescimento econômico e social, por meio do acesso ao emprego e à renda, senão veja-se:

1. Análise econômica do direito à liberdade religiosa, de Luis Paulo dos Santos Pontes; 2. Ética, responsabilidade e função social, de autoria de Nelson Laginestra Junior e Flavio Shimabul sob a perspectiva das empresas kuro; 3. O combate à fome e à pobreza como direito econômico fundamental: o debate na teoria econômica, de Luís Alexandre Carta Winter e Martinho Martins Botelho; 4. A análise econômica do direito nas relações de emprego envolvendo as organizações de tendência, de Marco Antônio César Villatore e Rafael Carmezim Nassif; 5. Construção de metas de qualidade de ensino e o direito anticoncorrencial brasileiro: análise da incorporação do grupo Anhanguera pelo grupo kroton, autores Rafael Da Silva Menezes; 6. A Teoria Dos Jogos como instrumento para a administração da justiça: possibilidades e desafios, de Luiza Berlini Dornas Ribeiro Moreira; 7. Responsabilidade social corporativa: conceitos e certificações, de autoria de Caroline Helena Limeira Pimentel Perrusi e Annuska Macedo Santos de França Paiva; 8. Direito e sociedade: análise do desenvolvimento econômico brasileiro à luz da Constituição Federal de 1988, de Andrine Oliveira Nunes e Nilton Carvalho Lima De Medeiros.

Note-se que é fundamental a contribuição acadêmica, ora apresentada, dos doutos Professores, Mestrandos e Doutorandos para o processo de tese e de antítese. É ela que movimenta o debate social, econômico, político e jurídico e revigora o encadeamento da participação democrática. Nessa vertente, ao tempo em que se apresenta agradecimento aos autores, espera-se que muito se possa multiplicar a partir dos trabalhos agora publicados para que o elo Direito e Economia fortifique-se na corrente do CONPEDI. Convida-se, por fim, a todos para profícua leitura.

Aracaju, 6 de junho de 2015.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Professora Doutora Gina Vidal Marcilio Pompeu (UNIFOR)

Professor Doutor Marco Antônio César Villatore (PUCPR/ UNINTER/UFSC)

Professor Doutor Yuri Schneider (UNOESC)

A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO AIR COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA.

THE REGULATORY IMPACT ANALYSIS - RIA AS A PUBLIC POLICY TOOL.

Carolina Brasil Romao e Silva

Resumo

O presente artigo descreve a formulação; implementação e avaliação das políticas públicas. Analisam-se criticamente alguns tipos de políticas públicas, relacionando-os com os instrumentos de políticas públicas. Dentre os instrumentos, investiga-se de forma mais densa a Análise de Impacto Regulatório - AIR, que é uma ferramenta que auxilia a racionalização do processo regulatório, através de técnicas qualitativas e quantitativas, que apoia o ciclo de políticas públicas, trazendo informações e dados relevantes e construindo bases racionais para a tomada de decisões. Por fim, examinam-se as etapas da AIR de modo a ponderar sobre o conteúdo mínimo que ela deve abordar para amparar o processo de decisão.

Palavras-chave: Políticas públicas, Instrumentos de política pública, Análise de impacto regulatório - air, Etapas.

Abstract/Resumen/Résumé

This paper describes the formulation; implementation and evaluation of public policies. It analyzes critically some types of public policies, linking them with the instruments of public policy. Among the instruments, it investigates the densest form the Regulatory Impact Analysis - RIA, which is a tool that helps streamline the regulatory process, using qualitative and quantitative techniques, which supports the cycle of public policy, providing information and data building relevant and rational basis for decision making. Finally, we examine the steps of AIR to ponder the minimum amount it must address to support the decision process.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policy, Instruments of public policy, Regulatory impact analysis -ria, Steps

INTRODUÇÃO

No Brasil, o estabelecimento desse novo ambiente na administração pública teve como consequência uma profunda mudança na forma de atuação do Estado, que passou a atuar indiretamente no setor de infraestrutura, mediante processos de privatização de empresas e de delegação de serviços públicos à iniciativa privado. A redução da participação estatal na economia do País exigia, paralelamente, o fortalecimento das instituições incumbidas de formular políticas públicas e de regular os setores desestatizados (Bemerguy, 2004). Assim, o Estado alterou a forma e a ênfase de sua atuação, deixando de ser provedor direto de bens e serviços para atuar na regulação desses, ou seja, o Estado brasileiro passou por uma transformação estrutural e reforma administrativa.

Nesse sentido, verifica-se que regulação e políticas públicas estão interligadas em diferentes esferas. Notadamente, pode-se investigar acerca de uma política regulatória, a qual se insere no campo das políticas públicas como detentora de um propósito geral, vinculado à gestão de funções regulatórias do Estado. Assim, verifica-se que se trata de uma atuação explícita do Estado com vistas à qualidade da regulação.

Conceitua-se regulação como uma atividade que encerra uma intervenção estatal com fim de definir normativamente critérios e condições de operação e funcionamento das atividades econômicas e sociais valorizadas pela sociedade (JORDANA, LEVI-FAUR, D., ·2004).

Para Dye (1995), a política pública pode ser definida como o que os governantes escolhem fazer ou não fazer, sendo que eles realizam uma amplitude de atos: regulam os conflitos da sociedade; organizam a sociedade no caso de conflito com outras sociedades; distribuem uma grande variedade de recompensas simbólicas e serviços materiais para os membros daquela sociedade; extraem dinheiro da sociedade, geralmente na forma de impostos e taxas, etc. Ademais, as politicas públicas podem regular comportamentos, organizar burocracias, distribuir benefícios ou extrair impostos: tudo isso de uma vez só.

Após este prelúdio, registra-se que o objetivo do presente artigo consiste em analisar a Análise de Impacto Regulatório – AIR como um instrumento de auxílio à tomada de decisões políticas, tendo em vista a interdependência entre as políticas públicas e a regulação. Para esse fim, o artigo encontra-se organizado da seguinte forma.

