

Análise de impacto regulatório e prevenção da corrupção: um estudo exploratório sobre a AIR no Brasil¹

Regulatory impact analysis and corruption prevention: an exploratory study on AIR in Brazil

Análisis de impacto regulatorio y prevención de la corrupción: un estudio exploratorio sobre el AIR en brasil

Flavio Saab² e Suylan de Almeida Midlej e Silva³

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i24.451>

Resumo: A prática de corrupção é um dos efeitos indesejados que podem ocorrer em políticas regulatórias. Quando o governo desenvolve regulações, há o risco de que regras, subsídios ou contratos sejam estabelecidos em favorecimento de determinados grupos, em troca de vantagens aos reguladores. Para inibir a ocorrência de corrupção, a Análise de Impacto Regulatório – AIR pode funcionar como uma barreira para o funcionamento de estruturas regulatórias corruptas, embora esse não seja o seu principal propósito. Neste contexto, o objetivo do presente trabalho é explorar possibilidades sobre como a AIR pode contribuir com a prevenção da corrupção. Para alcançar este objetivo, investigou-se o mecanismo da AIR adotado no Brasil, por meio de pesquisa documental. Os resultados da pesquisa mostraram que a AIR pode ser útil na prevenção da corrupção e indicaram algumas medidas que podem ser adotadas por instituições públicas com vistas a tornar a AIR ainda mais efetiva para este propósito.

Palavras-chave: Corrupção; Análise de Impacto Regulatório – AIR; Regulação

Abstract: Corruption is one of the unwanted effects that can occur in regulatory policies. When the government develops regulations, there is a risk that rules, subsidies or contracts will be established in favor of certain groups, in exchange for advantages to the regulators. To inhibit the occurrence of corruption, the Regulatory Impact Analysis - RIA can act as a barrier to the functioning of corrupt regulatory structures, although this is not its main purpose. In this context, the objective of the present work is to explore possibilities on how RIA can contribute to the prevention of corruption. To achieve this goal, the RIA mechanism adopted in Brazil was investigated, through documentary research. The results of the research showed that RIA can be useful in preventing corruption and indicated some measures that can be adopted by public institutions to make the RIA even more effective for this purpose.

Keywords: Corruption; Regulatory Impact Analysis – RIA; Regulation

Resumen: La práctica de la corrupción es uno de los efectos no deseados que pueden ocurrir en las políticas regulatorias. Cuando el gobierno desarrolla regulaciones, existe el riesgo de que se establezcan reglas, subsidios o contratos a favor de ciertos grupos, a cambio de ventajas para los reguladores. Para inhibir la ocurrencia de corrupción, el Análisis de Impacto Regulatorio - AIR puede actuar como una barrera para el funcionamiento de estructuras regulatorias corruptas, aunque este no es su propósito principal. En este contexto, el objetivo

1 Artigo submetido em 16/07/2021 e aprovado em 12/11/2021.

2 Universidade de Brasília – UnB e Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa

3 Universidade de Brasília - UnB

de este estudio es explorar las posibilidades de cómo el AIR puede contribuir a la prevención de la corrupción. Para lograr este objetivo, el mecanismo de AIR adoptado en Brasil fue investigado a través de una investigación documental. Los resultados del estudio mostraron que el AIR puede ser útil para prevenir la corrupción e indicaron algunas medidas que pueden ser adoptadas por las instituciones públicas con miras a hacer que el AIR sea aún más efectivo para este propósito.

Palabras llave: Corrupción; Análisis de impacto regulatorio - AIR; Regulación

1. INTRODUÇÃO

Discutir regulação tem sido importante para garantir qualidade da gestão pública e empresarial, sendo a regulação um instrumento governamental utilizado para definir e determinar exigências para organizações e cidadãos. Pode ser compreendida como o conjunto de leis e regras que determinam as relações da sociedade com o objetivo de melhorar a saúde pública, a segurança, a infraestrutura, o meio ambiente e promover o crescimento e desenvolvimento dos países (BALLANTINE; DEVONALD, 2006; KOVAČ, 2017; PARKER; KIRKPATRICK, 2004). A regulação também pode ser classificada como um dos tipos de políticas públicas (LOWI, 1972).

Quando a regulação não é desenvolvida adequadamente, ela pode comprometer a qualidade de vida das pessoas, a competitividade das empresas, restringir o crescimento econômico e criar consequências indesejadas para a população (BALLANTINE; DEVONALD, 2006). A corrupção é um dos efeitos indesejados que podem ocorrer em ambientes regulatórios. E a formulação de regulações pode ser um convite à corrupção porque oportuniza o desenvolvimento de regras, subsídios ou contratos em favorecimento a determinados grupos, dispostos a alocar recursos para a obtenção de medidas regulatórias a seu favor (CAVAZOS; RUTHERFORD, 2017; HOLCOMBE; BOUDREAUX, 2015).

Nas últimas décadas, muitos governos têm adotado estratégias e ferramentas que objetivam qualificar a formulação de políticas regulatórias, com destaque à Análise de Impacto Regulatório - AIR (BALLANTINE; DEVONALD, 2006; JACOBS, 2004; VIBERT, 2006). A AIR é uma ferramenta que promove o exame e a comunicação ao tomador de decisão dos potenciais impactos que uma política regulatória pode ter. Na prática, é um procedimento administrativo - realizado com busca de evidências e participação social - que envolve a identificação do problema que se pretende enfrentar, o levantamento e a comparação de diferentes alternativas regulatórias possíveis e a sugestão de adoção daquela alternativa que se mostre mais adequada (JACOBS, 2004; RADAELLI, 2009).

Se a AIR está diretamente relacionada ao aumento da qualidade da regulação, seu uso também pode ter efeitos indiretos sobre a melhoria na capacidade da administração pública em lidar com a corrupção, embora não seja esse o seu principal propósito (ADELLE et al., 2016; KHARISOVA et al., 2015). A AIR promove o diálogo e a troca de informações entre governo e sociedade e pode contribuir com a superação do domínio da burocracia e da corrupção durante o processo de regulação estatal (VOROZHBIT; SAMSONOVA; KORNIENKO, 2013). Também é uma medida de controle do comportamento dos formuladores de políticas que se veem obrigados a explicar as ações regulatórias que adotam (REYES; ROMANO; SOTTILOTTA, 2015). Assim, a AIR pode ser uma barreira para que estruturas corruptas manipulem o ambiente e apresentem políticas regulatórias em favorecimento a determinados grupos (CARVALHO; MARQUES; NETTO, 2017).

