



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA

Adler Gabriel Da Silva Campos, Jeferson Tadeu De Souza

[ARTIGO] GT 2 Análise de Políticas Públicas

A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA

Resumo:

Análise de Impacto Regulatório (AIR) é um método de avaliação das consequências e dos custos-benefícios das regulamentações existentes. Revisões anteriores focaram em setores específicos, como do mercado financeiro e do meio ambiente, ou ainda trataram da qualidade das AIRs. Verificando a oportunidade de uma revisão mais abrangente, o presente trabalho utilizou do protocolo de revisão sistemática TEMAC para verificar como a literatura aborda a utilização da AIR no processo de elaboração de políticas públicas. O *corpus* da revisão considerou 88 artigos no período de 2012 a 2022. Constatou-se que o tema não se restringe ao setor jurídico, tendo impacto em outras áreas como sociologia e administração pública. Verificou-se que, embora seja um importante instrumento de transparência e avaliação dos riscos, os relatórios de AIR ainda se mostram de baixa qualidade e tendem a apresentar viés de acordo com interesses políticos, o que impacta seu aproveitamento na elaboração de políticas públicas.

Palavras-chave: análise de impacto regulatório. elaboração de políticas públicas. método TEMAC. revisão sistemática.

Introdução:

O ordenamento jurídico brasileiro é formado por aproximadamente 5 milhões de normas (Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação [IBPT], 2021) interdependentes e inter-relacionadas (MARTINS, 2006). Estes diplomas jurídicos estão conectados a outras fontes de direito como jurisprudências, julgados precedentes e ontologias (NASCIMENTO; SIEBRA 2015; IAMUNDO, 2017) formando, em conjunto, um sistema complexo, composto por muitas peças simples e irredutivelmente entrelaçadas (MITCHELL, 2009), e basilar para as políticas públicas nacionais.

Contudo, conforme Moraes (2013), e a despeito da complexidade da rede de normativas, o direito brasileiro calçou-se em um paradigma positivista, mecanicista e com pretensão reducionista à certeza da previsibilidade dos resultados do que foi ordenado em seus textos. Esta visão aproxima-se da burocracia weberiana na qual há um ideal de grupos de funcionários organizados e submetidos a normas específicas e determinadas com uma governança centralizada e mecânica (GODOI; SILVA; CARDOSO, 2017).

A adoção de regulamentação normativa sem examinar cuidadosamente o leque de opções disponíveis arrisca a implementação de uma solução que não atinge o objetivo público significativo desejado. Assim, as Análises de Impacto Regulatório (AIRs) são instrumentos que podem fornecer avaliações das soluções, sopesando entre custos, benefícios e impactos marginais (WILLIAMS; ELLIG, 2011).

Do ponto de vista histórico, a AIR é um instrumento de surgimento e adoção muito recente, mas que vem ganhando importância no processo de tomada de decisão (SALGADO; BORGES, 2010) e que propicia a análise das propostas normativas que devem fornecer aos formuladores de políticas das agências avaliações do tamanho e

natureza dos problemas, possíveis soluções e avaliações das soluções que identificam a relação entre benefícios e custos.

A AIR surgiu nos Estados Unidos, sendo implantada no processo regulatório, de forma voluntária, em vários países (PECI, 2011; SALGADO; BORGES, 2010) e angariando importância no processo de tomada de decisão por aprimorar a elaboração dos atos normativos e, por conseguinte, na elaboração das políticas públicas. No Brasil, a AIR foi regulamentada pelo Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 (BRASIL, 2020), e orientada de forma oficial pelo Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório, elaborado pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (BRASIL, 2021), que traz um conjunto de recomendações que devem ser seguidas neste processo.

A AIR, preconizada por decretos e manuais governamentais, deve ser usada por todo o poder público quando diante da iminência da edição, alteração ou supressão de uma norma. Desse modo, partindo da premissa de que ela foi criada com a proposta de ser “um método capaz de ajudar no desenho, na implementação e no monitoramento de melhorias dos sistemas regulatórios” (Peci, 2011, p. 258), pode-se questionar: Como a AIR tem sido utilizada no processo de elaboração de políticas públicas?

Utilizando-se de uma revisão sistemática da literatura, o presente trabalho visa contribuir para a construção de uma resposta a essa questão, buscando identificar e compilar os achados que as recentes publicações científicas apresentaram sobre o tema. Nesse sentido, esse estudo se diferencia de outras revisões sistemáticas publicadas sobre AIR ao fazer uma análise da literatura do tema associado ao processo de elaboração de políticas públicas.

Além desta introdução, o presente trabalho é composto de mais quatro seções: o referencial teórico, que descreve AIRs e seus principais elementos; os métodos e técnicas utilizados para se proceder à revisão sistemática; a análise e discussão dos resultados; e, por fim, as conclusões.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

As AIRs são ferramentas que visam informar, aos que elaboram políticas públicas, acerca dos efeitos de suas decisões regulatórias. Dudley et al. (2017) destacam que ela é útil, ainda que as decisões sejam tomadas por motivos políticos, legais ou éticos.

A AIR é um método de avaliação das consequências das regulamentações existentes e de novas propostas (KIRKPATRICK; PARKER, 2004). Desse modo, constitui-se como um conjunto de procedimentos para subsidiar a elaboração de normas regulatórias por meio da análise de razoabilidade do impacto e das consequências da

edição de um novo ato normativo, e, dessa forma, subsidiar a tomada de decisão que gere maior benefício líquido, bem como auxiliar na implementação e no monitoramento dos sistemas regulatórios. (KIRKPATRICK; PARKER, 2004; MENEGUIN; SAAB, 2020; PECCI, 2011; SALGADO; BORGES, 2010).