No capítulo um se analisa a formulação, implementação e revisão de políticas públicas, bem como se estuda alguns tipos de políticas públicas e os instrumentos de políticas públicas.

Em seguida, conceitua-se a Análise de Impacto Regulatório – AIR como instrumento de política pública. Assim, investiga-se a AIR como ferramenta para amparar a racionalização do

processo regulatório e tomada de decisões, através de métodos de análises de custos e benefícios, através da análise do seu ciclo de etapas.

Ao final, traçamos algumas conclusões acerca do tema.

CAPÍTULO 1 – Aspectos, critérios e instrumentos de Política Pública

1.1- Políticas públicas: aspectos de formulação, implementação e avaliação.

A atividade regulatória governamental é vista pela abordagem tradicional da Economia como um meio para corrigir distorções alocativas no sistema de mercado. Nesse caso, a justificativa de intervenção é a busca da eficiência do sistema econômico. Esse modelo verifica as falhas de mercado, cujas justificativas para intervenção são, especialmente, a existência de bens públicos; de mercados não competitivos; de informações assimétricas e de externalidades positivas ou negativas. No entanto, podem existir outros elementos de "preocupação" que ensejam a intervenção governamental por meio de políticas públicas, quais sejam: a) a moralidade; b) a justiça social/equidade; c) a habilidade do governo.

Em relação à moralidade, as políticas tratam principalmente da provisão de bens meritórios, isto é, de importância social, ou de transação de mercado não aceitáveis moralmente. São exemplos dessa categoria de política as destinadas à educação ou saúde. A promoção de justiça social tem como objetivo promover o bem-estar geral da sociedade. Ademais, as falhas de governo, distorções da implementação da política, resultam também na formulação de políticas, tendo como base de análise a correção destas falhas (GHOSH, 2001).

São tidas como questões centrais para a política pública a decisão de quando e de que forma agir. Roura *et al*. (2000) verificam que a elaboração de políticas públicas e a tomada de decisão são processos sequenciais e de grande complexidade, que se iniciam com o reconhecimento da situação e a análise de informações disponíveis para se decidir sobre a necessidade de adoção de uma política.

Para Acocella (2001), tomar decisões coordenadas e coerentes significa planejar, e na esfera governamental, significa evitar medidas fragmentadas, considerando o conjunto completo de objetivos da política e o conjunto de possíveis ações para cada problema detectado. Haveria para ele uma necessidade de uma decisão coordenada (planejamento) em razão de três fatores: a) a variedade de instrumentos disponíveis para atuação; b) a existência de muitos objetivos e o fato de que cada instrumento pode influenciar um ou mais objetivos de política; e c) o fato de que os problemas de política são intertemporais e, desse modo, a solução de um problema presente está ligada à solução do mesmo no período subsequente, tornando a coerência temporal das escolhas públicas um aspecto importante do planejamento.

O planejamento do governo pode ser subdividido em duas etapas chamadas, genericamente, fase de planejamento e fase de programação, sendo compostas por quatro momentos distintos: a) a formulação dos objetivos e a definição de diretrizes gerais que darão origem às políticas governamentais e às políticas setoriais, realizadas na arena política como resultado da interação entre opinião pública, partidos políticos e demais agentes sociais; b) o plano, decorrente da orientação geral da política, que reduz o número de alternativas de ação de modo compatível com os meios disponíveis para as ações futuras, concluindo a fase de planejamento; c) o programa, que realiza a seleção cuidadosa dos fins e dos meios apropriados para alcançar os objetivos estabelecidos inicialmente; e d) os projetos derivados dos programas (Nogueira e Medeiros, 1999).

Para que a política seja implementada com sucesso, o seu planejamento deve contar com três capacitações básicas. A primeira é a capacitação institucional que inclui o apoio político; a fundamentação jurídica; e a estabilidade e respaldo popular às ações do governo. A segunda refere-se à administrativa, que envolve especialmente a burocracia.

Já a terceira capacitação se trata da técnica, que envolve os dados e o pessoal qualificado (Holanda, 1983 *apud* Nogueira e Medeiros 1999, 19). Nogueira e Medeiros (1999) também destacam a acumulação de recursos humanos, técnicos e financeiros como indispensável para o sucesso da implementação de uma política, considerando que essa acumulação deve se manifestar não só na garantia de recursos iniciais, mas também na alocação orçamentária para não impedir o andamento do processo.

Verifica-se que a execução de políticas não é tarefa trivial. Nogueira e Medeiros (1999) observam que a implementação de uma política não é decorrência natural do seu processo de planejamento. Fatores externos, resultantes do entrelaçamento de interesses e de setores, podem provocar mudanças imprevisíveis na política, razão pela qual é importante uma avaliação da sua implementação. Os autores lembram a complexidade e interatividade do processo de implementação de políticas públicas que, por envolver a participação de diferentes agentes; o consenso de posições; a resolução de conflitos; compromissos; planejamento contingente e a necessidade de adaptações, pode ser considerado um processo de caráter mais político do que técnico.

A implementação de políticas públicas deve ser vista como um processo, mais do que como um conteúdo em si, sendo que esse processo, no caso de novas políticas ou de políticas de reforma, envolve decisões em dois sentidos: i) a direção a tomar (objetivo a alcançar) e ii) como fazer (meio de alcançar) (Nogueira e Medeiros, 1999). O ultimo aspecto possui grande relevância, pois a falta de cuidado com a execução da política (o como fazer) explica alguns casos de fracassos de políticas públicas (Crosby, 1996 *apud* Nogueira e Medeiros, 1999).

Devido à complexidade que envolve a formulação e a implementação de políticas públicas, bem como à necessidade de adaptações, a avaliação contínua desses dois componentes da intervenção governamental representa um importante passo para a eficácia da gestão pública. Segundo Khakee (1998 *apud* Nogueira e Medeiros, 1999), “o planejamento expresso de forma abrangente como

política pública, deve estar sujeito à avaliação contínua, pois não deve haver uma separação entre planejamento, implementação e avaliação".