Ainda que alguns estudos relacionem a AIR com a prevenção da corrupção, não foram identificadas pesquisas que examinem este fenômeno. Em levantamento realizado nas bases de dados *Web of Science* e *Scopus*, não foram encontrados artigos publicados nos últimos 40 anos que relacionem diretamente os dois temas. Assim, o objetivo do presente trabalho é explorar possibilidades sobre como a AIR pode contribuir com a prevenção da corrupção.

Para alcançar este objetivo, será analisado o mecanismo da AIR instituído no Brasil. Tendo em vista a determinação legal que instituiu a obrigatoriedade de realização da AIR no país, a partir de 2021, é oportuno que sejam exploradas suas potencialidades para prevenção da corrupção, de modo a contribuir para que pesquisadores, gestores e servidores públicos possam compreender esta nova perspectiva no desenvolvimento de políticas regulatórias.

Além desta breve introdução, a pesquisa está estruturada com os seguintes tópicos: referencial teórico, aspectos metodológicos, discussão dos resultados e considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Regulação e Corrupção

A regulação ou política regulatória pode ser classificada como um tipo de política pública pela qual os governos interferem na sociedade e na conduta dos indivíduos e empresas (LOWI, 1972). A regulação se refere a leis, regras e instrumentos utilizados pelo governo para disciplinar comportamentos com o objetivo de promover o bem-estar e assegurar o fornecimento de bens e serviços por preços justos e qualidade adequada (AQUILA et al., 2019; PARKER; KIRKPATRICK, 2004). Por meio da regulação, governos promovem a saúde pública, a segurança, o bem-estar social e conferem segurança jurídica à comercialização de bens e serviços (BALLANTINE; DEVONALD, 2006).

Ao definir padrões e regras de comportamento, a regulação gera uma clara distinção entre os grupos de favorecidos e desfavorecidos pela intervenção governamental estabelecida, o que leva a uma arena de conflitos entre diferentes grupos da sociedade (POSNER, 1974).

Para entender essa arena de conflitos e identificar quem receberá os benefícios e quem arcará com os custos da regulação, George Stigler (1971) desenvolveu a teoria econômica da regulação. A tese central dessa teoria é que a regulação tende a ser adquirida por grupos de maior poder econômico, que desejam obter regras em seu benefício. Estes grupos tentarão “adquirir” regulações que lhes proporcionem subsídios do governo, controle da entrada de novos concorrentes, níveis de preços superiores aos de mercado, entre outros.

Stigler (1971) chamou de captura regulatória o processo pelo qual os interesses de determinados grupos afetam a intervenção governamental. Para Dal Bó (2006), são três as principais formas de captura regulatória: i) provimento de informações; ii) uso de incentivos negativos e; iii) práticas de corrupção. Na primeira forma, os grupos de interesse prestam informações enviesadas aos reguladores, que acabam sendo influenciados por elas, por não disporem de condições para verificar sua veracidade. Na segunda forma de captura, grupos de interesse tentam influenciar os reguladores por meio de ameaças tácitas ou explícitas que gerem desgastes ou prejuízos à suas carreiras. A terceira forma de captura regulatória é a corrupção, que pode envolver a oferta de subornos diretos, contribuições de campanha a políticos ou promessas de um futuro emprego lucra-

tivo para convencer os reguladores a desenvolverem determinadas políticas regulatórias.

Holcombe e Boudreaux (2015) dão importante destaque à terceira forma de captura - a corrupção. Para os autores, contextos em que governos lançam mão de regulação para intervir na sociedade são oportunidades para que grupos de interesse ofereçam vantagens aos reguladores em troca de favores regulatórios.

Não há um conceito único de corrupção. Bahoo, Alon e Paltrinieri (2020) indicam que há vários tipos documentados na literatura. A corrupção pública, por exemplo, consiste no “mau uso do poder governamental para obtenção de ganhos por particulares” (HOLCOMBE; BOUDREAUX, 2015, p.75). Também pode ser definida como “uma atividade ilegal conduzida por um funcionário do governo, burocrata ou político que envolve a oferta ou recebimento de benefícios financeiros ou não financeiros por outro governo ou pessoas privadas” (BAHOO; ALON; PALTRINIERI, 2020, p.2).

Assim, em contextos regulatórios, pode-se entender o conceito de corrupção como o uso ilegal do poder governamental, em que reguladores recebem vantagens financeiras ou não financeiras para estabelecer regras (regulações) que beneficiem determinados grupos. Se um regulador recebe pequenos agrados, favores ou vantagens para aprovar uma política regulatória que proteja ou direcione benefícios para determinados grupos, há prática de corrupção.

Alguns estudos têm sido desenvolvidos para identificar medidas que podem inibir a corrupção no processo de regulação estatal. O monitoramento da conduta dos reguladores (DAL BÓ, 2006), a adoção de colegiados para a tomada de decisão (LAFFONT; MARTIMORT, 1999; SNYDER, 1991) then they will pay the largest bribes to legislators who are slightly opposed to the proposed change, rather than to legislators who strongly support or strongly oppose the change; (ii) e a incorporação de diferentes partes interessadas no percurso burocrático até a tomada de decisão (MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987) podem ser destacadas como importantes estratégias para inibir condutas corruptas em processos regulatórios.

O monitoramento da conduta dos reguladores é estratégia prevista na literatura da teoria da agência (RADAELLI, 2010). Quando um indivíduo (o principal) contrata outro indivíduo (o agente) para tomar decisões, pode ocorrer conflito se o comportamento do agente for egoísta (HILL; JONES, 1992). Quando um regulador é nomeado para desenvolver regulações em favor da sociedade, mas está disposto a adotar

conduta desviada deste propósito, pode haver práticas corruptas. Para evitar situações como essa, Eisenhardt (1989) sugere dois mecanismos. O primeiro envolve o monitoramento das ações e condutas dos reguladores. O segundo prevê o controle dos resultados alcançados pelas decisões tomadas por eles. Quando o regulador tem suas ações monitoradas e é cobrado pelos resultados do seu trabalho, ele terá dificuldades para praticar corrupção e estará incentivado a se comportar de maneira mais alinhada ao interesse da sociedade (DAL BÓ, 2006).