Considerando que a AIR surgiu nos EUA, pode-se afirmar que a Ordem Executiva 12.866, se constitui como um marco da sua implantação e modelou as suas atividades. Para Dudley et al. (2017), o principal objetivo da AIR é apresentar informações para decisores a fim de que o regulamento tenha custo-benefício positivo.

A partir do momento em que integra a exposição de motivos dos atos normativos, as AIRs servem, também, como justificativa da política regulatória pelas agências, assim como tais órgãos têm uma abrangência considerável na forma como apoiam e justificam as decisões regulatórias (DESMARAIS; HIRD, 2014). Contudo, Ellig e McLaughlin (2011) enfatizam que a prioridade da AIR deve ser informar e não justificar um ato para meramente cumprir um requisito.

Regulamentar sem examinar cuidadosamente as opções disponíveis incorre em riscos a uma solução que não atinge o objetivo desejado (WILLIAMS; ELLIG, 1993). Assim sendo, a avaliação *ex ante* das implicações das opções regulatórias levanta informações fundamentais para a formulação de políticas públicas (BRASIL, 2021; WILLIAMS; ELLIG, 1993) e pretende aperfeiçoar a eficácia, a eficiência e a qualidade da atividade regulatória (ELLIG; MACLAUGHLIN, 2011; SALGADO; BORGES, 2010).

Diferentemente da análise jurídica ou da forma de uma proposta normativa, a AIR foca na análise de mérito (MENEGUIN; MELO, 2020) e, desta forma, concentra-se na avaliação dos benefícios das propostas regulatórias em relação aos encargos que elas impõem (DUDLEY et al., 2017).

No Brasil, o primeiro esboço de imposição de Análise de Impacto Regulatório para a construção de atos normativos está previsto no Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, considerando que nele se prevê alguns componentes da AIR (MENEGUIN; MELO, 2020). Posteriormente, a Lei de Liberdade Econômica - Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, transformou em obrigatória a AIR para toda a administração pública federal, para as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. Por fim, a AIR foi regulamentada pelo Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.

Conforme Peci (2011), a lógica que permeia o processo de adoção da AIR é a tomada de decisão racional acerca das decisões relacionadas à regulamentação, fortalecendo desta forma a economia e a governança democrática.

2.1 Qualidade da Entrega da AIR

A literatura demonstra o processo que deve ser adotado durante a AIR, e que pode ser resumido em três passos: 1) analisar o problema que pretende ser resolvido pela edição normativa, conhecendo suas causas e impactos, utilizando, para isso, metodologia consistente de coleta, objetivos e tratamento de dados (SALGADO; BORGES, 2010), tendo em mente que um regulamento não pode produzir benefícios a menos que tenha por objetivo resolver algum problema (BULL; ELLIG, 2017; ELLIG, 2018; BRASIL, 2019; BRASIL, 2021); 2) conhecer as alternativas à regulação verificando se a despeito destas, a regulação ainda seria necessária. Após tal verificação, conhecer diferentes propostas de regulamentação computando os benefícios em relação aos encargos que eles impõem. Tendo por base teorias coerentes e evidências empíricas que demonstrem os cenários possíveis (BULL; ELLIG, 2017; DUDLEY et al., 2017; ELLIG, 2018; ELLIG; MACLAUGHIN, 2021; BRASIL, 2019; BRASIL, 2021); e 3) identificar e comparar o impacto de cada alternativa regulatória, estimando os benefícios e os custos sociais (BULL; ELLIG, 2017; ELLIG, 2018; BRASIL, 2019; BRASIL, 2021).

Em relação ao primeiro passo, deve-se iniciar com a identificação do problema central. Neste processo, deve-se ter atenção ao que se denomina falhas de mercado, que são inadequações naturais das relações de mercado, assimetria de informações ou oportunismo, e que demandam a ação governamental para equilibrar a economia ou promover o bem social (DUDLEY et al., 2017; MENEGUIN; MELO, 2020).

As falhas de mercado podem ocorrer de quatro formas: externalidades, bens públicos, poder de mercado e assimetria de informação (DUDLEY et al., 2017; ELLIG; MACLAUGHIN, 2021; MENEGUIN; MELO, 2020). É sobre tais ameaças que atuam as agências reguladoras e o Poder Executivo (MENEGUIN; MELO, 2020).

As externalidades são aquelas falhas de mercado que ocorrem quando as ações de uma parte criam custos ou benefícios não compensatórios significativos para outra parte. As falhas por bens públicos são aquelas que ocorrem quando não é possível excluir usuários que não pagou para usar o recurso e o recurso não pode ser usado. Já o poder de mercado está relacionado aos monopólios que naturalmente surgem em livres mercados e tem a capacidade de reduzir a produção e aumentar os preços. Tais monopólios existem quando as economias de escala são tão grandes que um mercado pode ser atendido ao

menor custo com um único produtor. Por fim, a falha de mercado do tipo assimetria de informação ocorre quando os participantes do mercado têm informações inadequadas, os mercados podem não alocar recursos de forma eficiente. (BULL; ELLIG, 2017; MENEGUIN; MELO, 2020).

Na avaliação das alternativas, é necessário ter uma linha de base, ou seja, possuir a verificação de um “contrafactual razoável” em relação ao qual os custos-benefícios da regulação são medidos. A diferença entre esta linha de base e o estado do mundo com a regulamentação é a mudança incremental que a regulamentação faz, e a medição dos benefícios e custos dessa mudança é o que uma AIR deve fazer (DUDLEY et al., 2017).

Em alguns casos, o processo de construção do ato regulatório pode ser iniciado não em resposta a uma falha de mercados privados, mas para melhorar a eficiência dos programas governamentais, ou para implementar um mandato legislativo de um certo tipo, em que o objetivo é algo diferente da melhoria da eficiência (DUDLEY et al., 2017).