Caracteriza-se, portanto, um ciclo de planejamento político, tendo em vista que a avaliação irá fornecer o *feedback* para a melhoria da política. Nogueira e Medeiros (1999) notam que a avaliação periódica é importante para prevenir resultados negativos ou insatisfatórios, e por meio dela também se pode verificar se os objetivos aos quais a política se propunha alcançar foram atingidos e, em caso negativo, a razão para isso.

Para os autores (1999, p.19) "este elemento de *feedback* se justifica na medida em que uma política pública envolve o uso de recursos sociais cuja gestão está a cargo e sob a responsabilidade das autoridades que representam a coletividade".

1.2- Avaliação política e avaliação de políticas: diferenciação conceitual

Na análise de políticas públicas, a preocupação essencial é em estudar como as decisões são tomadas e quais os fatores que influenciam o processo de tomada de decisões, bem como as características desse processo. O desenvolvimento recente da subárea de avaliação de políticas lida também com esse viés comportamental e neutralista: estuda-se a eficácia das políticas, descartando a avaliação política em relação princípios que as fundamentam.

Em consequência, o processo de avaliação é definido como uma análise crítica do programa (política) com o objetivo de apreender, principalmente, em que medidas as metas estão sendo alcançadas, a que custo, quais os processos ou efetivos colaterais que estão sendo ativados (previstos ou não previstos, desejáveis ou não desejáveis) indicando novos cursos de ação mais eficazes.

Se considerarmos avaliar como atribuição de valor, pode-se entender que a avaliação política consiste em atribuir valor à política, às suas consequências, ao seu aparato institucional e aos atos gerados por ela. Para isso, é necessário o estabelecimento de critérios de avaliação que permitam dizer se e porque uma política é preferível à outra. Deste modo, a análise da avaliação possui um caráter complexo e controverso por envolver princípios políticos. Enfatiza-se que a Avaliação Política fica aqui caracterizada como etapa preliminar e preparatória da chamada Avaliação de Política.

Entende-se Avaliação Política por análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a torna preferível à outra, sendo que estas razões devem ser relevantes, ou seja, contribuir para uma desejável quantidade e distribuição de bem-estar. Observa-se ainda que a avaliação não deve ser deter apenas na análise conceitual dos princípios (explícitos ou implícitos) que fundamentam a formulação da política, devendo-se voltar para a questão da compatibilidade interna entre estes princípios e da consistência deles com os mecanismos institucionais previstos.

Realizada esta distinção preliminar, foca-se o estudo na Análise de Impacto Regulatório como instrumento de política pública.

CAPÍTULO 2– A Análise de Impacto Regulatório (AIR) como instrumento de política pública

2.1- A Análise de Impacto Regulatório: definição e características

A Análise de Impacto Regulatório - AIR é um instrumento que auxilia a racionalização do processo regulatório, através de técnicas qualitativas e quantitativas, que apoia o ciclo de políticas públicas, trazendo informações e dados relevantes e construindo bases racionais para a tomada de decisões.

De acordo com a OCDE (1997, p. 33), o conceito de AIR é o seguinte: "A AIR é uma ferramenta que examina e avalia os prováveis benefícios, custos e efeitos das regulações novas ou alteradas. Ela oferece aos tomadores de decisão dados empíricos valiosos e uma estrutura abrangente no qual elas podem avaliar suas opções e as consequências que suas decisões podem ter. A AIR é utilizada para definir problemas e garantir a ação governamental seja justificada e apropriada".

A AIR pode ser compreendida como um processo de gestão de riscos regulatórios com foco em resultados, orientado por princípios, ferramentas e mecanismos de transparência, participação e *accountability*.

Deste modo, a AIR é um instrumento que examina e avalia os prováveis benefícios, custos e efeitos no âmbito do desenvolvimento e implementação de políticas públicas e/ou na atuação regulatória.

Como instrumento de políticas públicas, a AIR se trata de um conjunto de procedimentos que antecede e subsidia o processo de tomada de decisão, disponibilizando informações e dados empíricos, a partir dos quais permite aos tomadores de decisão avaliar as alternativas existentes e as possíveis consequências, abrangendo desde a identificação e análise do problema a ser enfrentado, bem como das possíveis opções análise, até o procedimento de consulta pública e de tomada de decisão. Nesse sentido, a AIR possui algumas etapas básicas que devem ser seguidas, implementadas para chegar a melhor alternativa possível, isto é, a recomendação possível em relação a custos e benefícios sociais e econômicos.

2.2.- As etapas da AIR

Podem-se elencar os seguintes elementos ou etapas a serem seguidas dentro da Análise de Impacto Regulatório – AIR, de acordo com *"Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation"* (OCDE, 1995):

1) Identificação do Problema;
2) Objetivos;
3) Opções;
4) Análise de Impacto;
5) Participação social e consulta pública;
6) Conclusão e recomendações; e
7) Implementação e revisão.

2.2.1- Identificação e definição do problema

O processo de avaliação do impacto regulatório começa com a definição do problema, que é aquele que afeta ou poderá afetar o bem-estar coletivo. Definir adequadamente o problema permitirá escolher e buscar encontrar a escolha certa, sendo esta a de efetuar a política regulatória ou não. Podemos considerar a definição do problema como imprescindível para a escolha da correta metodologia de avaliação de impacto regulatório e para definição do instrumento adequado para resolvê-lo.

A definição do problema requer explicar porque existe um problema; quão importante ele é; qual é a sua magnitude; se já existe alguma maneira pela qual o governo interveio antes para resolvê-lo; e por que a situação atual, na ausência de intervenção governamental não é sustentável; ou seja, expor a razão para que uma política pública regulatória será necessária.