Outra medida com potencial para prevenir a corrupção é a adoção de modelo de governança em que a tomada de decisão seja realizada por colegiados e não por apenas um regulador. Quando grupos da sociedade tentam oferecer vantagens para o regulador em troca de favores regulatórios, a ação é facilitada quando há apenas um regulador que toma as decisões. Se a regulação é aprovada por um colegiado, reduz-se a possibilidade de conluio entre reguladores e aqueles que desejam obter favorecimentos em forma de regulação. Sem conhecer todas as informações necessárias sobre o colegiado de reguladores, corrompê-los será mais oneroso, arriscado e a ação do grupo será dificultada (LAFFONT; MARTIMORT, 1999; SNYDER, 1991).

A terceira estratégia para prevenir a corrupção é a incorporação de diferentes partes interessadas no percurso burocrático até a tomada de decisão. Em um contexto democrático, a sociedade potencialmente afetada pelas decisões de governo deve ter oportunidades para influenciá-las. A corrupção, justamente, negligencia e mina os espaços de representação, debate e participação (OLSSON, 2014). Assim, a prevenção da corrupção passa pelo fortalecimento de princípios democráticos básicos (HEYWOOD, 1997). Quando agentes públicos informam e justificam suas ações, promovem a participação da sociedade e agem com transparência e responsividade, tem-se uma redução dos espaços para práticas corruptas (ANDRADE; NETO, 2019; FARRANHA; BATAGLIA, 2019; POGREBINSCHI; VENTURA, 2017; POWELL, 2004).

Todas as medidas referidas podem ser implementadas em ambientes institucionais públicos. Pode haver a criação de procedimentos burocráticos favoráveis ao compartilhamento de informações, governança adequada, monitoramento dos agentes públicos e incentivo à participação da sociedade nas políticas.

No Brasil, conforme destacam Farranha e Bataglia (2019), tem-se buscado avanços institucionais, tecnológicos e de governança para qualificar os

processos de prevenção à corrupção. A atuação de diversos atores, em rede, fomentando o controle, a participação e o acesso à informação por meio de medidas transparentes e estruturadas, desponta como um caminho que pode fortalecer a prevenção de atos corruptos no país.

Mas a adoção da AIR pode favorecer a implementação destas medidas no Brasil? As seções seguintes avançam na busca por esta resposta.

Análise de Impacto Regulatório – AIR

Os governos têm desenvolvido processos, instrumentos e ferramentas para serem utilizados durante a elaboração de novas regulações com vistas à qualificar seus sistemas regulatórios (BALLANTINE; DEVONALD, 2006). Este movimento - conhecido como “melhoria regulatória” - busca tornar o processo de desenvolvimento da regulação mais racional, transparente e inclusivo (HUGÉ; WAAS, 2011; STARONOVA, 2016).

De acordo com Radaelli (2004), em que pese a importância da adoção de outras medidas, a AIR se apresenta como a mais importante ferramenta para melhoria regulatória. Ela pode ser utilizada na formulação de políticas regulatórias e caracteriza-se como um processo sistemático para avaliação ex-ante dos impactos significativos de uma ação regulatória (FRITSCH et al., 2013; KIRKPATRICK; PARKER; ZHANG, 2004). Trata-se de um processo de análise que identifica o problema, define quais os objetivos pretendidos com a política e analisa se a intervenção pública é de fato necessária. Em seguida, a AIR promove a identificação, a análise e a comparação dos impactos das possíveis alternativas de intervenção, de modo a subsidiar qual a melhor escolha a ser feita (FRITSCH et al., 2013; JACOBS, 2004). Durante o desenvolvimento da AIR, é fundamental que se utilize evidências e que a sociedade participe de sua construção para conferir legitimidade, credibilidade e precisão às análises, além de maior efetividade à política (JACOBS, 2004; MENEGUIN; SAAB, 2020).

Em outras palavras, a AIR pode ser apresentada como um estudo que antecede a proposição de uma política regulatória e que subsidia a tomada de decisão. Neste estudo, deve-se considerar a realização de, no mínimo, seis etapas: i) identificação do problema, suas causas e agentes afetados; ii) definição dos objetivos da ação regulatória; iii) identificação de alternativas regulatórias; iv) comparação das alternativas regulatórias; v) plano de monitoramento da ação regulatória; vi) consulta e participação da socie-

dade (BALLANTINE; DEVONALD, 2006; RADAELLI, 2010; STARONOVA, 2016).

Com a adoção da AIR, espera-se qualificar o sistema regulatório e evitar políticas regulatórias fracassadas (JACOBS, 2004), além disso, o seu uso também pode ter efeitos positivos na prevenção da corrupção (ADELLE et al., 2016; KHARISOVA et al., 2015). A investigação de como a AIR pode contribuir com a prevenção da corrupção é o escopo da presente pesquisa.

Modelo Analítico

Com base na discussão realizada, foi possível desenvolver modelo analítico que permite explorar possibilidades sobre como a AIR pode contribuir com a prevenção da corrupção. O modelo foi dividido em três dimensões e seis critérios (quadro 1).

A primeira dimensão relaciona-se com a capacidade de a AIR promover o monitoramento das ações dos reguladores, bem como ajudar no controle dos resultados alcançados pelas regulações estabelecidas. Se a AIR funcionar como instrumento de cobrança dos resultados do trabalho do regulador e permitir o monitoramento de suas ações pela sociedade, o regulador terá dificuldades para praticar corrupção e

estará incentivado a se comportar de maneira mais alinhada ao interesse da população (DAL BÓ, 2006). Importante destacar que o monitoramento das ações dos reguladores será mais efetivo quando a alternativa regulatória proposta pela AIR for acatada pelos tomadores de decisão, o que nem sempre acontece.