Contudo, em qualquer caso, deve-se ter em mente que todas as estimativas envolvem incertezas, que devem ser quantificadas quanto à sua probabilidade e retorno esperado, devendo ser sopesados os custos esperados da regulamentação em cada alternativa (BULL; ELLIG, 2017). Desse modo, devem ser construídos cenários que considerem que os problemas podem ter múltiplas causas interagindo (DUDLEY et al., 2017; SALGADO; BORGES, 2010) o que pode acarretar, inclusive, à conclusão da alternativa de não regulação (DUDLEY et al., 2017).

Por fim, o último passo diz respeito à estimativa dos custos-benefícios de cada alternativa. Embora as AIRs envolvam análises que vão além da verificação de custo-benefício, percebe-se que esta é um componente importante do processo ao verificar as diferenças entre políticas e o bem-estar econômico. Em setores como da segurança e saúde públicas, outro componente-chave é a avaliação de riscos (DUDLEY et al., 2017).

Contudo, deve-se ter em mente os cuidados na análise dos riscos, dado que é comum que a avaliação de riscos seja feita de forma simplista. As deficiências da análise de custo-benefício podem ser exacerbadas por análises em nível nacional que obscurecem a distribuição das relações de custo-benefício nos níveis regional e local (GINGERICH et al., 2017).

Na literatura, análises de impacto regulatório em setores específicos, como a questão do carbono nas mudanças climáticas (JOHNSON; HOPE, 2012) ou de cigarros (HUANG; CHALOUPEK; FONG, 2013), mostram que a transparência e a metodologia utilizada nas AIR possuem fragilidades. Entretanto, Ellig e McLaughlin (2011), ao analisarem 45 relatórios de AIR, em seis setores, no ano de 2008, alegaram que estes têm

como pontos fortes a transparência, a acessibilidade e a clareza, a qual esses instrumentos pretendem promover. Enquanto as maiores fragilidades são a falta de análise sistêmica e de análise em retrospectiva do problema. Sendo assim, os relatórios se mostram de baixa qualidade. Os autores também dão indícios de que a qualidade da AIR pelas agências é suscetível a influências políticas independente da *administration* (governo vigente), ainda que ocorram diferentes padrões de regulação devido a diferentes preferências políticas (ELLIG; MACLAUGHLIN; MORRALL, 2012).

Outro problema ligado à baixa qualidade da AIR - que pode estar relacionado a falta de análise sistêmica - descoberto por Peci (2011), diz respeito à: fragmentação das instituições, resultando na falta de um "sistema" coerente regulatório; fraca vinculação com o processo de formulação de políticas públicas, especialmente, devido à falta de atuação dos órgãos responsáveis nessa fase do processo; confusão de atribuições referentes às agências reguladoras vis-à-vis ministérios supervisores; e multiplicidade e complexidade dos instrumentos regulatórios.

2.2 Riscos e Pontos Fracos da AIR

Para contribuir com a melhoria da AIR, a pesquisa científica pode fornecer um importante papel. Contudo, a utilização da AIR tem sido longe da neutralidade que o pensamento científico exige, pois é usada mais como ferramenta de convencimento e de justificativa do que de tomada de decisão, sobretudo nas instâncias políticas mais elevadas (SHAPIRO; MORRALL III, 2012; DESMARAIS; HIRD, 2014; COSTA; DESMARAIS; HIRD, 2016).

Isto relaciona-se com outro fato, constatado por Ellig e McLaughlin (2012), de que a qualidade da análise regulatória é geralmente baixa e muito variada. Neste sentido, Fraas e Lutter (2010) afirmam que AIRs possuem maior qualidade quando as regras emitidas exigem das agências maior consideração de sopesar custos ou benefícios líquidos. Além disso, a AIR tem sido bastante usada em assuntos que acabam por receber atenção da mídia e do público em geral. (DESMARAIS; HIRD 2014; COSTA; DESMARAIS; HIRD, 2016).

A exemplo do viés de uso da ciência na AIR, a pesquisa de Yackee e Yackee (2006), evidenciou que a pessoa que discursa acerca da proposta normativa é mais importante para a agência do que o seu nível de especialização. Além disso, Fraas e Lutter (2010) sustentam que a qualidade da análise é geralmente maior para regras emitidas sob legislação que exige que as agências considerem custos ou benefícios líquidos.

Peci (2011) identificou que há um *gap* de implementação e baixo nível de qualidade das AIR na prática. Para este autor, isso se deve à falta de capacidades técnicas dos representantes do governo e à baixa qualidade das informações e dos dados necessários para se proceder às análises. Na mesma linha, Johnson e Hope (2012) notam que os três modelos econômico-climáticos utilizados pelos EUA subestimam o custo social do carbono (SCC) e superestimam as taxas de desconto. Ainda que os modelos analisados estejam alicerçados em literatura revisada por pares, o trabalho aponta mais um exemplo de uso inadequado da AIR na implementação de políticas públicas, já que o SCC, quando recalculado, pode custar até 12 vezes mais que o estimado pelo comitê.

Em um quase-experimento, Huang, Chaloupka e Fong (2013) verificaram diferenças entre a AIR nos EUA e no Canadá, mensurando o uso de imagens de sinalização de advertência em embalagens de cigarro (GWL). Os autores observaram que o impacto de GWL no Canadá foi maior do que nos EUA, considerando o número de adultos fumantes, e atribuem o resultado dos EUA à metodologia empregada pela agência responsável pela regulação de cigarros (*Food and Drug Administration* - FDA). Os resultados demonstram que a FDA utiliza uma abordagem falha para calcular tal impacto, além de problemas como a falta de transparência e de detalhamento dos modelos analíticos (HUANG; CHALOUKKA; FONG, 2013). Enquanto isso, o próprio governo brasileiro afirma que a baixa qualidade da AIR, pode resultar, dentre outras coisas, no aumento de preços, no desestímulo de investimento, no aumento de riscos e em distorções do mercado (BRASIL, 2018).