Justificar a intervenção do Estado é essencial no processo de avaliação de impacto. A existência de um problema não significa necessariamente que o Estado deve intervir para resolver. Haverá ocasiões em que a autoridade não tem a capacidade ou os recursos para lidar. Por isso, é necessário descrever a razão fundamental que a ação do governo é essencial, o que requer responder às seguintes perguntas:

a) Será que o estado tem a capacidade de resolver o problema?

b) O problema é resultado de regulamentações existentes?

c) Se o problema envolve um risco para a comunidade, se o risco é grande o suficiente para exigir a intervenção do Estado, ou se o risco é aceitável, se considerarmos que as medidas de mitigação necessárias são muito caras.

Nesse sentido, grande parte da justificativa para a intervenção estatal paira sobre os conceitos de falhas de mercado e falhas do governo; embora o governo também possa intervir quando há uma

ameaça iminente e significativa à população ou, quando necessário para alterar certas circunstâncias sociais.

Pode-se ser entendida falha de mercado quando o mercado por si só não pode alocar de forma eficiente os bens e serviços que a comunidade necessita, seja de forma suficiente de quantidade e de qualidade, o que gera uma diminuição do bem-estar da população. Entre os principais tipos de falhas de mercado são as externalidades, os bens públicos e as falhas de informação.

Já falhas de competição existem quando ocorrem obstáculos à livre concorrência dos produtores no mercado, ou seja, a estrutura de mercado predominante mostra uma concentração excessiva de fornecedores, não gerando incentivos necessários para estes compitam.

2.2.2- Objetivos.

O próximo passo, após a identificação do problema e suas causas, é definir o propósito ou propósitos do regulamento. Devem ser definidos clara e especificamente os objetivos diretamente relacionados ao problema identificado e as razões para a necessidade de intervenção estatal. Sem uma compreensão completa do que se quer conseguir, é impossível definir qual é a melhor alternativa para resolver determinado problema.

A definição da meta é a relação entre a identificação do problema e a enunciação das diferentes alternativas de políticas públicas e sua posterior comparação. Além disso, a coerência entre os objetivos de regulação e o problema identificado é crucial para avaliar o desempenho do regulamento, ou seja, se ele está funcionando ou não.

Os objetivos devem atender aos critérios SMART (sigla da expressão em inglês que significa: específicos, mensuráveis, alcançáveis, realistas e dependentes do tempo).

Os critérios SMART necessários são:

i) ter objetivos suficientemente precisos e concretos, para que não haja uma ampla margem de interpretação;

ii) definir um estado futuro com base em critérios mensuráveis, de modo que será possível verificar o sucesso deste objetivo;

iii) ter pessoal capaz de alcançar e realizar os objetivos e metas;

iv) propor objetivos e metas ambiciosas, a fim de que os responsáveis vejam os objetivos como um trabalho significativo; e

v) estabelecer datas fixas ou períodos de tempo para o cumprimento, caso contrário, as metas e objetivos tendem a serem ideias vagas e de curto prazo.

Portanto, devem ser identificados claramente objetivos, resultados, metas em relação ao problema identificado. Um erro comum é confundir o resultado final desejado da proposta com os meios de obtê-la. Por exemplo, um grande objetivo do governo de transporte pode ser “reduzir os custos associados a acidentes de trânsito”. Este objetivo difere de um objetivo mais restrito como "A

obrigatoriedade do uso de cintos de segurança", que é um dos muitos meios de alcançar o objetivo mais amplo.

O objetivo desta parte da análise de impacto não é pré-justificar uma solução preferida, e sim especificar o objetivo de modo suficiente claro para que todas as soluções alternativas relevantes possam ser consideradas.

No entanto, não devem ser feitos objetivos de forma ampla ou genérica para evitar que as alternativas se tornem muito extensas para analisar, ou que o objetivo se torne muito difícil de estabelecer.

2.2.3- Opções.

A análise de impacto regulatório deve identificar uma série de opções alternativas, incluindo, conforme o caso, a de não regulamentar, de auto-regulação e a opção de co-regulação. Se apenas uma opção (além do *status quo*) é considerada viável, a AIR deve prover uma justificação por ter somente estas duas opções.

Frequentemente várias alternativas da ação do governo podem ser usadas para cumprir os objetivos. Assim, devem ser consideradas estas alternativas no processo de avaliação de impacto regulatório para justificar que a regulamentação é a melhor ferramenta para resolver um problema.

Esta parte do AIR busca identificar as alternativas viáveis que poderiam total ou parcialmente alcançar os objetivos governamentais. Indica-se que deve ser descrita cada alternativa e explicar como a opção, se implementada, poderia alcançar o resultado desejado. Deve ainda testar a eficácia e adequação das alternativas (regulatórias e não-regulatórias) para alcançar os objetivos determinados. Como é impraticável avaliá-las cada uma detalhadamente, é preciso estudar as opções que razoavelmente possam vir a alcançar os objetivos do governo. Opções inviáveis não precisam ser consideradas em detalhes na AIR, no entanto precisa-se explicar a razão destas opções não serem consideradas viáveis.

A primeira alternativa que devemos estudar é o cenário-base, o que mostra o que aconteceria se o Estado resolver não intervir. O cenário-base (ou cenário de referência) é o ponto de comparação com a qual todas as alternativas de políticas públicas serão reunidas para identificar aquela que melhor atende ao objetivo inicialmente declarado. E a comparação é feita de forma consistente no presente e no futuro.

Portanto, o cenário de referência pressupõe a construção da projeção dos fatos atuais, assim como o resto das alternativas de intervenção estatal também vão projetar seu impacto na sociedade.

Definir adequadamente o cenário de base é fundamental para escolher corretamente a metodologia de avaliação de impacto, e determinar qual a melhor opção para a ação governamental. Para definir corretamente o cenário de referência, devemos considerar se o Estado interveio anteriormente, a fim de resolver este problema:

a) Se o Estado não interveio, o cenário de base é a continuação das atuais circunstâncias, e verificar se esse cenário vai se adaptar as futuras mudanças;

b) Se o Estado já interveio, o cenário de referência reflete a continuidade dessa política e seus efeitos, sem que os regulamentos existentes sejam alterados ou um novo regulamento seja emitido; e

c) Se for previsto que a ação do governo atual vai chegar ao fim (por exemplo, se a lei for válida apenas nos primeiros quatro anos), será conveniente para definir o cenário de referência considerar as mudanças futuras, isto é, que em determinado período de tempo voltará para a condição em que não existia a intervenção do governo.