A segunda dimensão se propõe a contribuir com o exame da **governança** em que a tomada de decisão ocorre. Quando a governança envolve a aprovação de regulações por colegiados, os grupos de interesse terão caminho mais oneroso e arriscado para adquirir regulações a seu favor. Se a decisão sobre a melhor alternativa regulatória proposta pela AIR for tomada por um colegiado de reguladores, a possibilidade de conluio para beneficiar determinados grupos de interesse é reduzida (LAFFONT; MARTIMORT, 1999; SNYDER, 1991).

A terceira categoria envolve a capacidade da AIR em reforçar **espaços democráticos**. Quando ela incorpora diferentes pontos de vista e promove divergências entre partes interessadas, ela pode significar uma medida potente para prevenção da corrupção. Se a AIR ajudar a fortalecer princípios democráticos básicos, a possibilidade de regulações serem desenvolvidas para atender demandas indevidas será reduzida (HEYWOOD, 1997).

QUADRO 1. MODELO ANALÍTICO: AIR E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

DIMENSÕES DE ANÁLISE		
MONITORAMENTO	GOVERNANÇA DECISÓRIA	ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS
<p>Critérios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A AIR deve permitir que a sociedade monitore as ações dos reguladores ao longo das etapas de desenvolvimento das políticas regulatórias 2. A AIR deve permitir que a sociedade conheça os resultados esperados e acompanhe os resultados alcançados pelas políticas regulatórias 	<p>Critério:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. A decisão sobre a melhor alternativa regulatória deve ser tomada por um colegiado de reguladores 	<p>Critérios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. A AIR deve oferecer espaço para cidadãos apresentarem seus problemas e necessidades para que os reguladores possam avaliar a adoção de novas políticas públicas 5. Os Relatórios de AIR e demais documentos relacionados à análise devem ser públicos, legíveis e de fácil acesso pela sociedade 6. No âmbito da AIR, deve haver espaços para que a sociedade conteste a atuação dos reguladores durante a formulação das políticas regulatórias

Fonte: Elaborado pelos autores

O modelo analítico proposto no quadro 1 permite que realidades institucionais, locais ou regionais de AIR sejam investigadas. Quando os critérios estabelecidos são atendidos, há maior potencial para que a AIR contribua com a prevenção da corrupção.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa tem característica qualitativa e exploratória (GIL, 2008), tendo em vista seu objetivo de explorar possibilidades sobre como a AIR pode contribuir com a prevenção da corrupção. Não se pretende esgotar o assunto, descrever ou explicar as relações encontradas, mas sim levantar possibilidades e questões para reflexões futuras.

Para apoiar a condução da pesquisa, foi desenvolvido modelo analítico e aplicado em uma realidade específica e particular (GODOI; BANDEIRA-DE-MELLO; DA SILVA, 2006; ROTHER, 2007; YIN, 1994). A realidade selecionada foi o mecanismo da AIR adotado pelo governo federal do Brasil. A escolha foi motivada pela relevância e atualidade dos temas da regulação e da corrupção no país. Em 2021, a utilização da AIR tornou-se obrigatória no Brasil, ao mesmo tempo em que o país discutia estratégias para prevenir a corrupção, recorrente em sua sociedade (BRASIL, 2020; DA SILVA, 2009; TAYLOR, 2019).

Para condução do estudo realizou-se pesquisa documental para coleta dos dados e recorreu-se à análise de conteúdo para leitura, categorização e análise dos dados (BARDIN, 2011). A pesquisa documental alcançou legislações federais, guias orientativos do governo, artigos científicos e conteúdos

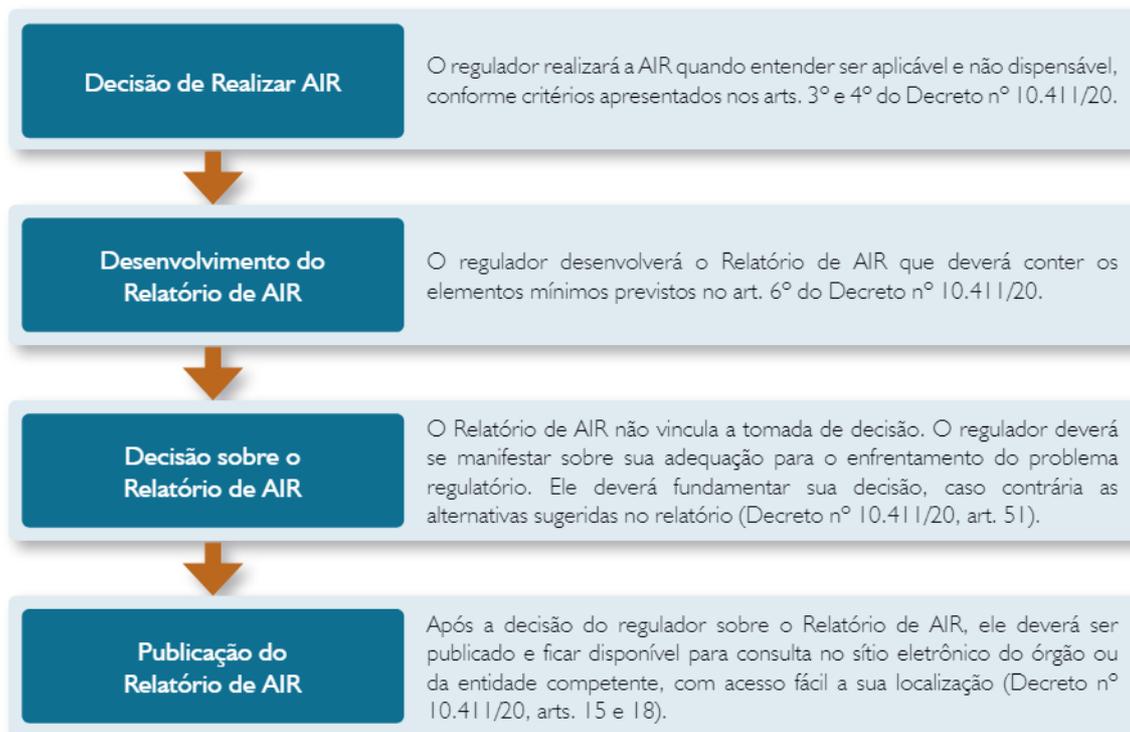
institucionais obtidos em sítios de órgãos oficiais do governo brasileiro com vistas a se compreender o funcionamento da AIR do Brasil.