Bull e Ellig (2017) elencaram uma série de pontos fracos que têm sido praticados nas AIR, dos quais destacam-se: a) as AIR não têm fornecido uma avaliação completa dos benefícios e custos de todo o regulamento; b) falta de análise sistêmica, sendo que análise de alternativas é quase sempre limitada a alternativas dentro da autoridade estatutária da agência; c) os custos para as agências são frequentemente ignorados; e d) a quantificação de benefícios é incomum, e por vezes superestimada, enquanto a quantificação de custos é mais comum, mas geralmente se limita aos custos burocráticos.

2.3 Falhas de Governo

Se os atos regulatórios existem para suprir, dentre outros objetivos, principalmente as falhas de mercado, as normas mal elaboradas podem desencadear o que a literatura denomina a falha de governo, quando a atuação estatal gera mais custos do que benefícios à sociedade (MENEGUIN; MELO, 2020).

As falhas de governo ocorrem quando os efeitos das regulações não produzem os resultados esperados pela sociedade (BULL; ELLIG, 2017). Elas podem gerar consequências não intencionais que resultam em mais danos que benefícios (WILLIAMS; ELLIG, 1993). Esse tipo de falha pode ser decorrente de ação dolosa por entes políticos, quando, pelo exemplo posto por Williams e Ellig (1993), os governos tendem a recompensar aqueles com interesses concentrados (empresas ou grupos ativistas) em detrimento daqueles que devem arcar com custos dispersos (por exemplo, um aumento geral dos preços para os consumidores). As falhas de governo podem ser geradas, também pelas falhas de qualidades das AIRs, ou pela sua desconsideração no processo regulatório, quando ela é elaborada para mero cumprimento processual.

Ainda que a AIR não seja de baixa qualidade, outro risco para o ato regulatório é a sua desconsideração no processo normativo. Bull e Ellig (2017, p.16) afirmam que *"muitas vezes parecem ser documentos de advocacia escritos para justificar decisões que já foram tomadas, em vez de informações que ajudaram os reguladores a determinar um curso de ação"* (tradução nossa). Estes autores descobriram que a AIR tem apenas um efeito marginal no processo regulatório, raramente sendo condutora de decisões importantes. Por sua vez, Peci (2011) aponta que, em países desenvolvidos, as influências políticas e as capacidades organizacionais têm influenciado negativamente a adoção e o aprimoramento das AIRs.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS

Na presente pesquisa de caráter exploratório, utilizou-se como método de trabalho a Teoria do Enfoque Meta Analítico Consolidada (TEMAC), de Mariano e Rocha (2017), tendo em vista que essa abordagem consegue integrar as exigências atuais da literatura a respeito de trabalhos científicos como robustez, validade, funcionalidade, precisão, tempo e custos, estabelecidas por Abramo e D'Angelo (2011).

A TEMAC se divide em três etapas: i) preparação da pesquisa; ii) análise bibliométrica, construção da apresentação e a inter-relação dos dados; e iii) detalhamento do modelo integrador e validação baseada em evidências (MARIANO; ROCHA, 2017).

Na primeira etapa, tendo em vista o objetivo e o método de pesquisa (revisão sistemática), buscando ainda que a abrangência dos estudos pudesse empregar, também, publicações internacionais, definiu-se por chave de pesquisa nos repositórios de publicações, o termo: *"regulatory impact analysis"*. É mister informar que, neste processo, a investigação apontou ser favorável à pesquisa da palavra-chave em inglês pelo fato de que a busca preliminar do termo em português retornou poucos resultados, sendo:

nenhum nas plataformas *Scielo* e *Web of Science* e dois na plataforma *SCOPUS*. No que diz respeito à plataforma *IBICT*, de teses e dissertações, foram retornados 488 trabalhos.

Posto isto, na segunda etapa utilizou-se as bases *SCOPUS* e *Web Of Science* (WoS), que são reconhecidos portais de indexação de publicações científicas. O acesso a essas bases foi mediado pelo protocolo "rede CAFe", provida pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), a qual viabiliza acesso ao Portal de Periódicos, de acesso restrito, de pesquisas nacionais e internacionais.

Buscou-se, em ambas as bases, publicações entre o ano de 2012 a 2022, como critério de inclusão, tendo em vista tratar-se de uma temática com pouca frequência de trabalhos novos. Foi aplicado também um recorte por área de conhecimento conforme a base pesquisada. Na base *SCOPUS*, buscou-se trabalhos nas áreas de: ciência social; economia, econometria e finanças; negócios, gestão e contabilidade; ciência da computação; multidisciplinar; "ciência da decisão"; e matemática. Enquanto na WoS o recorte foi feito buscando as áreas de: economia; direito; administração pública; ciência política; ciência social interdisciplinar; negócios e finanças; estudos de desenvolvimento; e gerenciamento.

Foram recuperadas duas listas de pesquisa, constando 76 (setenta e seis) trabalhos na base *SCOPUS*, e 45 (quarenta e cinco) na WoS. Tais listas foram salvas utilizando-se da função "lista" dos respectivos repositórios e baixadas para tratamento de arquivo local. Além disso, utilizou-se das ferramentas de *Analytics* disponibilizadas pelos próprios sites. Após a verificação de duplicatas, foi verificado que apenas 13 (treze) dos 45 trabalhos recuperados da WoS não se repetiam na base *SCOPUS*, além de uma duplicata removida desta base. Portanto, o número de artigos que compõem a amostra final é 88.

Para uma avaliação panorâmica da evolução do tema, fez-se nova pesquisa utilizando-se da base *SCOPUS* com o mesmo termo de pesquisa inicial, contudo com o recorte entre os anos de 2000 a 2021, buscando identificar, dentre os artigos, aqueles com maior índice de *Field Weighted Citation Impact* (FWCI), indicador este que, conforme o site *SCOPUS*, é composto pela "razão entre as citações do documento e o número médio de citações recebidas por todos os documentos semelhantes em uma janela de três anos." (tradução nossa). Foram assim recuperados sete artigos que serão citados na seção que tratará da evolução temática.

Por último, compôs-se o modelo integrador por meio de comparação dos resultados, buscando identificar a força das evidências sobre as conclusões elaboradas acerca da pergunta de pesquisa. Para tanto, conforme procedimento indicado por Mariano

e Rocha (2017), buscou-se, dentre os artigos escolhidos, revisões sistemáticas de múltiplos experimentos bem delineados, evidências de publicações de estudo de caso com resultados apresentados e evidências de mais de um centro ou grupo de pesquisa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

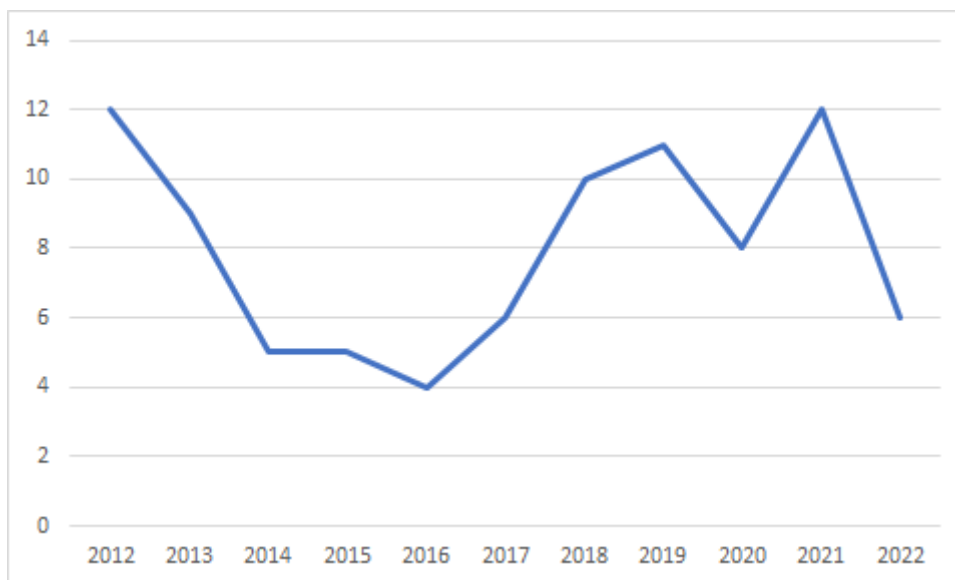
As Análises de Impacto Regulatório são instituídas, formalmente, por governos como um método vinculante, de análise da implementação de políticas públicas, diante da iminência da edição, alteração ou supressão de um ato normativo. Conforme explicam Desmarais e Hird (2014), as AIRs almejam entender os efeitos das decisões regulatórias fornecendo a análise de riscos necessária para que o poder público possa tomar suas decisões políticas, legais ou éticas.

De maneira geral, a AIR é dividida em três passos, sendo o primeiro relativo à identificação do problema central, identificado este com as falhas de mercado. O segundo está relacionado a avaliação das alternativas, sendo necessário, para tanto, ter uma linha de base, ou seja, possuir a verificação de um “contrafactual razoável” em relação ao qual os benefícios e custos da regulação são medidos. E, por fim, estima-se os custos-benefícios de cada alternativa.

A regulação é monopólio governamental, constitutivo do papel e do sentido de existência do Estado. Dado a isso, a comparação entre as produções por países pode sinalizar a presença do tema na agenda das políticas públicas. Neste sentido, foram analisados os países de origem dos artigos. Conforme a lista *SCOPUS* - que traz a informação do país de publicação dos artigos - os Estados Unidos alçaram o maior número de publicações na temática, com 35 publicações, seguido por Brasil e Reino Unido, ambos com seis artigos.

Quanto ao período analisado do corpus de artigos que compõem a amostra (2012 a 2022), observou-se que de 2012 até 2016 houve queda no número de trabalhos publicados, que voltou a crescer nos anos de 2017 a 2019. Os anos de 2012 e 2021 contaram com 12 artigos cada, sendo o número máximo de publicações do período. Em média, foram publicados 8 artigos por ano. A Figura 1 ilustra a quantidade de artigos.

Figura 1: Artigos publicados por ano de 2012 a 2022



Fonte: Elaborada pelos autores.

Ao se verificar as agências patrocinadoras das pesquisas, percebeu-se grande difusão de fontes de recursos, destacando-se dentre aquelas, as duas que são eminentemente governamentais, patrocinaram entre 1% e 4% das pesquisas e não necessariamente ligadas à educação, quais sejam: *United States Environmental Protection Agency*, *Academy Of Finland And Their Regulation And Dynamic Pricing For Flexible Energy Systems Redyflex Project*, *C. Boyden Gray Center For The Study Of The Administrative State* e *European Commission*.

Perscrutando as áreas de publicação dos artigos, conforme informado no campo *subject area* das listas *SCOPUS* e *WoS*, verifica-se que o tema tem sido tratado não somente pela área jurídica, mas principalmente pelas ciências sociais, sendo 51 (cinquenta e uma) publicações, conforme *SCOPUS*, seguido por economia, econometria e finanças, 19 (dezenove) publicações; 16 (dezesesseis) publicações na lista *WoS* e ciências do meio ambiente com 16 (dezesesseis) publicações na lista *SCOPUS*. Enquanto na área de direito (*law*), conforme a lista da *Web of Science*, obteve-se apenas dez publicações.

A evidência do interesse de outras áreas além da jurídica e a diversidade do tema para além da construção de atos normativos pode ser encontrada na análise das principais revistas que publicaram sobre o tema. Verificando os *journals* que mais publicam e de maior *CiteScore* sobre a temática foi elaborado o Quadro 1, composto pela junção das listas *SCOPUS* e *WoS*, e no qual se evidencia revistas de análise de riscos e de custo-benefício, além de revistas jurídicas das quais se destacam aquelas relacionadas ao direito administrativo. O Quadro 1 também apresenta que relevantes revistas têm se desdobrado sobre o tema, demonstrando sua importância acadêmica, especialmente dentro das respectivas áreas dos *journals*.

Quadro 1: Síntese da produção publicada por periódicos

Revista	Documentos Publicados	CiteScore	Maior Percentil
<i>Journal of Cost-Benefit Analysis</i>	9	4.2	89
<i>Regulation & Governance</i>	5	6.2	97
<i>Administrative Law Review</i>	4	-	-
<i>Risk Analysis</i>	4	7	88
<i>Journal of Policy Analysis and Management</i>	3	5.2	93
<i>Comparative Political Studies</i>	2	6.6	96
<i>Public Choice</i>	2	2.7	77
Revista do Serviço Público	2	-	-

Fonte: Elaborado pelos autores.

Uma terceira evidência de que o tema está relacionado não somente com o setor jurídico, mas que também é de interesse de outras áreas e que se aproxima da análise de riscos, economia e ciência social, pôde ser extraída por meio da análise das palavras-chave utilizadas nos artigos. Ao longo dos anos, tanto da lista *SCOPUS*, quanto da *WoS*, sendo percebido que o termo 'custo-benefício' não somente diz respeito à revista que mais publica na temática, mas também é a segunda palavra-chave mais frequente, conforme a lista *SCOPUS* e a terceira conforme a lista *WoS*.

Dos artigos recuperados das bases *SCOPUS* e *WoS*, foram destacados os de maior relevância, ressaltando-se que não foi possível recuperar nenhum indicador de *CiteScore* de nenhum dos artigos, pois estes não constavam na *SCOPUS*, conforme Quadro 3.

Quadro 3: Publicações por Autor

Publicações	Autores	Ano	Cited by SCOPUS(WoS)
<i>Cigarette graphic warning labels and smoking prevalence in Canada: A critical examination and reformulation of the FDA regulatory impact analysis</i>	Huang, J., Chaloupka, F.J., Fong, G.T.	2013	78
<i>The social cost of carbon in U.S. regulatory impact analyses: An introduction and critique</i>	Johnson, L.T., Hope, C.	2012	68

<i>Diffusion of Regulatory Impact Analysis Among OECD and EU Member States</i>	Francesco, F.	2012	35(26)
<i>Public policy's bibliography: The use of research in US regulatory impact analyses</i>	Desmarais, B.A., Hird, J.A.	2014	27(21)
<i>Continuity, change, and priorities: The quality and use of regulatory analysis across US administrations</i>	Ellig, J., McLaughlin, P.A., Morrall Iii, J.F.	2012	21
<i>Spatially resolved air-water emissions tradeoffs improve regulatory impact analyses for electricity generation</i>	Gingerich, D.B., Sun, X., Behrer, A.P., Azevedo, I.L., Mauter, M.S.	2017	19(20)
<i>The Quality and Use of Regulatory Analysis in 2008</i>	Ellig, Jerry; McLaughlin, Patrick A.	2011	(20)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como lacunas e possibilidades para estudos futuros, os sete artigos listados no Quadro 3 elencam a possibilidade de se investigar as problemáticas do impacto de AIRs utilizando outras variáveis, como o caso de Huang; Chaloupka e Fong (2013) que recomendam que diferentes fatores sejam investigados ao se analisar o controle de consumo de tabaco. Por sua vez, Francesco (2012) e Johnson e Hope (2012) reforçam a fragilidade na metodologia e na transparência da elaboração e da divulgação das AIRs, junto à necessidade de se obter informações mais detalhadas na composição, atividades e engajamento de cada governo.

Outro elemento apontado é o fator político e sua possível influência na formulação e aplicação de análises de impacto regulatório. Soma-se a isso as influências das agências que conduzem tais análises. (ELLIG; MCLAUGHLIN; MORRALL, 2012). Por outro lado, Desmarais e Hird (2014) apontam que é frequente a utilização de evidências científicas para a elaboração de AIRs por parte de agências reguladoras, sem que se observe a qualidade de tais “evidências”.

Como visto na bibliometria, a maior parte dos artigos são publicados no contexto dos Estados Unidos, seguidos pelo Reino Unido e Brasil. Porém, este dado aliado ao número médio de artigos publicados por ano (oito) revela que a pesquisa em AIRs ainda é pouco expressiva, ainda que não seja meramente basilar.

A partir desses resultados, a sugestão de agenda de pesquisa se alicerça em: trazer diferentes variáveis para análises de impacto regulatório que determinem relações de causa com maior confiabilidade entre a regulação e seus impactos; investigar como o jogo político pode influenciar a inclusão de AIRs na formação de agenda governamental; a

qualidade de evidências científicas tidas como base para decisões em AIRs e; a diversificação do *locus* de pesquisas na temática, entendendo que fatores ambientais podem estar associados ao consumo e que este, por sua vez, pode estar associado a como regulações governamentais são incluídas ou não da agenda.

5. CONCLUSÕES

Na condução da presente revisão sistemática, foi utilizado o protocolo TEMAC. Na etapa 1, foram definidas: a palavra-chave “*regulatory impact analysis*”; o período de 2012 a 2022; as bases de dados *SCOPUS* e *Web Of Science*, e áreas de conhecimento, como ciências sociais, direito, ciências ambientais, econometria, entre outras. Com esses elementos, foi delimitada uma amostra de 88 artigos científicos.

Na etapa 2, a análise bibliométrica permitiu concluir que o assunto não se restringe somente à área jurídica, sendo empregada em áreas diversas, em especial as análises de políticas públicas e aquelas que podem sofrer regulamentação. Foi visto, ainda, que existem muitos autores e que, conseqüentemente, há pouca relação de coautoria e cocitação entre eles, já que são poucos os autores que publicaram mais de um artigo.

Por fim, a etapa 3 do protocolo foi finalizada através do modelo integrador TEMAC a partir de evidências de revisões de literatura, estudos de caso e centros de pesquisa. A revisão de Saab e De Almeida Midlej e Silva (2021), focada na qualidade de AIRs, verificou que as publicações dos últimos 40 anos têm como resultados em comum a fragilidade e inconsistências em várias dimensões (no uso de evidências, por exemplo), além de os estudos terem constatado que, em geral, as AIRs têm baixa qualidade.

As análises de impacto regulatório em setores específicos, como a questão do carbono nas mudanças climáticas e a de avisos gráficos em embalagens de cigarros, mostram que a transparência e a metodologia utilizada nas AIR possuem fragilidades e que há falta de transparência na elaboração e divulgação das análises.

Percebeu-se que as AIRs possuem maior qualidade quando as regras emitidas exigem das agências maior consideração de sopesar custos ou benefícios líquidos. Contudo, de maneira geral, os estudos mostram que as AIRs possuem baixa qualidade e tendem a superestimar as expectativas dos parlamentares e agentes proponentes. Além disso, para alguns autores, a AIR pode estar associada a sua desconsideração no processo regulatório, quando ela é elaborada para mero cumprimento processual.

Na utilização da AIR para formulação de políticas públicas, não se percebe a sua melhor aplicação, tanto por problemas de insumos quanto de técnica e falta de pessoal.

No entanto, nas instâncias mais técnicas da administração pública, de baixa influência política e decisória, enquanto instrumento de ciência, tem sido mais bem aproveitada.

A AIR abriu uma nova linha de pesquisa para o campo de utilização do conhecimento. Algumas pesquisas, por exemplo, demonstraram que os reguladores dependem de estudos científicos para avaliar os benefícios e os custos das regulamentações propostas, embora a qualidade das AIRs varie entre as agências.

A principal descoberta deste estudo é que os reguladores recorrem mais fortemente à pesquisa científica ao justificar regras sujeitas a um alto grau de atenção de atores externos. Esses achados sugerem que a pesquisa científica desempenha um papel importante na justificação das regulamentações, especialmente aquelas que são altamente relevantes para o público e outros atores políticos.

Este trabalho possui relevância nos aspectos teórico, gerencial e social. No aspecto teórico, ao apresentar o estado da arte da produção científica nacional e internacional sobre AIRs. No aspecto gerencial, para a pesquisa e aprimoramento das construções de políticas públicas, dado que os atos legais e regulatórios são importantes meios pelos quais os governos conduzem sua gestão. E por fim, no aspecto social, como resultado final das contribuições anteriores, há a possibilidade de geração de valor para a sociedade, sendo entendida como alvo das políticas públicas (no caso em tela, das AIRs).

Como agenda de pesquisa, sugere-se o desenvolvimento de estudos acerca da AIR com o uso de diferentes variáveis e em diferentes contextos, principalmente no contexto brasileiro, onde a regulação é recente. Estudos futuros podem ainda explorar a influência do jogo político e de agências reguladoras no processo decisório dos elaboradores de políticas públicas e a possível influência exercida pelas esferas política e técnica, além de estudos que explorem aspectos relacionados à qualidade das AIRs, tanto em âmbito nacional quanto internacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.] **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR** - Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/guias-e-documentos/diretrizesgeraiseguaorientativo_AIR_semlogo.pdf Acesso em: 8 mar. 2023.

BRASIL. ANVISA. **Guia de Análise de Impacto Regulatório da Anvisa**. Brasília, DF: ANVISA, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/air/arquivos/3644json-file-1> Acesso em: 08 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020**. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020.

BRASIL. Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade. **Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório**. Brasília, DF: SEAE, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/analise-de-impacto-regulatorio-2013-air-1/guia-para-elaboracao-de-air-2021.pdf> Acesso em: 8 mar. 2023.

BULL, Reeve.; ELLIG, Jerry. JUDICIAL REVIEW OF REGULATORY IMPACT ANALYSIS: WHY NOT THE BEST? **Administrative Law Review**, v. 69, n. 4, p. 725-840, abr. 2017. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/44648625>. Acesso em: 08 mar. 2023.

COSTA, Mia; DESMARAIS, Bruce A.; HIRD, John A. Science Use in Regulatory Impact Analysis: The Effects of Political Attention and Controversy. **Review of Policy Research**, v. 33, n. 3, p. 251-269, 26 abr. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/ropr.12171>. Acesso em: 7 mar. 2023.

DESMARAIS, Bruce A.; HIRD, John A. Public policy's bibliography: The use of research in US regulatory impact analyses. **Regulation & Governance**, v. 8, n. 4, p. 497-510, 19 nov. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/regg.12041>. Acesso em: 7 mar. 2023.

DUDLEY, Susan *et al.* Consumer's Guide to Regulatory Impact Analysis: Ten Tips for Being an Informed Policymaker. **Journal of Benefit-Cost Analysis**, v. 8, n. 2, p. 187-204, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/bca.2017.11>. Acesso em: 7 mar. 2023.

ELLIG, Jerry. Why and how independent agencies should conduct regulatory impact analysis. **Cornell Journal of Law and Public Policy**, v. 28, n. 1, p. 1–34, 27 abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3169413>. Acesso em 08 mar. 2023.

ELLIG, Jerry; MCLAUGHLIN, Patrick A. The Quality and Use of Regulatory Analysis in 2008. **Risk Analysis**, v. 32, n. 5, p. 855-880, 7 nov. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2011.01715.x>. Acesso em: 7 mar. 2023.

ELLIG, Jerry; MCLAUGHLIN, Patrick A.; MORRALL III, John F. Continuity, change, and priorities: The quality and use of regulatory analysis across US administrations. **Regulation & Governance**, v. 7, n. 2, p. 153-173, 13 ago. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01149.x>. Acesso em: 7 mar. 2023.

FRAAS, Art; LUTTER, Randall. **The challenges of improving the economic analysis of pending regulations: the experience of OMB circular A-4**. Washington, DC. Resources for the Future, 2010.

FRANCESCO, Fabrizio De. Diffusion of Regulatory Impact Analysis Among OECD and EU Member States. **Comparative Political Studies**, v. 45, n. 10, p. 1277-1305, 16 fev. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0010414011434297>. Acesso em: 8 mar. 2023.

GINGERICH, Daniel B. *et al.* Spatially resolved air-water emissions tradeoffs improve regulatory impact analyses for electricity generation. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 114, n. 8, p. 1862-1867, 6 fev. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1073/pnas.1524396114>. Acesso em: 8 mar. 2023.

GODOI, Alexandre F.; SILVA, Luciano F.; CARDOSO, Onésimo O. ENSAIO TEÓRICO SOBRE A BUROCRACIA EM WEBER, O CONFLITO DE AGÊNCIA E A GOVERNANÇA CORPORATIVA: UMA REFLEXÃO SOBRE A BUROCRACIA PROFISSIONALIZANTE. **Revista de Administração de Roraima - RARR**, v. 7, n. 2, p. 426, 1 fev. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18227/2237-8057rarr.v7i2.4034>. Acesso em: 8 mar. 2023.

HUANG, Jidong; CHALOUPIKA, Frank J.; FONG, Geoffrey T. Cigarette graphic warning labels and smoking prevalence in Canada: a critical examination and reformulation of the FDA regulatory impact analysis. **Tobacco Control**, v. 23, suppl 1, p. i7—i12, 11 nov. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2013-051170>. Acesso em: 8 mar. 2023.

IAMUNDO, Eduardo. **Hermenêutica e hermenêutica jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2017.

JOHNSON, Laurie T.; HOPE, Chris. The social cost of carbon in U.S. regulatory impact analyses: an introduction and critique. **Journal of Environmental Studies and Sciences**, v. 2, n. 3, p. 205-221, set. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s13412-012-0087-7>. Acesso em: 8 mar. 2023.

KIRKPATRICK, Colin; PARKER, David. Editorial: Regulatory Impact Assessment-An Overview. **Public Money and Management**, v. 24, n. 5, p. 267-270, out. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2004.00432.x>. Acesso em: 8 mar. 2023.

MARIANO, Ari M; SANTOS, Máira R. Revisão da Literatura: Apresentação de uma Abordagem Integradora. In: Congresso Internacional AEDEM International Conference Economy, Business and Uncertainty: ideas for a European and Mediterranean industrial policy?, 26., 2017. Reggio Calabria (Itália), **Anais XXVI...**, AEDEM International, 2017, p. 427-443. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/319547360_Revisao_da_Literatura_Apresentacao_de_uma_Abordagem_Integradora. Acesso em: 7 mar. 2023.

MENEGUIN, Fernando B.; MELO, Ana P. A. de. **Análise de impacto para além das regulações**. Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out. 2020. (Texto para Discussão nº 286). Disponível em: <https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/580632> Acesso em: 8 mar. 2023

MENEGUIN, Fernando B.; SAAB, Flávio. **Análise de Impacto Regulatório: perspectivas a partir da Lei da Liberdade Econômica**. Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, mar. 2020. (Texto para Discussão nº 271).

Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/570015> Acesso em: 7 mar. 2023.

MITCHELL, Melanie. **Complexity: A guided tour**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009.

MORAES, Denise B. de O. **Paradigma e sistema jurídico: da segurança e determinismo à incerteza e caos**. 2013. 23 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

NASCIMENTO, Felipe M. de S.; SIEBRA, Sandra de A. Organização da informação jurídica: a ontologia no contexto do business intelligence. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 13, Edição Especial, p. 456-465, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaoorg/article/view/22124> Acesso em: 7 mar. 2023.

PECI, Alketa. Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 4, p. 336-348, ago. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0034-75902011000400003>. Acesso em: 8 mar. 2023.

SAAB, Flavio; DE ALMEIDA MIDLEJ E SILVA, Suylan. Evaluating the quality of Regulatory Impact Analysis: a literature review. **Revista do Serviço Público**, v. 72, b, p. 34-57, 6 dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.ib.5875>. Acesso em: 7 mar. 2023.

SALGADO, Luciana H.; BORGES, Eduardo B. de P. **Análise de Impacto Regulatório: uma abordagem exploratória**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 27 fev. 2020. (Texto para Discussão nº 1463). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2669> Acesso em: 7 mar. 2023.

SHAPIRO, Stuart; MORRALL III, John F. The triumph of regulatory politics: Benefit-cost analysis and political salience. **Regulation & Governance**, v. 6, n. 2, p. 189-206, 19 mar. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01131.x>. Acesso em: 8 mar. 2023.

WILLIAMS, Richard. ELLIG, Jerry. **Regulatory Oversight The Basics of Regulatory Impact Analysis**. Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA, 11 set. de 2011. Disponível em: <https://www.mercatus.org/publications/regulation/regulatory-oversight>. Acesso em 07 mar. 2023.

YACKEE, Jason W.; YACKEE, Susan W. A Bias Towards Business? Assessing Interest Group Influence on the U.S. Bureaucracy. **The Journal of Politics**, v. 68, n. 1, p. 128-139, fev. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00375.x>. Acesso em: 8 mar. 2023.