Além disso, as alternativas disponíveis para os tomadores de decisão não se tratam apenas de ações regulatórias. Existem outras ferramentas que não são regulatórias em sentido estrito, mas que geram os incentivos necessários para resolver os problemas e alcançar a meta através de mecanismos de mercado: é o caso dos impostos, subsídios ou licenciamento. Destaca-se ainda que inclusive entre as alternativas também se considera uma combinação desses mecanismos de mercado com as ações regulatórias.

Assim, para escolher as alternativas que podem resolver o problema devem ser consideradas, entre outros fatores, as opções propostas pelos intervenientes relacionados com o problema, a evidência internacional e/ ou o cenário de referência. Para gerar uma análise completa, propõem se identificar uma série de opções e avaliar em detalhe apenas as alternativas viáveis de implementar.

Formas de regulação alternativas:

a) A auto-regulação é geralmente caracterizada por regras formuladas pelo próprio mercado e códigos de condutas nos quais a indústria é o único responsável pela execução. Pode considerar a auto-regulação como uma opção viável se:

- não há forte preocupação de interesse público, em particular, nenhuma grande questão de saúde pública e preocupações de segurança;

- o problema ser um evento de baixo risco, de baixo impacto ou significado; e

- o problema pode ser corrigido pelo próprio mercado. Por exemplo, pode haver um incentivo para os indivíduos e grupos para desenvolver e respeitar os acordos de auto-regulação (vantagem de mercado).

Observa-se que a auto-regulação poderá não ser eficaz se a indústria tem um incentivo para não cumprir as regras ou códigos de conduta.

b) Quase-regulação inclui uma série de regras ou acordos em que os governos influenciam as empresas a cumprir, mas que não fazem parte de uma explícita regulamentação estatal.

c) Co-regulação normalmente se refere à situação em que a indústria se desenvolve e administra os seus próprios acordos, mas o governo presta apoio normativo para permitir que os arranjos sejam executados. Às vezes, a legislação do governo estabelece normas obrigatórias, mas possibilita que algumas regras do mercado podem ser consideradas em conformidade com esses padrões. A lei pode prever também arranjos do governo no mercado.

d) Explícita regulamentação do governo: compreende primária e subsidiária legislação. É a forma de regulamentação que é mais comumente usada. A regulamentação governamental explícita geralmente é usada em casos:

- que envolvem problema de alto risco, de alto impacto ou significado de;
- exigidos pela comunidade repressões legais;
- de aplicação universal; ou
-em que há um problema sistêmico e de reiteradas violações, e não há possibilidade efetiva de sanções serem aplicadas.

2.2.4- Análise de Impacto

A AIR deve fornecer uma análise adequada dos custos e benefícios das possíveis opções, além de: a) identificar os grupos da comunidade que possam ser afetados por cada opção e analisar os impactos econômicos, sociais e ambientais significativos sobre eles;

b) avaliar os custos e benefícios de todas as opções analisadas detalhadamente, se necessário formalmente através de uma análise de custo-benefício, usando o *status quo* como ponto de partida;

c) avaliar o impacto líquido de cada opção da comunidade como um todo, tendo em conta todos os custos e benefícios;

d) avaliar os impactos sobre a empresa e o setor sem fins lucrativos, incluindo questões distributivas;

e) reconhecer o efeito das opções sobre os indivíduos e a carga acumulada em negócios;

f) quantificar outros custos e benefícios significativos na medida adequada, tendo em conta a importância da proposta e seu impacto sobre as partes interessadas;

g) analisar a extensão de cada opção na redução do risco relevante, verificar se o objetivo de regulação é reduzir o risco, bem como os custos e benefícios envolvidos;

h) documentar quaisquer normas internacionais pertinentes e, se a proposta regulatória difere a partir delas, identificar as implicações e justificar as variações;

i) se a proposta regulatória irá manter ou estabelecer restrições à concorrência, demonstrar que a regulação resulta em uma rede de benefícios e que os objetivos governamentais somente podem ser alcançados pela restrição da concorrência, e

j) Fornecer provas em apoio às suposições chaves e identificação de eventuais lacunas nos dados.

Ademais, para analisar as alternativas, é preciso considerar seus efeitos positivos e negativos. A análise e quantificação do impacto das alternativas regulatórias são essenciais para comparar e escolher a opção o que gera maiores benefícios que custos, além de poder gerar o máximo benefício para a sociedade.

Em primeiro lugar, os reguladores devem identificar os benefícios e os custos da regulação; considerando os que estão direta ou deliberadamente relacionados, assim como indireta ou acidentalmente; ou seja, aqueles que não são o objetivo da regulamentação, mas que provavelmente podem acontecer.

Também deve considerar o tipo de impacto que está ocorrendo: social ou econômica. Impacto social é aquele relacionado ao ambiente do trabalho, cuidados de saúde ambiental ou área de segurança social; já o impacto econômico ocorre com o objetivo do bem-estar da população resultante nas alterações das condições de concorrência nos mercados, ou o acesso do público a determinadas mercadorias.

Uma vez definido o tipo de impacto, deverá ser realizada a quantificação. Existem diferentes metodologias que irão ajudar-nos neste ponto, especificamente projetado para estudar os efeitos sociais e efeitos econômicos.

Medir o impacto social envolve uma dificuldade adicional, considerando-se que não há, na maioria dos casos, um mercado tradicional e, portanto, os preços, para a maioria dos bens e serviços que estão sujeitos a esses efeitos. Portanto, a quantificação do impacto social é inferir os custos e os benefícios gerados pelo regulamento, não observados diretamente. Assim, os métodos que medem o impacto social são divididos em duas categorias: métodos diretos e métodos indiretos.