Os documentos obtidos foram analisados em três etapas, baseando-se na análise de conteúdo proposta por Bardin (2011). Inicialmente, foi realizada uma leitura flutuante de todos os documentos. Em seguida, foram realizados procedimentos para codificar os dados obtidos em categorias de análise. Para conferir organização lógica ao trabalho, os dados foram codificados a partir das três dimensões e seis critérios apresentados no modelo analítico. Na terceira e última etapa, os dados foram organizados e consolidados em cada categoria, o que possibilitou a discussão sobre as possibilidades de que a AIR contribua com a prevenção da corrupção.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No Brasil, a AIR alcançou o status de norma legal no ano de 2019. Em um primeiro momento, houve a aprovação da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que tornava a sua utilização um compromisso legal para as agências reguladoras federais. Em seguida, houve a publicação de outra norma legal, a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que ampliou a sua utilização para toda a administração pública federal (MENEGUIN; SAAB, 2020). Em 2020, com a publicação do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, os dispositivos das referidas leis foram regulamentados e o ano de 2021 escolhido como o marco inicial para a obrigatoriedade da AIR no país. O seu funcionamento pode ser sintetizado na figura 1.

FIGURA 1 – SÍNTESE DO FUNCIONAMENTO DA AIR ADOTADA DO BRASIL



Fonte: Elaborado pelos autores

A figura 1 mostra que há 4 etapas que orientam o funcionamento da AIR no Brasil. Inicialmente, o regulador decide por realizar ou não a AIR. Em seguida, se for o caso, o Relatório de AIR é desenvolvido. Após sua conclusão, o regulador deve decidir sobre o teor do relatório e publicar os seus resultados. A discussão sobre o potencial de a AIR contribuir com a prevenção da corrupção será apresentada a seguir, de acordo com as 4 etapas apresentadas.

4.1 Decisão de Realizar a AIR

De acordo com o modelo adotado no Brasil, a administração pública federal deve realizar AIR quando formular propostas de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários de serviços prestados. A AIR deverá conter informações e dados sobre os possíveis efeitos dos atos normativos (BRASIL, 2019a, 2019b).

A Análise do Impacto Regulatório (AIR) é um instrumento que contribui para a melhoria da qualidade regulatória. É uma metodologia que sistematiza a análise do tema, a coleta e a análise dos dados; identifica alternativas comparando seus custos

e benefícios; e aborda o impacto de cada alternativa. Trata-se, portanto, de uma importante ferramenta de apoio à decisão sobre a intervenção ou não intervenção em determinado setor (BRASIL, 2021, p.23)

A legislação criou algumas exceções, situações nas quais não deve ser realizada AIR. De modo geral, a AIR não alcança decretos presidenciais e atos que: i) sejam submetidos ao Congresso Nacional; ii) tenham natureza administrativa; iii) tenham efeitos concretos e destinatários individualizados, iv) disponham sobre execução orçamentária e financeira; v) disponham estritamente sobre política cambial e monetária; vi) disponham sobre segurança nacional; e vii) que visem a consolidar outras normas, sem alteração de mérito (BRASIL, 2020).

Além disso, há situações nas quais a administração pública pode dispensar a realização de AIR, desde que a situação se enquadre em algumas destas hipóteses: i) urgência; ii) ato que discipline matéria definida em norma superior e que não permita diferentes alternativas regulatórias; iii) ato considerado de baixo impacto; iv) ato que atualize ou revogue normas obsoletas; v) ato que vise preservar liquidez, solvência ou higidez; vi) ato normativo que vise a

manter a convergência a padrões internacionais; vii) ato normativo que reduza custos regulatórios; viii) ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente (BRASIL, 2020).

Quando há a dispensa de AIR, cabe ao regulador o dever de tornar públicas as motivações consideradas para elaborar-se propostas regulatórias sem a execução das etapas previstas na AIR (BRASIL, 2020). Com base no modelo analítico utilizado no presente trabalho, verifica-se que a dispensa de AIR é um fator que enfraquece a prevenção da corrupção. Sem que as etapas de análise sejam executadas, há menor participação da sociedade no processo decisório (critério 6), prejuízo no monitoramento das ações dos reguladores (critério 1) e dos resultados esperados das políticas regulatórias (critério 2), bem como há re-

dução no espaço para que a sociedade apresente seus problemas e necessidades para o governo (critério 4).

Quando a AIR é dispensada, há maior probabilidade de conluio entre regulador e grupos da sociedade para o direcionamento de regulações em favor de determinados grupos.

4.2 Desenvolvimento do Relatório de AIR

Quando a AIR não é dispensada, o regulador inicia o desenvolvimento da análise e da elaboração do relatório. De acordo com o Decreto nº 10.411/20, o Relatório de AIR é o “ato de encerramento da AIR, que conterá os elementos que subsidiaram a escolha da alternativa mais adequada ao enfrentamento do problema” (BRASIL, 2020, Art. 2). O referido Decreto também estabelece os elementos mínimos que o Relatório de AIR deve conter (quadro 2).

QUADRO 2. ELEMENTOS DO RELATÓRIO DE AIR

ELEMENTO	DESCRIÇÃO
Sumário Executivo	Breve introdução à AIR, devendo ser empregada linguagem simples e acessível ao público geral
Identificação do Problema	Identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão
Identificação dos agentes afetados	Identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado
Identificação da fundamentação legal	Levantamento da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado
Definição dos objetivos	Definição dos objetivos a serem alcançados pela política
Descrição das alternativas	Descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado
Exposição dos impactos	Apresentação dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios
Manifestação sobre a Participação Social	Apresentação das considerações sobre eventuais processos de participação social
Mapeamento da Experiência Internacional	Mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado
Identificação dos efeitos e riscos	Identificação dos efeitos e riscos decorrentes da regulação
Comparação das alternativas	Comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado
Descrição da estratégia para implementação	Descrição da estratégia que será adotada para implementação da alternativa sugerida

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Decreto nº 10.411/20

A condução da AIR como um estudo que contém os elementos ilustrados no quadro 2 pode oferecer racionalidade à tomada de decisão, melhoria de resultados econômicos e fortalecimento dos aspectos democráticos e de governança (PECI, 2011). Quando o regulador precisa apresentar o racional de análise proposto pela AIR, antes de promover uma intervenção governamental, a prática corrupta de ofertar regulações à determinados grupos pode ser dificultada.