O próximo passo na elaboração da análise de impacto regulatório é a realização de uma avaliação abrangente do impacto (custos e benefícios) de cada opção viável. O objetivo aqui é informar aos tomadores de decisão sobre os resultados das opções disponíveis, e, assim, ajudar na chegada da decisão.

Ao analisar cada opção, deve-se considerar quem seria afetado se a opção fosse implementada, o que custos, benefícios e, se for o caso, os níveis de risco, e como eles seriam significativos. Sempre que possível, deve-se quantificar os impactos; sendo preferível que no mínimo na AIR fossem quantificados todos os custos e benefícios relevantes. Todas as avaliações de custos e benefícios, quantitativa ou qualitativa, devem ser baseadas em evidências, com as fontes de dados e suposições claramente identificadas.

A maioria das análises de impacto regulatório usa o *status quo* como referência para avaliar o impacto de cada opção. Adotando esta abordagem permitirá que se identifiquem claramente os custos e benefícios para a escolha da opção preferida.

Para avaliar que os custos, benefícios e do nível de risco associado a cada opção, precisa-se apresentar de forma clara como cada opção mudaria o *status quo*. Assim, a AIR deve explicar como as ações, obrigações e circunstâncias dos diferentes grupos de stakeholders podem mudar se a opção for implementada.

Portanto, se as opções/alternativas foram descritas em termos genéricos no capítulo de "Opções" do AIR, deve ser fornecida aqui uma descrição mais detalhada de que cada opção implicará no capítulo "Análise de Impacto".

Todo o processo de avaliação de impacto converge para um ponto, que é a escolha da alternativa para resolver os problemas apresentados. A comparação das opções é feita considerando o cenário de referência como ponto de partida, ou seja, uma vez estimados os custos e benefícios produzidos por cada uma das alternativas (incluindo o cenário de linha de base e do regulamento proposto), passamos a definir um critério de decisão que irá melhor classificá-las e escolhê-las. Por exemplo, um critério pode escolher a alternativa que é mais eficiente, outro o que gera os maiores benefícios sociais.

Os métodos mais relevantes para comparar as opções ou alternativas de políticas públicas são:

a) análise custo – benefício;

b) avaliação Custo – Eficácia;

c) Análise de Multi – Critério; e

d) Índices de Rentabilidade/Desempenho.

A análise custo-benefício (ACB) é usada sempre que possível para rentabilizar ou quantificar os custos e os benefícios gerados por cada alternativa de política pública. Com este propósito, devem ser considerados os efeitos e impactos sociais e econômicos. Neste caso, os critérios de decisão são a razão custo-benefício (quociente dos custos descontado do valor presente dos benefícios) e do lucro líquido (a diferença entre o total de benefícios e custos totais), assim todas as alternativas são classificadas de acordo com esses critérios.

Por outro lado, a análise de custo - eficácia funciona melhor quando não é possível quantificar ou rentabilizar explicitamente os benefícios de toda a política pública. Não obstante, presume-se que os benefícios gerados pelas diferentes alternativas têm a mesma unidade de medida, ainda que não monetária. O critério neste caso é o de identificar a política pública que gera os menores custos por unidade de benefício (através da relação custo-benefício).

A análise multicritérios é a melhor opção quando há custos e benefícios que são mensuráveis, bem como não quantificáveis. Neste método, simultaneamente, são definidos vários critérios de decisão e não apenas um como nos dois casos anteriores. Os pesos atribuídos a cada critério são definidos de modo subjetivo. Nesse sentido, este aspecto pode ser considerado a sua principal fraqueza, já que os resultados obtidos a partir da aplicação da análise multicritérios não são tão consistentes quanto aqueles lançados pelos outros dois métodos.

Finalmente, os Indicadores de Rentabilidade/Desempenho, como a Taxa Interna de Retorno, a Taxa de Desempenho/Rentabilidade imediata e o Custo Anual Equivalente (CAE) são ferramentas para avaliar se a alternativa proposta é socialmente rentável; isto é, permite avaliar se é conveniente implementá-las, assumindo que representam um custo para a sociedade. Em particular, o CAE é um indicador que mostra o custo anual de possuir, operar e manter um ativo durante a sua vida útil, sendo geralmente usado para comparar as alternativas que geram os mesmos benefícios, mas têm custos e vida útil diferentes, assim, quanto menor for o CAE, melhor é a alternativa de regulação.

Assim, na comparação de alternativas regulatórias pode ser utilizado qualquer um dos quatro métodos acima mencionados. Considerando que os critérios de decisão utilizados em cada método, as alternativas de regulamentação serão classificadas de acordo com o seu cumprimento, sempre considerando o cenário de referência como ponto de partida.

2.2.5- Consulta pública e participação social

A análise de impacto deverá delinear o objetivo da consulta; descrever a forma como a consulta foi realizada (incluindo quando a consulta foi realizada, os prazos e os métodos de consulta); articular os pontos de vista dos consultados, incluindo as eventuais discordâncias; descrever como essas opiniões foram levadas em consideração, e se não foi realizada uma consulta integral e ampla, deve ser dada uma explicação razoável do motivo da sua não realização total.

A consulta pública permite que os pontos de vista dos principais interessados afetados ou beneficiados pelo regulamento, sejam eles cidadãos, empresas, organizações sociais, associações representativas, governo e instituições de ensino, ou comercial.

O processo de consulta pública serve para a avaliação da análise impacto regulatório, sendo esta uma ferramenta para definir adequadamente o problema e sua magnitude, identificar a natureza dos impactos, além de gerar alternativas de regulamentação. A consulta pública permite que as partes interessadas contribuíam para a avaliação, possibilitar ao Estado verificar as necessidades de seus regulamentados e melhora a confiança no processo de emissão de regulamentos.

Para realizar a consulta pública, os governos devem considerar, como um pré-requisito, o acesso livre e aberto das informações bases da AIR; além de coletar o feedback das partes interessadas através de vários canais. Alguns canais que podem ser considerados para reunir informação são:

1. Disseminação ampla da proposta através da Internet;
2. Reuniões como fóruns públicos ou workshops;
3. Criação de comitês e / ou comissões;
4. Consulta informal com grupos selecionados;

Os governos podem definir períodos específicos para comentários da sociedade, podendo optar por consultar o início da proposta e / ou para o desenvolvimento de uma avaliação de impacto regulatório, bem como definir critérios para a consulta.