Quando realiza a AIR, o regulador deve identificar um problema regulatório, baseado em evidências e na percepção da sociedade. O regulador deve também apresentar motivações que justifiquem a intervenção governamental (BRASIL, 2021). De acordo com o modelo analítico, trata-se de uma importante etapa para coibir soluções encomendadas para problemas inexistentes em contextos de corrupção. Para que aprove determinada regulação, o regulador precisa definir e evidenciar qual o problema que pretende enfrentar e este precisa atender às necessidades percebidas e indicadas pela sociedade (critério 4).

Além disso, na AIR, o regulador deve dar clareza aos objetivos que pretende alcançar com a política e poderá ser cobrado caso não os atinja. Nesta etapa, é importante que se adote indicadores robustos e quantificáveis que estabeleçam parâmetros para averiguação futura acerca do sucesso da política (BRASIL, 2021). Por meio destes parâmetros, os reguladores podem ser cobrados e responsabilizados por suas decisões, o que poderá desincentivar condutas corruptas (critério 2). Importante esclarecer que a AIR não vincula a tomada de decisão. A regulação adotada pode diferir da alternativa regulatória sugerida na análise. Nesse caso, o potencial de a AIR contribuir com a prevenção da corrupção será menor, uma vez que, os parâmetros de monitoramento previstos na AIR podem não ser aplicáveis.

A análise de impacto também preconiza que o regulador deve identificar quais agentes são beneficiados e prejudicados pelas propostas de regulação em análise. O regulador deve envolver os variados segmentos da sociedade com vistas a obtenção e compartilhamento de informações sobre custos, impactos, benefícios esperados, entre outras questões fundamentais para a tomada de decisão (BRASIL, 2021). O compromisso de envolver os agentes afetados no desenvolvimento da AIR pode constranger os reguladores que esperam favorecer determinados grupos (critério 6).

Ainda, o regulador deve apresentar diferentes alternativas de ação para enfrentamento do problema. A política regulatória sugerida deve se mostrar a mais adequada para a sociedade (BRASIL, 2021). Trata-se de um procedimento que torna dispendioso ao regulador manobrar ou manipular informações para criar uma regulação que atenda ao pedido de grupos pré-determinados. A AIR pode inibir o caminho em que o regulador oferta políticas regulatórias imediatas, direcionadas e milagrosas, uma vez que suas escolhas passam a ser transparentes, acompanhadas e monitoradas (critério 1).

4.3 Decisão sobre o Relatório de AIR

Após a realização da AIR, os resultados da análise devem ser registrados em relatório que deve ser apreciado pelo regulador. Ele pode adotar a alternativa regulatória indicada na análise, solicitar complementação da análise ou adotar alternativa contrária àquela sugerida pelo relatório. Caso o regulador opte por uma alternativa de ação diferente daquela que se destacou como a “mais adequada” na análise de impacto, ele deve justificar e motivar sua decisão (BRASIL, 2020).

Neste aspecto, cabe uma consideração. O Relatório de AIR não é vinculante. O regulador pode escolher caminhos distintos daqueles sugeridos pela análise, desde que justifique. Com base no modelo analítico, percebe-se que para dirimir a possibilidade de conluio entre o regulador e determinados grupos, é indicado que a apreciação do relatório seja feita por um colegiado (critério 3). Para as agências reguladoras federais, esta exigência já está prevista na Lei nº 13.848/19 (BRASIL, 2019b). Para os outros órgãos da administração que elaboram regulações, não há esta obrigação legal. No entanto, é recomendável que estes órgãos estabeleçam este tipo de governança e prática para prevenir práticas corruptas.

Além disso, é importante que a sociedade possa contribuir e contestar o Relatório de AIR e a decisão dos reguladores. Sobre este ponto, o modelo de AIR do Brasil mostrou-se pouco efetivo e não previu obrigatoriedade de envolvimento da sociedade antes da decisão sobre o Relatório de AIR (critério 6). Conforme aponta o modelo analítico, é fortemente desejável que haja amplo processo participativo durante a AIR. É indicado que o regulador delibere sobre o Relatório de AIR apenas após ouvir as percepções da sociedade sobre ele.

4.4 Publicação do Relatório de AIR

Para que a administração pública invista no monitoramento das ações e resultados da regulação e em espaços de contestação da sociedade sobre a AIR, é fundamental que os documentos e relatórios sejam públicos e elaborados com linguagem simples e acessível (critério 5). No Brasil, a legislação demonstrou clara preocupação com a transparência e instituiu procedimentos específicos que tornam obrigatória a publicação dos Relatórios de AIR no sítio eletrônico das instituições públicas, em local de fácil acesso. As instituições devem manter um banco público com todos os seus relatórios de AIR disponíveis para consulta da sociedade (BRASIL, 2020).

A mesma preocupação não é verificada quanto ao aspecto da linguagem. Como a AIR possui, muitas

vezes, caráter técnico-metodológico pouco compreendido por cidadãos não especializados, o envolvimento deles na análise exigiria linguagem acessível e simples. Nesse sentido, como a legislação não foi rigorosa, é importante que o regulador estabeleça, na prática, diferentes mecanismos participativos e utilize variados canais de comunicação e linguagens de modo a alcançar diferentes públicos participativos (NABATCHI, 2010; SAAB et al., 2018).

4.5 Síntese dos Achados

Essa seção sintetiza se os critérios do modelo de análise foram ou não atendidos e, conseqüentemente, se a AIR adotada no Brasil tem potencial para prevenir a corrupção no desenvolvimento de políticas regulatórias no país (quadro 3).