2.2.6. Conclusão e Recomendações

A AIR deve indicar de forma clara a opção preferida, os motivos da escolha, bem como os custos e benefícios desta opção. Esta declaração deve ser apoiada pela análise contida na AIR.

Tendo identificado a opção preferida para atender os objetivos estabelecidos no início da AIR, considerada a forma da implementação e aplicação da alternativa escolhida após a consulta pública, deve ser estabelecida uma estratégia de revisão que vai permitir que a opção a ser avaliada posteriormente. É importante considerar algumas questões relativas à aplicação prática da opção. Estas incluem:

a) questões administrativas, qual a autoridade que irá impor a proposta de opção, além dos requisitos e os custos envolvidos;

b) forma de realização dos atos regulatórios, mantendo informações extras: como, preenchimento de formulários, ou comprovando experiência, especialização ou realizações educacionais;

c) disposições transitórias para minimizar o impacto sobre as partes interessadas, por exemplo adiada ou a introdução gradual de novas exigências, e fornecimento de informações e outros formas de assistência aos interessados.

2.2.7. Implementação e revisão

A AIR deve fornecer todas as informações sobre a forma como a opção preferida seria implementada, monitorada e revisada. A interação entre a alternativa escolhida e a existência de outros instrumentos regulatórios deve ser claramente identificada.

Deve ser considerada uma série de questões na avaliação da AIR:

a) foi a AIR bem escrita? Será que ela tem uma estrutura lógica e é relativamente livre de vocabulário técnico? Será que ela contém qualquer informação estranha?

b) Foi a AIR transparente? Será que ela contém todas as informações relevantes para a análise dos impactos prováveis da proposta?

c) Será que a AIR claramente delineou o problema? Será que descreveu o porquê da intervenção do governo ser necessário?

d) Foi a AIR um documento equilibrado? Será que foi identificada propriamente as eventuais incertezas na análise (tanto nas opções preferidas e alternativas) e a conclusão refletiu nessas incertezas? As opiniões das partes dissidentes, bem como aquelas que concordam com a proposta foram analisadas adequadamente?

Ao realizar uma análise de impacto regulatório, é relevante que antes os reguladores descreverem os indicadores e mecanismos através do qual avaliam a alternativa escolhida e implementada, para posterior avaliação do desempenho da execução ser avaliada. Estas avaliações são comumente chamadas de avaliações *ex post*, e realizadas com o objetivo de identificar se uma política está funcionando bem e, em caso negativo, quais as reformas devem ser feitas para melhorar o seu desempenho. A avaliação *ex post* serve como feedback para o trabalho do Estado, e permite buscar melhorias e garantir que os regulamentos são eficazes e eficientes.

A inclusão de indicadores de avaliação é importante para facilitar a avaliação dos resultados de uma política regulatória e, ao mesmo tempo, assegurar que as decisões sejam tomadas com continuidade para verificar se foram atendidas de modo eficiente. Um indicador considera um valor base, geralmente obtido a partir de uma relação (divisão), que mede algum objetivo. Em geral, servem como ferramentas que indicam a existência de um progresso projeto específico.

As principais razões para usar indicadores são:

1. Possibilita medir mudanças na condição ou situação ao longo do tempo. Durante o projeto regulatório, é importante definir indicadores que permitem avaliar o desempenho ao longo do tempo de regulação.

2. Facilitar o foco nos resultados das iniciativas ou ações. Neste sentido, os indicadores podem ser usados para diferentes níveis de objetivos de objetivos gerais do regulamento particular.

3. Fornecer informações para tomar decisões sobre a continuação, adaptação, modificação ou cancelamento do regulamento que não atingir as metas previamente estabelecidas.

Além disso, na AIR devem ser previstos mecanismos de como e quando será feita a revisão da opção escolhida.

Assim, pode-se observar a partir desta descrição das etapas da AIR, que elas foram criadas com o objetivo de auxiliar aos tomadores de decisão na escolha da melhor opção possível através da análise de elementos e critérios objetivos, com a finalidade de melhorar a qualidade da regulação pela avaliação dos seus custos, benefícios e dificuldades e como subsídio para a tomada de decisão.

CONCLUSÃO

Primeiramente, políticas públicas podem ser estudadas por apenas razões científicas: entender as causas e consequências das decisões políticas melhora o conhecimento da sociedade. Ademais, as políticas públicas também podem ser estudadas por razões profissionais: entender suas causas e consequências permitem aplicar o conhecimento da ciência social para resolver problemas na prática.

Por fim, as políticas públicas podem ser estudadas por propósitos políticos para assegurar que a nação adote as políticas certas para alcançar os objetivos certos, servindo também para informar as decisões políticas, o nível da percepção política e da melhora da qualidade nas políticas públicas.

Nesse sentido, é importante o estudo das teorias de políticas públicas, para analisar as diversas formas de tomada de decisões. Registra-se também a análise dos instrumentos da política pública como ferramentas das decisões do governo.

Dentre a investigação dos instrumentos de política pública, destacou-se o estudo do conceito e etapas da Análise de Impacto Regulatório – AIR.

Deste modo, podemos concluir que a AIR é um conjunto de procedimentos que subsidia o processo de tomada de decisão, disponibilizando dados empíricos, pelos quais os tomadores de decisão podem avaliar as opções existentes e as possíveis consequências. Assim, abrange desde a delimitação e análise do problema a ser enfrentado e análise de opções possíveis existentes, até o procedimento de consulta pública e de tomada de decisão.

Por fim, buscou-se na descrição das etapas da AIR, diante da pouca bibliografia brasileira sobre este tema, auxiliar aos tomadores de decisão com a utilização de métodos objetivos para encontrar a melhor opção para solucionar o problema, favorecendo a transparência dos governantes na tomada de decisão, que é um objetivo dos países atualmente, além de recomendação da OCDE como forma de melhoria da qualidade regulatória.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, R. L. *Projeto e experiência de educação ambiental formal no DistritoFederal:* uma avaliação da eficácia e efeitos de dispersão. 2002. 212 f. Dissertação(Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente) – Departamento de Economia,Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

ACOCELLA, N. *The Foundations of economic policy:* values and techniques. Reino Unido: Cambridge University Press, 2000. cap. 5-9.

BOTELHO, Antonio José Junqueira. *Globalização, regulação e neonacionalismo: uma análise das agências reguladoras.* Revista de Sociologia e Política, n. 18, 2002.

CAPELLA, A. C. N. O papel das ideias na formulação de políticas públicas. In: *Encontro de Administração pública e governança*, Anpad, 2006, p. 3.

COMISSÃO EUROPEIA. *Impact Assessment Guidelines*. Disponível em<http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_en.htm>. Acesso em 05.11.2014.

DRAIBE, Sônia. *A política social no período FHC.* Tempo Social, v. 15, n. 2, 2003.

DYE, Thomas. (1995), *Understanding Public Policy*. NJ: Prentice Hall, pp. 2-16

_____. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDERMAN, Francisco G. e SALM, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento – bases epistemológicas e modelos de análise.* Brasília: Editora UnB, 2009, p. 99-132.

FIGUEIREDO, M. e FIGUEIREDO, A. (1986), *"Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referências teóricas"*, Revista João Pinheiro.

GREUNING, G. *Origin and Theoretical Basis of New Public Management*. *International Management Public Journal*, v. 4, p-1-25, 2001.

HOWLETT, Michael. *Designing Public Policies:* Principles and Instruments. New York: Routledge,2011.

JORDANA, LEVI-FAUR, D. *The Politics of Regulaton: institutions and regulatory reform for the age of governance.* Edward Elgar Press, 2004.

LASWELL, H. D. (1936/1958). *Politics: Who gets what, when, how*. Cleveland: Meridian Books.

LODGE, M. & STIRTON, L.*Withering in the heat? The regulatory state and reform in Jamaica and Trinidad & Tobago. Governance* 19(3): 465-95, 2006. Embedding Regulatory Autonomy in Caribbean Telecommunications. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73(4): 667- 693, 2002.

LODGE, M. & WEGRICH, K. *High Quality Regulation: its popularity, its tools and its future. Public Money and Management* (forthcoming), 2009.
_____. *Mananging Regulation – regulatory analysis, politics and policy*. Palgrave MacMillan, p. 251-252, 2012

MAJONE, G. *From the positive to the regulatory state. Journal of Public Policy*, v. 17, p. 139-167, 1997.

MANDELKEN GROUP. Mandelkern Group on Better Regulation Final Report. União Europeia,2001.Disponível em http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf. Acesso em 11.11.2014.

NOGUEIRA, J. M.; MEDEIROS, M. A. A. de. *As interfaces entre políticas setoriais ea política de meio ambiente*: aspectos concentuais e operativos básicos de políticapública. Brasília: UnB/NEPAMA, 1999. 30 p.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. Relatório sobre a reforma regulatória – Brasil: Fortalecendo a Governança para o crescimento. Disponível em http://www.regulacao.gov.br/livros/brasil-fortalecendo-a-governanca-para-o-crescimento/em-portugues. Acesso em 17.11.2014.
_____. Building an institutional framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for policymakers. Paris: OCDE, 2008.
_____. Indicators of regulatory management systems – 2009 Report. Paris: OCDE, 2009.
_____. Competition assessment toolkit. Paris: OCDE, 2007.
_____. *Análise de Impacto Regulatório OCDE* (1997): as melhores práticas nos países da OCDE. Paris: OCDE, 1997, p. 33.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. *Instrumentos governamentais: reflexões parauma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Rev. Adm. Pública,Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, Dez. 2011.

POLLITT, C.; BATHGATE, K.; CAUFIELD, J.; SMULLEN, A.; TALBOT,C. *Agency Fever? Analysis of an Internacional Fashion*. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 3, p. 276, 2001.

ROURA, J. R. C. (Coord.). *Introducción a la política económica*. Madrid: McGraw-Hill,2000. p. 99-212

RUA, Maria das Graças. *A avaliação no ciclo de gestão de políticas públicas*. 2004. Disponível em: http://www.seguranca.mt.gov.br/UserFiles/File/SUPF/aval_cic_gest_pub.pdf.

SARAIVA: Enrique. *Introdução à Teoria da Política Pública*. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas – *Coletânea*, vol I: ENAP, 2006.

SELZNICK, P. *Focusing Organizational Research on Regulation*. In: NOLL, R. (ed.) *RegulatoryPolicy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press, pp. 363-367, 1985.

SOUZA, Celina. (2006). *Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas*. In: ROCHMA, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
SQW. *Evaluating the impact of regulation: Developing a methodology*. Londres, 2005, p. 16. Disponível em http://www.bis.gov.uk/files/file22009.pdf Acesso em 11.11.14.

SUBIRATS, Joan. *Definición del Problema. Relevancia Publica y formacion de la agenda de actuacion de los poderes públicos*. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas – *Coletânea*, vol I: ENAP, 2006.

SUSSKIND, L. E. An alternative to Robert's Rules of order for groups, organizations andad hoc assemblie that want to operate by consensus. In. *Workshop on DeliberativeDemocracy and Dispute Resolution.* Cambridge: Harvard Law School, 2005.

TREBILCOCK, M. et. al. The Choice of governing instruments. *Canadian Journal of Political Science*, v.16, n.3, p. 1-31, 1982.

VILLASBÔAS, P. de P. *A importância da participação pública no processo deavaliação de impacto ambiental:* estudo de caso do Porto da Barra Ltda.,Florianópolis, Santa Catarina. 2003. 204 f. Tese (Doutorado em Engenharia deProdução) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.