QUADRO 3. SÍNTESE DOS ACHADOS

CRITÉRIO	ATENDIDO
1. A AIR deve permitir que a sociedade monitore as ações dos reguladores ao longo das etapas de desenvolvimento das políticas regulatórias	Sim
2. A AIR deve permitir que a sociedade conheça os resultados esperados e acompanhe os resultados alcançados pelas políticas regulatórias	Sim
3. A decisão sobre a melhor alternativa regulatória deve ser tomada por um colegiado de reguladores	Parcialmente
4. A AIR deve oferecer espaço para cidadãos apresentarem seus problemas e necessidades para que os reguladores possam avaliar a adoção de novas políticas públicas	Parcialmente
5. Os Relatórios de AIR e demais documentos relacionados à análise devem ser públicos, legíveis e de fácil acesso pela sociedade	Parcialmente
6. No âmbito da AIR, deve haver espaços para que a sociedade conteste a atuação dos reguladores durante a formulação das políticas regulatórias	Parcialmente

Fonte: Elaborado pelos autores

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa mostraram que a AIR adotada no Brasil não é a solução para a corrupção no país, mas pode ajudar a inibir práticas corruptas no âmbito do desenvolvimento de políticas regulatórias.

Verificou-se que com a adoção da AIR pode haver fortalecimento da capacidade de a sociedade monitorar as ações dos reguladores (critério 1) e acompanhar os resultados esperados da regulação (critério 2), em particular, quando os reguladores adotam a alternativa regulatória proposta pela AIR. No entanto, também se verificou que há alguns elementos que precisam ser implementados ou aperfeiçoados para

que o uso da AIR tenha maior potencial na prevenção da corrupção no Brasil.

Para que a tomada de decisão seja compartilhada por um colegiado de reguladores e reduza a possibilidade de conluio entre eles e grupos de interesse (critério 3), é necessário que o país adote, para todas as instituições que fazem políticas regulatórias, o mesmo que a legislação exige das agências reguladoras. A deliberação sobre o Relatório de AIR deve ser feita por um órgão colegiado. Além disso, o país precisa adotar medidas adicionais à prevista na legislação quanto à linguagem utilizada nos relatórios. Além de tornar públicos os relatórios, os reguladores precisam utilizar diferentes canais de comunicação e adotar linguagem adequada para alcançar diferentes

grupos da sociedade (critério 5). Apesar de a legislação brasileira ainda não instituir a participação social como obrigatória ao longo da AIR, é fundamental que essa ação seja realizada para que a sociedade possa apresentar suas necessidades (critério 4) e constatar os resultados da AIR (critério 6).

Do ponto de vista prático, os resultados desta pesquisa podem ajudar a identificar algumas medidas a serem adotadas por instituições públicas brasileiras para que a AIR contribua com a prevenção da corrupção em regulação. Do ponto de vista teórico, a presente pesquisa apresentou como principal contribuição um modelo analítico inédito que pode explorar possibilidades de a AIR contribuir com a prevenção da corrupção em variados contextos e re-

alidades. O modelo mostrou-se útil para a condução da investigação realizada.

A principal limitação desta pesquisa foi o seu caráter ainda exploratório, tendo em vista o ineditismo do tema e a impossibilidade de comparação dos seus resultados com estudos anteriores. Para que mais conhecimento sobre o tema seja gerado, sugere-se novas pesquisas que aperfeiçoem e apliquem o modelo analítico proposto em diferentes realidades. Além disso, são indicados novos estudos que avaliem, em que medida, a adoção da AIR se relaciona com a diminuição de atos corruptos e como esse fenômeno acontece na prática. A adoção obrigatória da AIR no Brasil, em 2021, poderá oportunizar a condução desse tipo de investigação no país, nos próximos anos.

REFERÊNCIAS

- ADELLE, C. et al. Regulatory impact assessment: a survey of selected developing and emerging economies. *Public Money and Management*, v. 36, n. 2, p. 89–96, 2016.
- ANDRADE, M. D. DE; NETO, L. A. DE P. A. Por que é tão complicada a aplicação efetiva do processo de *accountability* no Brasil? *Quaestio Iuris*, v. 12, n. 1, p. 122–143, 2019.
- AQUILA, G. et al. Quantitative regulatory impact analysis: Experience of regulatory agencies in Brazil. *Utilities Policy*, v. 59, n. January, p. 100931, 2019.
- BAHOO, S.; ALON, I.; PALTRINIERI, A. Corruption in international business: A review and research agenda. *International Business Review*, v. 29, n. 4, p. 101660, 2020.
- BALLANTINE, B.; DEVONALD, B. Modern regulatory impact analysis: The experience of the European Union. *Regulatory Toxicology and Pharmacology*, v. 44, n. 1, p. 57–68, 2006.
- BARDIN, L. *Content Analysis*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*, 2019a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>
- BRASIL. *Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019*, 2019b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/13848.htm>
- BRASIL. *Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020*, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm>
- BRASIL. *Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR), 2021*. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/noticias/seae-lanca-novo-guia-de-analise-de-impacto-regulatorio>>
- CARVALHO, B. E. DE; MARQUES, R. C.; NETTO, O. C. Regulatory Impact Assessment (RIA): from the State of Art until Conceptual and Framework Proposal Model. *Journal of Contemporary Management*, v. 6, n. 1, p. 111–126, 2017.
- CAVAZOS, D. E.; RUTHERFORD, M. A. Applying firm attention theory to assess the antecedents of firm participation in regulatory processes. *Review of Managerial Science*, v. 11, n. 2, p. 395–410, 2017.
- DA SILVA, W. R. Reflexões sobre o Combate à Corrupção no Brasil e nos EUA. *Revista da CGU*, v. 9, p. 120, 2009.
- DAL BÓ, E. Regulatory capture: A review. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 22, n. 2, p. 203–225, 2006.
- EISENHARDT, K. M. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, v. 14, n. 1, p. 57, jan. 1989.

- FARRANHA, A. C.; BATAGLIA, M. B. Governança e administração pública: o uso de tecnologias para a prevenção da corrupção e promoção da transparência. *Revista da CGU*, v. 11, n. 18, p. 1075–1097, 2019.
- FRITSCH, O. et al. Comparing the content of regulatory impact assessments in the UK and the EU. *Public Money and Management*, v. 33, n. 6, p. 445–452, 2013.
- GIL, A. C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. [s.l.: s.n.].
- GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; DA SILVA, A. B. *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais*. [s.l.] Editora Saraiva, 2006.
- HEYWOOD, P. Political corruption: Problems and perspectives. *Political Studies*, v. 45, n. 3, p. 417–435, 1997.
- HILL, C. W. L.; JONES, T. M. Stakeholder - Agency Theory. *Journal of Management Studies*, v. 29, n. 2, 1992.
- HOLCOMBE, R. G.; BOUDREAUX, C. J. Regulation and corruption. *Public Choice*, v. 164, n. 1–2, p. 75–85, 2015.
- HUGÉ, J.; WAAS, T. Converging impact assessment discourses for sustainable development: The case of Flanders, Belgium. *Environment, Development and Sustainability*, v. 13, n. 3, p. 607–626, 2011.
- JACOBS, S. Regulatory impact assessment and the economic transition to markets. *Public Money and Management*, v. 24, n. 5, p. 283–290, 2004.
- KHARISOVA, R. R. et al. Methodological approaches to assessing the regulatory impact of the state in the innovation development sphere of market services. *Journal of Sustainable Development*, v. 8, n. 3, p. 194–202, 2015.
- KIRKPATRICK, C.; PARKER, D.; ZHANG, Y. F. Regulatory impact assessment in developing and transition economies: A survey of current practice. *Public Money and Management*, v. 24, n. 5, p. 291–296, 2004.
- KOVAČ, P. Between theoretical principles and practice in slovene regulatory impact assessment procedures. *Review of Central and East European Law*, v. 42, n. 2–3, p. 215–250, 2017.
- LAFFONT, J.-J.; MARTIMORT, D. Separation of Regulators against Collusive Behavior. *The RAND Journal of Economics*, v. 30, n. 2, p. 232, 1999.
- LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298, jul. 1972.
- MCCUBBINS, M. D.; NOLL, R. G.; WEINGAST, B. R. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 3, n. 2, p. 243–277, 1987.
- MENEGUIN, F. B.; SAAB, F. Análise de Impacto Regulatório: Perspectivas a partir da Lei da Liberdade Econômica. *Textos para Discussão, Senado*, n. 271, 2020.
- NABATCHI, T. Putting the 'Public' Back in Public Values Research: Designing Public Participation to Identify and Respond to Public Values. *Kupa.Ku.Edu*, v. 72, n. 315, p. 699–708, 2010.
- OLSSON, S. A. Corruption and Political Participation: A Multilevel Analysis. *QoG Working Paper Series*, n. November, 2014.
- PARKER, D.; KIRKPATRICK, C. Regulatory Impact Assessment in Developing Countries. In: *Regulatory Impact Assessment*. [s.l.] Edward Elgar Publishing, 2004. v. 344p. 171–189.
- PECI, A. Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. *Revista de Administração de Empresas*, v. 51, n. 4, p. 336–348, 2011.
- POGREBINSCHI, T.; VENTURA, T. Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil. *Dados*, v. 60, n. 1, p. 7–43, 2017.
- POSNER, R. *Theories of Economic Regulation*. Cambridge, MA: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w0041.pdf>>.
- POWELL, G. B. The chain of responsiveness. *Journal of Democracy*, v. 15, n. 4, p. 91–105, 2004.
- RADAELLI, C. M. Getting to grips with quality in the diffusion of regulatory impact assessment in Europe. *Public Money and Management*, v. 24, n. 5, p. 271–276, 2004.
- RADAELLI, C. M. Desperately seeking regulatory impact assessments: Diary of a reflective researcher. *Evaluation*, v. 15, n. 1, p. 31–48, 2009.
- RADAELLI, C. M. Rationality, Power, Management and Symbols: Four Images of Regulatory Impact Assessment. *Scandinavian Political Studies*, v. 33, n. 2, p. 164–188, 2010.

- REYES, R.; ROMANO, A.; SOTTILOTTA, C. E. Regulatory Impact Assessment in Mexico: A Story of Interest Groups Pressure. *Law and Development Review*, v. 8, n. 1, p. 99–121, 2015.
- ROTHER, E. T. Revisão sistemática X revisão narrativa. *Acta Paulista de Enfermagem*, v. 20, n. 2, p. v–vi, 2007.
- SAAB, F. et al. Does public consultation encourage social participation? *Journal of Enterprise Information Management*, p. JEIM-11-2017-0169, 2018.
- SNYDER, J. M. on Buying Legislatures. *Economics & Politics*, v. 3, n. 2, p. 93–109, 1991.
- STARONOVA, K. Regulatory impact assessment in Slovakia: performance and procedural reform. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 34, n. 3, p. 214–227, 2016.
- STIGLER, G. J. The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, n. 1, p. 3–21, 1971.
- TAYLOR, M. M. Alcançando a Accountability: uma abordagem para o planejamento e implementação de estratégias anti-corrupção. *Revista da CGU*, p. 1311–1330, 2019.
- VIBERT, F. The limits of regulatory reform in the EU. *Economic Affairs*, v. 26, n. 2, p. 17–21, jun. 2006.
- VOROZHBIT, O.; SAMSONOVA, I.; KORNIENKO, K. A. Conceptual model of implementation of regulatory impact assessment at the regional level. *Middle East Journal of Scientific Research*, v. 14, n. 8, p. 1090–1093, 2013.
- YIN, R. K. *Pesquisa Estudo de Caso - Desenho e Métodos*. 2 ed. ed. Porto Alegre, Brasil: Bookman, 1994.

**Flavio Saab**<https://orcid.org/0000-0002-3913-4175>

Universidade de Brasília – UnB e Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa
flaviosaab@gmail.com

Graduado em Economia, Mestre em Administração e Doutorando em Administração, pela Universidade de Brasília – UnB. É servidor público federal da carreira de Especialista em Regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa e professor colaborador do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da UnB.

**Suylan de Almeida Midlej e Silva**<https://orcid.org/0000-0002-9395-3657>

Universidade de Brasília – UnB
suylan00@gmail.com

Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília – UnB, com mestrado em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia – UFBA e graduação em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/MG. É Professora Adjunta do Departamento de Gestão de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB.