

Bruno Queiroz Cunha
Organizador

O Estado Regulador Brasileiro

três décadas de reformas
e agencificação (1996-2026)

MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO,
INDÚSTRIA, COMÉRCIO
E SERVIÇOS

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Esta obra traz ao debate público e especializado um apanhado de estudos que, em conjunto, propõe uma visão dinâmica, histórica e contextualmente situada da regulação no Brasil. Nesse sentido, tanto a bem-sucedida trajetória percorrida pelo Brasil nesse campo específico da atuação estatal, em particular por meio da atuação das agências reguladoras autônomas, quanto os novos desafios contemporâneos que o circundam estimulam as análises contidas no volume. Os capítulos aqui reunidos convidam a uma abertura consciente a novos paradigmas, que permitem tanto o aprofundamento de trajetórias já sedimentadas quanto o engajamento efetivo com dinâmicas próprias de realidades ascendentes e novas ideias. Esses novos paradigmas apontam para um olhar transversal da regulação, distinto, portanto, da linearidade e do determinismo de visões pretéritas, crescentemente inefetivas. Mediante o profícuo, diverso e, em larga medida, inédito esforço analítico que esta obra mobiliza, apresentam-se perspectivas que são complementares, mas também distintas e inovadoras diante de modelagens preexistentes. O conteúdo desta obra é, em igual medida, prático e aplicado, contribuindo sobremaneira para a efetividade do emprego da regulação estatal e o desempenho das competências próprias dos reguladores setoriais no país.

Bruno Queiroz Cunha
Organizador

O Estado Regulador Brasileiro

três décadas de reformas
e agencificação (1996-2026)

MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO,
INDÚSTRIA, COMÉRCIO
E SERVIÇOS

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Pedro Carvalho de Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Letícia Bartholo de Oliveira e Silva

Diretora de Estudos Internacionais

Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete

Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral de Souza

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Governo Federal

**Ministério do Desenvolvimento,
Indústria, Comércio e Serviços**

MINISTÉRIO DO
**DESENVOLVIMENTO,
INDÚSTRIA, COMÉRCIO
E SERVIÇOS**

GOVERNO DO
BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO

Vice-Presidente da República e Ministro

Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho

Secretário-Executivo

Márcio Fernando Elias Rosa

Secretário de Competitividade e Política Regulatória

Pedro Ivo Sebba Ramalho

Diretor de Política Regulatória

Flavio Saab

Ouvidoria: http://www.gov.br/mdic/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria

URL: <http://www.gov.br/mdic/pt-br>

Bruno Queiroz Cunha
Organizador

O Estado Regulador Brasileiro

três décadas de reformas
e agencificação (1996-2026)

MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO,
INDÚSTRIA, COMÉRCIO
E SERVIÇOS

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Rio de Janeiro, 2026

O Estado regulador brasileiro : três décadas de reformas e agencificação (1996-2026) / Organizador : Bruno Queiroz Cunha. – Rio de Janeiro : Ipea : MDIC, 2026.

364 p. : il.

Inclui referências bibliográficas.

ISBN: 978-65-5635-095-0

1. Estado Regulador. 2. Regulação Estatal. 3. Agências Reguladoras. 4. Políticas Públicas. 5. Administração Pública. 6. Capacidade Estatal. 7. Brasil. I. Cunha, Bruno Queiroz. II. Título. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

CDD 354.81

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

Como citar:

CUNHA, Bruno Queiroz (org.). **O Estado regulador brasileiro**: três décadas de reformas e agencificação (1996-2026). Rio de Janeiro: Ipea : MDIC, 2026. ISBN: 978-65-5635-095-0. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-095-0>.

A obra retratada na capa deste livro é a tela *Céu com Balões*, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1941. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. O Instituto agradece ao Projeto Portinari a honra de usar obras do artista em sua produção.

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Projeto viabilizado mediante parceria institucional celebrada entre o Ipea e a Secretaria de Competitividade e Política Regulatória (SCPR) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
---------------------------	---

PREFÁCIO	13
-----------------------	----

INTRODUÇÃO	25
-------------------------	----

Bruno Queiroz Cunha
Cláucia Piccoli Faganello

PARTE 1 – O ESTADO DO ESTADO REGULADOR BRASILEIRO

CAPÍTULO 1

O ESTADO REGULADOR BRASILEIRO: UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA REFORMA REGULATÓRIA E DAS REFORMAS DE MELHORIA REGULATÓRIA	45
---	----

Alketa Peci

CAPÍTULO 2

A DIFUSÃO DE IDEIAS, INSTRUMENTOS E PRÁTICAS REGULATÓRIAS NA AMÉRICA LATINA	73
--	----

Osmany Porto de Oliveira

CAPÍTULO 3

CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES E COORDENAÇÃO REGULATÓRIA – UM REEXAME	97
---	----

Andrea Pereira Macera
Sabrina F. Maciel
Jeovan Assis da Silva

PARTE 2 – DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS À POLÍTICA REGULATÓRIA NO BRASIL

CAPÍTULO 4

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA REGULAÇÃO BRASILEIRA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES NA ERA DIGITAL	125
--	-----

Natasha Schmitt Caccia Salinas

CAPÍTULO 5

RETROCESSO DEMOCRÁTICO E MILITARIZAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL 163

Bruno Queiroz Cunha

Felix Garcia Lopez Júnior

M. Kerem Coban

CAPÍTULO 6

O ESTADO REGULADOR EM PAÍSES DESIGUAIS: A IMPORTÂNCIA DA REDISTRIBUIÇÃO VIA REGULAÇÃO E O SEU IMPACTO NO DESEMPENHO REGULATÓRIO 179

Flávia Maria de Mattos Donadelli

CAPÍTULO 7

MENSURAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DA REGULAÇÃO: SÍNTESE DO DEBATE E AGENDA PARA O BRASIL..... 211

Flavio Lyrio Carneiro

PARTE 3 – FRONTEIRAS DA REGULAÇÃO E OPORTUNIDADES PARA O BRASIL

CAPÍTULO 8

REGULAÇÃO INFORMADA POR EVIDÊNCIAS? UM ESTUDO EXPLORATÓRIO DA MOBILIZAÇÃO DE EVIDÊNCIAS PELAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS 241

Nicolau de Medeiros Faustino

Maurício Mota Saboya Pinheiro

Pedro Lucas de Moura Palotti

Natália Massaco Koga

CAPÍTULO 9

CRIANDO MERCADOS INOVADORES: O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS 267

Elize Massard da Fonseca

Mario Schapiro

CAPÍTULO 10

**REGULAÇÃO, GÊNERO E RAÇA: OS DESAFIOS PARA UMA
CONECTIVIDADE SIGNIFICATIVA E A INCLUSÃO DIGITAL NO BRASIL.....289**

Wanderson Maia Nascimento

Ana Cláudia Farranha

CAPÍTULO 11

**REGULAÇÃO E SUSTENTABILIDADE: NOVOS PAPÉIS E ADAPTAÇÕES
DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA..... 323**

Ana Karine Pereira

POSFÁCIO 357

NOTAS BIOGRÁFICAS 361

APRESENTAÇÃO

Esta obra, *O Estado regulador brasileiro: três décadas de reformas e agenciificação (1996-2026)*, é fruto de uma parceria estratégica entre o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), por meio da Secretaria de Competitividade e Política Regulatória, e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), representado pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). Trata-se de um esforço conjunto voltado à produção de conhecimento sobre a atividade regulatória do Estado brasileiro, concebido para oferecer reflexões e análises qualificadas ao campo das políticas públicas, com efeitos positivos duradouros sobre o sistema regulatório e o ambiente de negócios nacionais.

Esta publicação representa uma expressão do compromisso compartilhado entre o MDIC e o Ipea com a política regulatória e as instituições regulatórias brasileiras. Ao financiar e apoiar esta agenda de pesquisa e a produção do livro, o MDIC contribui para direcionar esforços analíticos a questões-chave de política regulatória, valorizando e reforçando a centralidade do conhecimento na condução da ação estatal. A expectativa conjunta da parceria é que a produção de conhecimento aqui apresentada contribua para reforçar as capacidades do Estado brasileiro de regular de modo mais qualificado, responsivo a amplas frações da sociedade e rigoroso nos aspectos democrático e ambiental. Assim, fortalecer também a confiança nas instituições e criar condições mais favoráveis ao desenvolvimento socioeconômico e sustentável do país.

Merece destaque aqui a preocupação comum do MDIC e do Ipea em conectar a agenda de reforma regulatória ao fortalecimento do ambiente de negócios e à promoção do desenvolvimento econômico, valorizando os aspectos democráticos, socialmente inclusivos e ambientalmente responsáveis. Uma boa regulação, concebida segundo princípios de proporcionalidade, previsibilidade, eficiência, equidade e transparência, é condição essencial para estimular investimentos, ampliar a competitividade, reduzir custos de conformidade e conferir segurança jurídica a empresas, trabalhadores e meio ambiente. Ao buscar consolidar uma visão sistêmica do Estado regulador brasileiro, esta obra oferece subsídios para que decisões regulatórias sejam cada vez mais baseadas em evidências, alinhadas a estratégias de desenvolvimento nacional autônomo e articuladas com políticas industriais, produtivas e de inovação, ambientais, sociais e de infraestrutura.

A parceria entre o MDIC e o Ipea expressa a compreensão de que políticas regulatórias de qualidade dependem cada vez mais de evidências robustas, análises sistemáticas e diálogo qualificado entre órgãos de governo, o setor produtivo, a comunidade acadêmica e a sociedade civil amplamente representada. O MDIC, na condição de coordenador da política regulatória do Poder Executivo federal e atual presidente do Comitê Gestor do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), encontra neste trabalho um instrumento central para apoiar sua missão de disseminar boas práticas, fortalecer capacidades institucionais e aprimorar o ambiente regulatório em benefício do desenvolvimento econômico e da competitividade. O Ipea, por sua vez, tem acumulado, ao longo dos anos, vasta experiência em temas relacionados à regulação, governança e capacidades estatais, materializada em livros, artigos, notas e relatórios técnicos e projetos de pesquisa que hoje constituem referência para estudiosos, gestores públicos e demais interessados, no Brasil e internacionalmente. Com esta publicação, o Ipea reafirma seu compromisso de longa data com a agenda da regulação e da capacidade estatal, contribuindo para fomentar o debate público sobre o tema e qualificar o desenho e a implementação de políticas públicas. Esta obra dialoga com esse acervo e trajetória, ao mesmo tempo que o atualiza, incorporando questões emergentes e ampliando o diálogo entre as equipes do instituto e do ministério.

Ao olhar retrospectivamente para as três décadas de reformas regulatórias e, ao mesmo tempo, prospectar caminhos futuros, o livro busca oferecer uma base de reflexão e ação que possa ser apropriada por reguladores e regulados, além dos formuladores de políticas, instâncias de controle, agentes econômicos dos mais distintos portes e setores, pesquisadores e sociedade civil. Ao longo desse período de algumas décadas, houve um substancial amadurecimento da atividade regulatória estatal nacional, tanto na organização de mercados quanto na proteção de direitos, na promoção da concorrência e na indução do desenvolvimento econômico e social. No Brasil, essa trilha se traduz, entre outros elementos, no processo de inovação institucional e desenvolvimento das agências reguladoras autônomas, na disseminação e fortalecimento de instrumentos de boas práticas regulatórias e na crescente atenção à governança regulatória e ao esforço de promoção da transparência e da participação social. O livro se insere nesse contexto como uma contribuição abrangente, que revisita a trajetória do Estado brasileiro, identifica avanços e desafios, e lança luz sobre oportunidades de aperfeiçoamento institucional, inclusive à luz da experiência internacional.

Este livro valoriza, também, o papel dos diferentes atores do sistema regulatório. A construção e o aperfeiçoamento da regulação não se esgotam na atuação dos órgãos reguladores: há uma multiplicidade de atores do Estado, nos três Poderes, da sociedade e do setor produtivo, além de entidades representativas,

organizações da sociedade civil e a comunidade científica. A iniciativa que culmina neste livro demonstra que a cooperação entre órgãos de governo com vocações distintas – no caso, um ministério com atribuição de coordenar a política regulatória e um instituto de pesquisa voltado à produção de conhecimento aplicado – pode gerar resultados especialmente qualificados quando orientada por uma agenda clara, metodologias consistentes, pluralidade de visões e, acima de tudo, compromisso com o interesse público.

Esta obra resulta de um projeto de pesquisa concebido para combinar rigor acadêmico-científico com aderência às demandas concretas da gestão pública e do desenvolvimento nacional. Seu objetivo é desenvolver estudos avaliativos e prospectivos sobre a estrutura e o desempenho da atividade regulatória do Estado brasileiro, abordando tanto o percurso histórico das reformas e da agencificação quanto os desafios contemporâneos e as fronteiras emergentes da ação regulatória. A obra contempla análises comparadas, revisões conceituais, estudos empíricos e reflexões orientadas à formulação de agendas de melhoria regulatória, sempre com o propósito de fornecer insumos objetivos para a tomada de decisão governamental e para o aprimoramento do diálogo com os diversos atores interessados e afetados pela regulação.

Também importa ressaltar a alta qualificação dos autores responsáveis pelos capítulos que compõem esta obra. Reuniram-se pesquisadoras e pesquisadores com sólida formação acadêmica, e profissionais com ampla experiência em políticas públicas e trajetória reconhecida em temas como regulação, governança, capacidades estatais, desenvolvimento econômico, inovação, infraestrutura e desigualdades. A combinação de perspectivas disciplinares e trajetórias profissionais distintas enriquece o tratamento dado aos temas e assegura à obra densidade analítica, pluralidade de enfoques e sensibilidade às especificidades institucionais brasileiras. A coordenação da publicação ficou a cargo de Bruno Queiroz Cunha, servidor público e pesquisador com atuação reconhecida na agenda de regulação e governança do Estado, autor de diversos trabalhos que se tornaram referência para o estudo do Estado regulador no Brasil. Sua atuação como organizador garante a qualidade do resultado, com articulação entre os diferentes capítulos, a coerência interna do volume e o alinhamento da obra com as demandas contemporâneas da política regulatória.

Os capítulos aqui reunidos espelham a complexidade e a extensão do sistema regulatório brasileiro. Ao examinarem a trajetória da política regulatória, a consolidação das agências independentes, os mecanismos de coordenação e as diferentes dimensões da governança regulatória, os textos contribuem para organizar e sistematizar um vasto corpo de experiências e iniciativas dispersas no tempo e nos diferentes arranjos institucionais. Ao mesmo tempo, a obra aborda

temas centrais para o debate atual, como a participação social na regulação, a relação entre regulação, democracia e desigualdades, a mensuração de resultados regulatórios, a incorporação de evidências na tomada de decisão, entre outros. Ao tratar de temas de fronteira como inovação, política industrial, sustentabilidade e transição verde, gênero e raça, o livro também projeta a agenda regulatória para o futuro, indicando pontos de atenção e oportunidades que se colocam para o Brasil em um cenário de rápidas transformações tecnológicas, produtivas e sociais.

Ao apresentarem esta obra ao público, o MDIC e o Ipea reiteram sua disposição de seguir colaborando na produção e divulgação de conhecimento aplicado à regulação, à governança e à política pública, compreendendo que o aperfeiçoamento do Estado regulador é um processo contínuo, que exige aprendizado institucional, inovação e diálogo permanente. Que este livro possa servir como referência para esse processo, inspirando novas pesquisas, orientando decisões e fomentando um ambiente regulatório cada vez mais alinhado às necessidades da sociedade brasileira e às oportunidades que se abrem ao país nas próximas décadas.

Pedro Ivo Sebba Ramalho

Secretário de Competitividade e Política Regulatória do Ministério
do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC)

Luciana Mendes Santos Servo

Presidenta do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

O FUTURO, UMA VEZ?

O Estado regulador já foi o futuro. Associado a um conjunto de doutrinas sobre a organização do Estado e, dentro dele, a mecanismos baseados no mercado e à preferência por certos tipos de tecnologias regulatórias, como as agências independentes, o Estado regulador foi um fenômeno global que incidiu no Norte e no Sul globais (Majone, 1997; Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli, 2018). Como costuma ocorrer com muitas das receitas sobre como organizar o Estado, as ideias associadas ao Estado regulador representavam uma visão particular de uma modernidade racional que iria suplantiar um passado caracterizado por ineficiência, desigualdade e clientelismo (Moran, 2003). De fato, estabelecer organizações regulatórias na forma de agências autônomas visava aumentar a capacidade geral do Estado, concedendo discricionariedade e garantindo *expertise* dentro de uma burocracia frequentemente caracterizada por um alto grau de flutuação e susceptibilidade política. A chegada do Estado regulador ao Brasil fornece um exemplo de como as ideias sobre regulação têm sido associadas a projetos de transição econômica e política.

Se o Estado regulador já foi o futuro, ele ainda tem futuro? Os leitores deste livro chegarão às suas próprias conclusões sobre a relevância das ideias dominantes associadas à regulação nos últimos trinta anos. Para alguns, a decepção acumulada com a falta de um desempenho bem-sucedido – seja em termos da criação de órgãos reguladores “ágeis”, redução da desigualdade, pelo menos no acesso a serviços, ou na prestação de serviços mais resilientes – convida a uma abordagem mais transformacional em relação à regulação (Cunha e Lodge, 2025). Para outros, o contexto político em mudança sugere que as ideias sobre “delegação” são pouco relevantes em um mundo onde políticos demonstram pouco respeito pelas regras institucionais formais e informais que deveriam sinalizar a credibilidade dos arranjos regulatórios. E também pode haver a sugestão de que os vieses inerentes ao Estado regulador – ou seja, a preferência pela desagregação da produção, propriedade e controle dos serviços públicos – impedem o enfrentamento dos desafios políticos mais urgentes que as sociedades contemporâneas enfrentam, em particular, a crescente interligação das mudanças climáticas e geopolíticas, bem como a desigualdade em uma era de rápida transformação tecnológica (Lodge, 2025a, 2025b). No entanto, mesmo que as doutrinas sobre como organizar o governo possam flutuar, a necessidade de regular ou controlar não desaparecerá.

Fazer um balanço da evolução do Estado regulador brasileiro em toda a sua diversidade oferece a base para refletir sobre futuros potenciais.

Qualquer balanço também suscita questões mais profundas. A seguir, três questões serão consideradas em particular. As preocupações teóricas que foram fundamentais para o campo da regulação provaram-se relevantes para a prática da regulação três décadas depois? As instituições regulatórias que pareciam se alinhar com uma era política e econômica específica se adaptam a novas circunstâncias? Por último, as ortodoxias regulatórias que dominaram o campo nas últimas três décadas ainda são relevantes no mundo contemporâneo? O que se segue aspira a fornecer uma impressão incompleta de todo o panorama desses debates.

1 AS PRINCIPAIS PREOCUPAÇÕES TEÓRICAS DO ESTADO REGULADOR AINDA SÃO RELEVANTES?

Três temas dominantes influenciaram o crescente interesse pela regulação há três décadas. Em primeiro lugar, a “independência” enfatizou a identificação de características do desenho institucional para reduzir a interferência política de curto prazo e o risco de captura e desvirtuamento, ou seja, o fracasso das agências em perseguir seus objetivos originais ao longo do tempo. Em segundo, houve uma defesa por ênfase em “princípios”, em detrimento da regulação “baseada em regras”. Em terceiro lugar, havia uma preocupação crescente com a identificação e o controle de “riscos”. Esta seção explora brevemente cada um desses temas centrais.

Iniciando pela independência, um tema central no estudo da regulação tem sido a captura regulatória, conforme discutido por Stigler (1971), Bernstein (1955), Carpenter e Moss (2014) e Peltzman (2021). Outro tema relacionado, possivelmente o de maior preocupação nas discussões sobre independência regulatória, foi a politização, conforme discutido por Gilardi (2002) e Levy e Spiller (1994). O receio da politização referia-se à possibilidade de a regulação se tornar uma ferramenta para intervenções políticas de curto prazo que afetassem a confiança de investidores privados. A relevância da captura, por sua vez, referia-se ao risco de os reguladores se tornarem “muito próximos” de seus regulados. Independentemente de a captura regulatória ser uma ameaça ainda na etapa original ou ao longo do tempo, a literatura tradicional sugeria uma certa inevitabilidade da captura à medida que a atenção política e pública se desviava. Essa literatura dominante acerca do Estado regulador parecia oferecer maneiras de projetar instituições para que elas não se tornassem muito próximas dos regulados, tampouco ferramentas convenientes aos líderes políticos, conforme discutido por McCubbins, Noll e Weingast (1987). Em particular, a literatura sobre desenho institucional destacava maneiras pelas quais as agências poderiam ser “programadas”, mediante o desenho formal, a evitar quaisquer desvios subsequentes, conforme discutido

por Macey (1992). Ao mesmo tempo, essa literatura também parecia mostrar maneiras para impedir a interferência política.

O permanente fascínio com os “compromissos críveis” – frequentemente usados para ressaltar a independência da política, em vez dos interesses da indústria – manteve sua influência até os dias atuais (Dussauge-Laguna *et al.*, 2024). As preocupações com a captura também persistiram. A crise financeira, em particular, reacendeu as preocupações sobre o poder estrutural dos interesses financeiros, levando a uma expansão e diferenciação significativas do conceito de captura (Carpenter e Moss, 2014). Para alguns, a ênfase contínua em garantir os compromissos críveis é vista como um obstáculo crucial à inovação regulatória. Argumenta-se que o medo de “assustar” os investidores e os mercados coloca as agências reguladoras e os governos em geral em desvantagem quando se trata de abordar questões enraizadas na esfera da prestação de serviços públicos. Por sua vez, as preocupações com o desenho institucional para proteção contra interferências políticas também foram testadas no contexto de governos populistas.

Em essência, a centralidade da captura e da politização ressalta a relevância duradoura do debate sobre a distância apropriada entre reguladores e regulados, por um lado, e reguladores e governo, por outro. O Estado regulador que surgiu há três décadas ofereceu uma solução: garantir o distanciamento em ambos os casos por meio do desenho institucional. Embora a confiança nas soluções de desenho institucional possa ter diminuído, a questão em si – e os conceitos subjacentes – permanece pertinente.

Passando para a defesa da regulação baseada em princípios, a noção de que o “comando e controle” e as “regras” prescritivas eram inferiores aos sistemas que promoviam a autorreflexão e o monitoramento dos regulados foi sintetizada em um suporte mais amplo pela ideia de “*enforced self-regulation*” (Braithwaite, 2002). Uma parte significativa da literatura sobre regulação destacou a natureza disfuncional das relações estabelecidas na formalização de requisitos regulatórios pelos reguladores e nas relações conflitivas entre reguladores e regulados. A defesa da regulação baseada em princípios promoveu uma abordagem que enfatizava o potencial de atribuir as principais responsabilidades regulatórias às próprias entidades reguladas (por exemplo, a garantia de segurança operacional), com o papel dos reguladores sendo assegurar que tais sistemas organizacionais fossem exercidos de maneira confiável (Black, 2008). A compreensão da regulação que visa facilitar a reflexão organizacional e o autoaperfeiçoamento tem sido uma característica de longa data na regulação da saúde e da segurança no Reino Unido, mas tem atraído cada vez mais atenção geral. Três décadas depois, o fascínio pela *enforced self-regulation* não diminuiu, mas também sofreu desgastes consideráveis.

Quanto aos riscos, há trinta anos, os debates centravam-se particularmente nas indústrias de alto risco, como a energia nuclear e a genômica (Beck, 1992). Trinta anos depois, a preocupação com as indústrias de alto risco não diminuiu. No entanto, a atenção passou a um tipo diferente de tecnologia, nomeadamente os riscos (e oportunidades) da inteligência artificial (IA). De forma bastante semelhante à era anterior, há uma preocupação com a influência política e econômica das grandes empresas de tecnologia e os laços declarados ou genuínos entre os mundos político e da IA. Da mesma forma, há receio da capacidade de regular as incertezas de uma tecnologia em rápida evolução, particularmente em termos de seu impacto social. Se a IA, em suas várias formas, constitui outro grande sistema técnico (Mayntz e Hughes, 1988) ou representa qualitativamente uma proposta significativamente diferente, ainda é objeto de debate (Yeung e Lodge, 2019). No entanto, os debates sobre segurança cibernética, em particular, destacam um mundo de riscos em transformação, em que a dependência de nuvens e da internet das coisas pode aumentar substancialmente a vulnerabilidade individual e organizacional.

Se o risco como objeto passou por pelo menos alguma transformação qualitativa (Lodge e Hood, 2024), os métodos de regulação de risco também sofreram mudanças. Em especial, os domínios anteriormente distintos de regulação de risco (com o objetivo de mitigar a concretização de um risco) e gestão de crises (lidar com um evento agudo) testemunharam uma convergência crescente, não apenas no âmbito da regulação financeira (Cabane e Lodge, 2023). Em outras palavras, os marcos regulatórios agora incorporam disposições que abordam a gestão de crises (como insolvência e resolução de entidades), enquanto a gestão de crises tem invadido cada vez mais o domínio da regulação de riscos, demandando ferramentas de preparação e vigilância. Consequentemente, a regulação de riscos em vários domínios apresentou uma expansão substancial.

Por fim, o termo risco ganhou maior destaque como ferramenta de regulação, e não apenas como objeto de regulação. Como parte das reformas da governança corporativa, espera-se que as entidades reguladas e os reguladores se autogovernem a partir da noção de risco. Em outras palavras, um mundo de regulação baseada em riscos exige que as organizações avaliem seu contexto em termos de mapas de riscos, permitindo a criação de registros de riscos. Como acontece com todas essas tecnologias regulatórias, efeitos colaterais significativos e pontos cegos surgiram devido justamente ao maior apelo dessas ferramentas de risco. No entanto, elas representam uma expansão do risco que provavelmente não era prevista há trinta anos.

Em essência, as preocupações que foram fundamentais para o estudo da regulação há três décadas – captura regulatória e politização, regulação baseada em princípios e risco – persistiram. No entanto, essas preocupações centrais passaram

por uma evolução, refletindo, por um lado, as compensações e as consequências imprevistas inerentes a qualquer abordagem regulatória e, por outro lado, o contexto em evolução dos avanços tecnológicos e das mudanças nos alinhamentos políticos. Dependendo da perspectiva normativa adotada, essa relevância contínua pode indicar uma escassez de criatividade intelectual ou sugerir a influência estrutural de interesses que auferiram benefícios dos arranjos regulatórios do Estado.

2 O AMBIENTE DO ESTADO REGULADOR MUDOU?

Nas últimas três décadas, o Estado regulador ganhou aceitação e popularidade em razão de uma “boa adequação” aos interesses sociais e políticos. No entanto, como acontece com todas as modas em administração pública, as condições subjacentes que dão origem a uma boa adequação podem mudar, levando a uma crescente irrelevância, se não à extinção do modismo. Em seu livro intitulado *Explaining economic policy reversals*, Hood (1994) identificou quatro mecanismos que poderiam induzir a mudança ou extinção de políticas. Hood identificou quatro perspectivas teóricas amplas por trás desses mecanismos que poderiam explicar tais tendências: hábitat, ideias, interesses e fatores institucionais que consideram “a política como sua própria causa”. Notavelmente, na discussão do livro sobre regulação, Hood destacou o aparente paradoxo da desregulação à luz das aspirações universalistas da teoria da captura. Esse paradoxo surge da noção de que, se, como sugeriu Stigler (1971), toda regulação deve representar os interesses da indústria regulamentada, como podemos acabar em um mundo de desregulação? Esse questionamento também pode ser aplicado para explorar as razões por trás do apelo das ideias do Estado regulador na década de 1990 e avaliar até que ponto o Estado regulador pode estar enfrentando a extinção, semelhante às abordagens regulatórias predominantes na era pré-liberalização, há três ou quatro décadas.

As explicações baseadas no hábitat enfatizam o alinhamento dos arranjos administrativos com as estruturas sociais e econômicas subjacentes. Majone (1997) destacou essa explicação do hábitat: em um mundo de orçamentos estatais restritos, a necessidade de investimento privado em infraestruturas e o surgimento de provedores transnacionais de infraestrutura exigiram uma forma de organização regulatória que promettesse limites à interferência política (ou “expropriação”) e supervisão tecnocrática. O foco principal era, em muitos aspectos, a criação de sistemas baseados em regras para facilitar o investimento privado, com interesse limitado em questões relacionadas à propriedade, por exemplo.

O mundo da década de 2020 apresenta um panorama distinto. Embora os governos continuem a depender do investimento privado para os serviços públicos, a regulação passou a ir além da mera criação de condições para o investimento privado ou do apoio ao intercâmbio transfronteiriço. Tensões quanto à segurança

geopolítica ressurgiram, suscitando preocupações sobre a propriedade e a vulnerabilidade dos sistemas de informação à luz de incidentes de cibersegurança. Este habitat alterado não desafiou profundamente as características fundamentais do Estado regulador, mas desencadeou ao menos três implicações significativas. Em primeiro lugar, a ênfase global na eficiência como objetivo regulatório diminuiu, coexistindo com considerações de segurança e resiliência. Em segundo lugar, a tomada de decisões regulatórias tornou-se cada vez mais interligada a considerações geopolíticas mais amplas dos governos. Por último, tem havido uma ênfase crescente nos modelos de propriedade para as entidades reguladas.

Em termos de ideias, a década de 1990 foi caracterizada por perspectivas que enfatizavam, por um lado, o potencial do desenho institucional para mitigar a captura regulatória, como observado anteriormente. Por outro lado, também foi caracterizada por visões de que a regulação, se fosse necessária, deveria ser leve, com foco nos resultados (*outputs*) e efeitos (*outcomes*), em vez das prescrições prévias (*inputs*). Três décadas depois, o fascínio pelas abordagens baseadas no desempenho que enfatizam os resultados e os efeitos não foi necessariamente superado (Coglianese, 2016). No entanto, os desafios da mensuração, particularmente em termos de oportunismo e manipulação, levaram a um interesse crescente em abordagens baseadas na gestão ou nos processos (Coglianese e Lazer, 2003; Gunningham e Sinclair, 2009). Consequentemente, explicar aos reguladores como um determinado risco está sendo tratado em nível organizacional requer uma relação mais próxima entre reguladores e regulados do que se poderia imaginar na década de 1990. Da mesma forma, essa década foi moldada por ideias de que a liberalização levaria as empresas reguladas a responder aos sinais de mercado. Tal perspectiva, no entanto, foi sensivelmente modificada – agora se considera que as empresas reguladas respondem em grande parte aos seus reguladores, e não aos seus clientes, ao mesmo tempo que se constatou que os clientes desejam e estão dispostos a “comparar preços”. A defesa ideológica da “escolha” não foi, portanto, satisfeita, levando a uma série de respostas, incluindo iniciativas para aumentar a escolha no mercado por meio de intervenções comportamentais em processos de engajamento alternativos, como processos de engajamento dos clientes no planejamento dos planos de negócios das empresas reguladas.

Em termos de interesses, na década de 1990, o foco principal residia nos prestadores transnacionais de serviços públicos. A política de liberalização em setores anteriormente dominados por campeões nacionais e a literatura internacional mais ampla sobre o desmantelamento de monopólios destacaram o papel fundamental de vários interesses na promoção de mudanças regulatórias. É inegável que os interesses continuam a ter importância; por exemplo, a pressão persistente exercida por interesses regulados para reduzir as barreiras regulatórias (como exemplificado pelos esforços do setor financeiro para mitigar as

regulações introduzidas após a crise financeira) ou aumentá-las continua a ser uma questão pertinente. Os interesses também desempenham um papel crucial na elucidação do surgimento de novos regimes regulatórios, como a ascensão dos “gigantes da IA”, que não foram previstos durante a década de 1990. Embora houvesse, sem dúvida, um interesse em regular os prestadores transnacionais no passado, a natureza e a diversidade desses prestadores passaram por uma transformação significativa.

As abordagens baseadas em interesses continuam a ser relevantes no contexto da regulação das “cadeias de suprimento”. Tanto os regimes regulatórios privados quanto os estatais estão cada vez mais focados nas cadeias internacionais de produção. Enquanto há trinta anos havia um interesse crescente em regimes regulatórios liderados pela indústria que abordavam questões trabalhistas e ambientais, o panorama contemporâneo vê uma ênfase crescente em questões lideradas pelo Estado, particularmente no que diz respeito a temas de segurança nacional, como a disponibilidade de minerais raros e materiais críticos. Em essência, os interesses continuam sendo primordiais, mas a natureza e a diversidade dos interesses privados que desafiam os regimes regulatórios evoluíram. Esses interesses agora abrangem questões quanto ao grau jurisdicional apropriado da autoridade regulatória e o nível de prescritividade que esses regimes devem fornecer à orientação da conduta nacional e subnacional.

Por fim, não é difícil apontar uma série de padrões do tipo política como causa própria em todos os domínios regulatórios. As intervenções regulatórias geram suas próprias consequências indesejadas, levando a uma oposição crescente e à necessidade de resposta. O Estado regulador da década de 1990 pode ser visto como uma resposta às deficiências acumuladas dos regimes regulatórios anteriores, que tiveram sucesso limitado na geração dos níveis necessários de investimento (principalmente de investimentos públicos) e também foram ineficazes no controle efetivo do setor regulado. Na década de 2020, o Estado regulador em todas as nações também acumulou sua parcela de decepções políticas (como este livro apresenta relatos dessas decepções). Essas decepções levantaram questionamentos políticos sobre a capacidade de resolução de problemas pelas agências reguladoras, levando, como mencionado anteriormente, a um envolvimento político crescente em termos de direcionamento e nomeação de cargos. No entanto, isso não substituiu totalmente o apoio preexistente quanto à existência contínua das agências regulatórias como tais.

O quadro 1 resume o argumento.

QUADRO 1
O Estado regulador em diferentes épocas

	Década de 1990	Década de 2020
Hábitat	Ênfase nas relações de troca nos mercados; governos com recursos escassos.	Ênfase em considerações de mercado e geopolíticas; governos com recursos escassos.
Ideias	Ênfase em resultados e controles baseados em efeitos.	Ênfase no processo e nos resultados/produtos.
Interesses	Indústrias transnacionais que exigem compromisso credível para investimento privado; esgotamento das rendas econômicas das indústrias que se beneficiaram de regimes anteriores.	Indústrias transnacionais e investidores que exigem compromisso para investimento privado.
“Autodestruição” institucional	Falha no controle das indústrias nacionalizadas, muitas vezes administradas como monopólios, levando ao interesse em uma supervisão regulatória baseada no mercado e despolitizada.	Falha na supervisão regulatória levando a falhas, como crise financeira, falha das instituições regulatórias em mitigar crises setoriais.

Elaboração do autor.

3 AS ORTODOXIAS REGULATÓRIAS DOMINANTES AINDA SÃO RELEVANTES NA ERA CONTEMPORÂNEA?

A respeito da terceira e última questão, as seções anteriores apresentaram uma perspectiva variada. Existem evidências substanciais de uma mudança de cenário, com um histórico de insatisfação política acumulada, alterações nas ideias sobre as formas de regular e modificações nos interesses econômicos. A exposição à crise financeira e o impacto das mudanças climáticas, bem como seus efeitos em cascata sobre outros desafios sociais, como a desigualdade, reforçam preocupações acerca da alocação adequada de autoridade entre organizações político-ministeriais e regulatórias. Simultaneamente, existe a possibilidade de que a adesão persistente às doutrinas da década de 1990 possa diminuir as perspectivas de se imaginar um Estado regulador “renovado”, capaz de enfrentar os desafios da regulação na década de 2020.

Os debates sobre a natureza do Estado regulador em particular e da regulação em geral provavelmente persistirão. Se a regulação foi vista como uma forma de reduzir a relevância de políticas específicas, então ela dificilmente foi bem-sucedida. As questões centrais da regulação raramente estão longe do centro das atenções sociais e políticas: afinal, um objetivo fundamental do Estado é garantir a segurança e o bem-estar de seus cidadãos. Embora os objetivos e metodologias específicos da regulação possam evoluir ao longo do tempo, aspectos fundamentais em torno da regulação permanecem pertinentes. As ideias que informaram o Estado regulador nas últimas três décadas representam uma resposta distinta a esses desafios duradouros de controlar efetivamente as atividades econômicas e sociais. A introdução de avaliações de impacto no Brasil serve como um bom exemplo.

Nos primeiros estágios (no início dos anos 2000), ela foi percebida como uma tentativa do centro de governo (por exemplo, a Presidência/Casa Civil) de exercer maior controle sobre as atividades das agências reguladoras, que eram acusadas de apresentar padrões inconsistentes de tomada de decisão e de serem excessivamente influenciadas pelos setores regulados. No entanto, também foi interpretada como um esforço para fortalecer a independência das agências reguladoras. Posteriormente, embora as avaliações de impacto possam não ter racionalizado definitivamente a seleção de alternativas regulatórias, elas foram consideradas dispositivos úteis para informar a tomada de decisões das agências.

Em essência, a extensa série de capítulos que se segue oferece uma perspectiva distinta sobre a dinâmica do Estado regulador no Brasil. O país representa um caso crucial para qualquer discussão sobre a natureza e a trajetória futura do Estado regulador, não apenas na América Latina, mas também globalmente. Uma análise da evolução dos debates regulatórios oferece *insights* valiosos sobre a dinâmica mais ampla que moldou o Estado regulador. No contexto brasileiro, como ilustram os capítulos deste livro, o surgimento de agências reguladoras desempenha um papel central em uma narrativa mais ampla de transformação econômica e política. Essa dinâmica também ressalta os desafios encontrados ao se tentar a modernização, muitas vezes à luz das aspirações articuladas por organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), diante de legados institucionais profundamente arraigados e dependências de trajetória. Além disso, o livro destaca a instabilidade do Estado regulador – seja ela decorrente da contestação inerente aos valores da regulação (por exemplo, eficiência, justiça, resiliência) ou das tensões perenes nos arranjos administrativos entre o anseio de centralizar para obter consistência e o impulso de descentralizar (Black, 2012).

Independentemente da trajetória futura do Estado regulador em geral e no Brasil em particular, este livro oferece uma contribuição significativa. Um campo que desconhece suas origens e dinâmicas provavelmente ignorará suas próprias vulnerabilidades. Para que a regulação como campo de pesquisa e prática avance, a memória institucional, e não a redescoberta contínua, é o único caminho para qualquer forma de progresso. O modelo do Estado regulador da década de 1990 pode ter sido o futuro em algum momento, mas os debates centrais sobre a natureza da regulação atestam a considerável relevância do estudo e da prática da regulação na era contemporânea.

Martin Lodge

Professor de ciência política e políticas públicas no Departamento de Governo da London School of Economics and Political Science (LSE)
Diretor do Centro de Análise de Risco e Regulação (CARR) da LSE

REFERÊNCIAS

- BECK, U. **The risk society**. Londres: Sage, 1992.
- BERNSTEIN, M. **Regulating business by independent commission**. Princeton: Princeton University Press, 1955.
- BLACK, J. Forms and paradoxes of principles based regulation. **Capital Markets Law Journal**, v. 3, n. 4, p. 425-458, 2008.
- BLACK, J. Paradoxes and failures: “new governance” techniques and the financial crisis. **Modern Law Review**, v. 75, n. 6, p. 1037-1063, 2012.
- BRAITHWAITE, J. Rules and principles: a theory of legal certainty. **Australian Journal of Legal Philosophy**, v. 27, p. 47-82, 2002.
- CABANE, L.; LODGE, M. Un-solvable crises? Differential implementation and transboundary crisis management in the EU. **West European Politics**, v. 47, n. 3, p. 491-514, 2023.
- CARPENTER, D.; MOSS, D. A. Introduction. *In*: CARPENTER, D.; MOSS, D. A. (ed.). **Preventing regulatory capture**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- COGLIANESE, C. The limits of performance-based regulation. **Michigan Journal of Law Reform**, v. 50, p. 525-564, 2016.
- COGLIANESE, C.; LAZER, D. Management-based regulation: prescribing private management to achieve public goals. **Law & Society Review**, v. 37, n. 4, p. 691-730, 2003.
- CUNHA, B. Q.; LODGE, M. Contesting regulatory capacity: exploring doctrines in the regulatory State. **Public Administration and Development**, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/pad.2108>.
- DUSSAUGE-LAGUNA, M. I. *et al.* Regulation and development: theoretical contributions and empirical lessons from Latin America. **Regulation & Governance**, v. 18, p. 331-347, 2024.
- GILARDI, F. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies. **Journal of European Public Policy**, v. 9, n. 6, p. 873-893, 2002.
- GUNNINGHAM, N.; SINCLAIR, D. Organizational trust and the limits of management-based regulation. **Law & Society Review**, v. 43, n. 4, p. 865-900, 2009.

HOOD, C. **Explaining economic policy reversals**. Londres: Open University Press, 1994.

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

LEVY, B.; SPILLER, P. The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative study of telecommunications regulation. **Journal of Law, Economics and Organisation**, v. 10, n. 2, p. 201-246, 1994.

LODGE, M. The resilience of the regulatory state in an age of polycrisis. **Revista del Reforma y Democracia**, 2025a. Disponível em: <https://revista.clad.org/ryd/article/download/477/578>.

LODGE, M. The transformation of the regulatory state? *In*: BOUCKAERT, G. *et al.* (ed.). **Futures for the public sector**. Leuven: Leuven University Press, 2025b. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1353/book.131107>.

LODGE, M.; HOOD, C. The risk of risk regulation: a thirty-year LSE perspective. *In*: LE COZE, J. C.; JOURNÉ, B. (ed.). **The regulator-regulatee relationship in high-hazard industry sectors**. Springer: Cham, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-031-49570-0_2.

MACEY, J. R. Organizational design and political control of administrative agencies. **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 8, n. 1, p. 93-110, 1992.

MAJONE, G. From the positive to the regulatory State: causes and consequences of changes in the mode of governance. **Journal of Public Policy**, v. 17, n. 2, p. 139-168, 1997.

MAYNTZ, R.; HUGHES, T. (ed.). **The development of large technical systems**. Frankfurt: Campus Verlag, 1988.

MCCUBBINS, M.; NOLL, R. G.; WEINGAST, B. R. Administrative procedures as instruments of political control. **Journal of Law, Economics and Organisation**, v. 3, n. 2, p. 243-286, 1987.

MORAN, M. **The British regulatory State**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

PELTZMAN, S. **Stigler's theory of economic regulation after 50 years**. Chicago: University of Chicago, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3785342>.

STIGLER, G. The theory of economic regulation. **Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 3, p. 3-21, 1971.

YEUNG, K.; LODGE, M. Algorithmic regulation: an introduction. *In*: YEUNG, K.; LODGE, M. (ed.). **Algorithmic regulation**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

INTRODUÇÃO

Bruno Queiroz Cunha¹
Cláucia Piccoli Faganello²

1 CONSTRUÇÃO E DIFUSÃO DO MODELO DE ESTADO REGULADOR

Regulação é uma clássica função estatal. Inerente à formação dos Estados modernos, a regulação se confunde com a própria noção de governo, em particular, em suas tarefas de intervenção no domínio econômico e exercício do poder de polícia (Sundfeld e Rosilho, 2014). Em nível mais elementar, a função regulatória pode ser entendida como a ação deliberada do Estado na definição de critérios e parâmetros formais de operação a atividades econômicas e sociais, buscando alinhar o interesse privado ao interesse público (Cunha, 2016).

Nos últimos trinta anos, contudo, o panorama mundial atinente ao exercício da função regulatória pelo Estado passou por significativas transformações, resultado de dinâmicas transnacionais de maior interdependência econômica. Desses vetores de mudança globais e dos consequentes rearranjos domésticos partiram impulsos de difusão do modelo de Estado regulador (Yeung, 2010). Como lembra Braithwaite (2008b), essa nova modelagem estatal remete à proposta de reinvenção³ do Estado que ascendeu na passagem dos anos 1980 aos 1990, por meio da qual se buscou a valorização das atribuições regulatória e fiscalizatória.

Tais movimentos se consolidaram sob influência e contribuição diretas de organismos multilaterais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Bresser-Pereira e Grau, 1999). No âmbito latino-americano, também o conselho do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad), importante agrupamento temático que envolve especialistas, acadêmicos e autoridades latino-americanas, advogou, ainda nos anos 1990, em favor de um novo modelo de gestão pública que enfatizasse – ou priorizasse – a função regulatória. No momento em que movimentos reformistas avançavam internacionalmente, prescreveu o Clad no seguinte sentido: “em termos econômicos,

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea).

2. Assistente de pesquisa pleno do Programa de Incentivo à Pesquisa Aplicada (Pipa) na Diest/Ipea.

3. A ideia de reinvenção do Estado é muito associada à clássica obra de Osborne e Gaebler (1993).

em vez da intervenção direta como produtor, o aparelho estatal deve concentrar suas atividades na regulação. Privatizações e a criação de agências reguladoras fazem parte desse processo” (Clad, 1999, p. 4).

A essas transformações abrangentes seguiram-se adaptações internas aos aparatos estatais, em que teve destaque a proposta de “agencificação” (Pollitt *et al.*, 2005). Neste caso, avançou-se especialmente na criação de agências autônomas com funções regulatórias (Christensen e Lægreid, 2006). Em consonância com a nova concepção de Estado, previram-se aos novos reguladores competências tanto normativas (emissão de regras) quanto executivas (definição de parâmetros de operação a entes privados) e quase judiciais (resolução de controvérsias, arbitramento de conflitos e aplicação de sanções) (Cunha, 2018a). A agencificação materializou o reposicionamento das atividades na área de regulação de setores estratégicos, confiando essa tarefa a órgãos e burocracias especializados, com *expertise* técnica e relativa autonomia decisória ante o Executivo.

O estabelecimento de agências reguladoras nesses moldes, projetadas para operar à margem dos padrões usuais de comando e direcionamento políticos próprios das esferas ministerial e autárquica tradicionais, teve como principal precedente o modelo de reguladores independentes norte-americano (Ramalho, 2007). Moran (2003, p. 36), ao examinar a construção do Estado regulador britânico, postula que os Estados Unidos possuem os “direitos autorais” sobre o modelo. De fato, a longa experiência norte-americana com agências reguladoras remonta ao final do século XIX (Breger e Edles, 2000). Todavia, o pioneirismo dos Estados Unidos também decorreu da dominância da academia norte-americana no campo e da centralidade geopolítica do país globalmente (Moran, 2003).

Partindo desse precedente histórico particular, as agências reguladoras foram moldadas mundo afora como órgãos não majoritários, ou seja, não atrelados à coalizão política do governo incumbente. Essas agências são, em regra, comandadas por colegiados cujos membros detêm mandatos de prazo fixo e descasados do calendário político-eleitoral. Também de acordo com a tipologia ideal, os reguladores independentes teriam sua legitimidade sustentada essencialmente por dois critérios: i) a obediência a regras e procedimentos rígidos e transparentes; e ii) o emprego de excelência técnico-decisória no exercício da regulação (Majone, 1997; Ossege, 2015). O fundamento normativo para a criação dessas organizações residia no estabelecimento de um nível adequado de credibilidade institucional – esta necessária ao bom funcionamento dos mercados e à estabilidade dos investimentos, principalmente privados.

Propugnava-se, portanto, a separação do julgamento técnico, a cargo das agências independentes, da dinâmica volátil do ambiente político-partidário (Peci, 2007). Esse novo paradigma de administração pública alcançou proporções

globais no final do século XXI (Braithwaite, 2008a; Jordana e Levi-Faur, 2005). A América Latina, em particular, constitui-se num receptáculo importante dessa agenda, sediando abrangentes reformas e o desenvolvimento contínuo de modelos regulatórios (Cunha, 2025). O Brasil não foi exceção.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO E TEMPORALIDADE DA REGULAÇÃO NO BRASIL

A incorporação do modelo de agências reguladoras ao sistema administrativo brasileiro ocorreu ainda na década de 1990. Foi primeiramente para o exercício da função regulatória, agora robustecida em decorrência das reformas econômicas, institucionais e administrativas em curso no Brasil à época, que se instituíram as primeiras agências reguladoras no país, a partir de 1996. A esses novos órgãos, confiaram-se o monitoramento e a fiscalização de serviços públicos transferidos a operadores privados, além da mediação administrativa de conflitos nas mesmas áreas.

Há três décadas, portanto, o governo federal brasileiro consolidava a adesão ao modelo de agências reguladoras autônomas e assentava os pilares do Estado regulador brasileiro. Ainda que os debates públicos e oficiais tenham precedido a efetiva instauração dos primeiros reguladores autônomos, o marco inicial foi a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), em 1996. Essa agência abriu caminho para uma fase de expansão do modelo de reguladores autônomos, de setores de infraestrutura a outras áreas de política pública. O quadro 1 detalha o conjunto atual de agências reguladoras federais, tal como definidas na Lei nº 13.848/2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras). Esses órgãos foram estabelecidos como autarquias especiais, nos termos da mesma lei.

QUADRO 1
Agências reguladoras federais

Agência reguladora	Lei de criação
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Lei nº 9.427 (26/12/1996)
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Lei nº 9.472 (16/7/1997)
Agência Nacional de Petróleo (ANP)	Lei nº 9.478 (6/8/1997)
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Lei nº 9.782 (26/1/1999)
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Lei nº 9.961 (28/1/2000)
Agência Nacional de Águas (ANA)	Lei nº 9.984 (17/7/2000)
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	Lei nº 10.233 (5/6/2001)
Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT)	Lei nº 10.233 (5/6/2001)
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	MP nº 2.228 (6/9/2001)
Agência Nacional de Aviação (Anac)	Lei nº 11.182 (27/9/2005)
Agência Nacional de Mineração (ANM)	Lei nº 13.575 (26/12/2017)
Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD)	MP nº 1.317 (17/9/2025)

Elaboração dos autores.
Obs.: MP – medida provisória.

Conforme disposto no quadro 1, a evolução do Estado regulador brasileiro desde 1996 redundou na criação de doze agências reguladoras setoriais (até o momento de elaboração deste livro). Com o espraio gradual das agências a setores bastante diversos, perceberam-se sinais de que as agências gradualmente alcançavam algo próximo do que Dunlop e Radaelli (2021) tratam como certificação social, ou seja, um *status* reputacional de ampla aceitação. Consoante a essa visão, Cunha e Goellner (2020, p. 252) esclarecem que “[desde] a criação da primeira agência reguladora brasileira, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), em 1996 [...], as agências reguladoras foram alçadas da condição de novidade a um estado de normalidade”. Nesse ambiente de normalização, é comum que, na emergência de novos problemas públicos que reivindiquem pronta resposta governamental, surjam propostas de criação de novas agências reguladoras para assumir o enfrentamento desses mesmos problemas.

Esse processo de legitimação e enraizamento das agências reguladoras deu a elas, além de crescente espaço institucional e abrangência temática, poder e representatividade em escala e escopo amplos. Por exemplo, a *expertise* técnica das agências reguladoras se constituiu em um elemento de credibilidade perante as instâncias políticas, tanto do Executivo quanto do Legislativo. Essa influência expandida dos reguladores setoriais se faz sentir, inclusive, em etapas formativas do ciclo de políticas, ou seja, desde as fases iniciais de definição da agenda pública e de formulação de políticas e programas governamentais (Cunha, 2018b; Maggetti e Papadopoulos, 2016).

A despeito da expansão e do enraizamento do modelo de agências, a agencificação não foi isenta de críticas, além de sujeita a constantes desafios práticos. A implementação do modelo foi vista como “de cima para baixo”, sem amplo debate social (Dasso Júnior, 2006). Outrossim, a transposição de padrões estrangeiros encontrou obstáculos para a adequação às especificidades do contexto brasileiro (Cunha e Lodge, 2025). Elementos de fragmentação administrativa e marcas do patrimonialismo e clientelismo também foram percebidos no campo das agências reguladoras (Menezes, 2004; Ramalho e Lopes, 2022; Tosta, 2004). A alta produção normativa (Guerra e Salinas, 2020), por sua vez, induziu a tensões com os agentes regulados e também na esfera da coordenação intraestatal, ao mesmo tempo que se apontaram excessos de formalismo e imobilismo dos reguladores (Jordão *et al.*, 2023; Menezes, 2004).

Em resposta a limitações desses tipos, houve, por parte do governo federal, contínuos esforços ao longo dos anos no aprimoramento da regulação no país. Como duas das principais ações governamentais, podemos destacar o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), originalmente instituído em 2007, e a publicação da Lei Geral das

Agências Reguladoras em 2019. Ambos buscaram maior eficácia e coerência interna no sistema regulatório nacional, aperfeiçoando aspectos de governança regulatória e mecanismos de controle e transparência (Coelho, 2011; Cristóvam, Gondim e Sousa, 2020; Cunha, 2016; Ramalho e Lopes, 2022). No entanto, como se percebe da leitura dos capítulos que compõem este livro, ao longo do tempo, uma sucessão de ações, projetos e legislações complementou e aperfeiçoou essas duas importantes peças estruturantes. O processo de sofisticação do sistema regulatório brasileiro é, portanto, atual e contínuo (Nunes, 2011; Ramalho e Lopes, 2022; Rodrigues, 2011).

Nota-se, por exemplo, que a operação das agências setoriais adquiriu, mais recentemente, uma camada adicional de complexidade com a relevância de temas cada vez mais transversais e intersetoriais. Esses novos temas têm natureza tanto econômica (reindustrialização) quanto social (desigualdade e a valorização de minorias) e ambiental (descarbonização e transição verde). Como frisa a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (Vásquez, Pizarro e Bustamante, 2025), o entorno decisório em toda a América Latina é crescentemente volátil, incerto, complexo e ambíguo (Vica), o que agudiza os desafios institucionais e políticos para uma maior efetividade estatal. Esse contexto requer, para seu enfrentamento, uma regulação ágil, dinâmica e experimental (Cunha, 2023).

Em um terreno de crescentes incertezas e peculiaridades, a noção de boas práticas, como soluções regulatórias adotadas em um determinado cenário e trasladáveis a outros, tem sua efetividade posta em xeque, conforme constatado por Yasuda (2022). Em uma realidade em constante mutação, “pode ser até arriscado aos reguladores adotar uma ferramenta regulatória específica, ou a mais recente estratégia regulatória da moda, e pensar que seu trabalho está concluído” (Coglianese, 2025, p. 25, tradução nossa). É necessário, portanto, que as agências reguladoras criem capacidades internas propícias a compreender e atuar sobre o contexto mutável e dinâmico no qual operam, desenvolvendo *expertise* e tecnologia específicas. Também é crucial que as agências aprimorem sua coordenação interinstitucional, tanto com as demais agências reguladoras quanto com outros órgãos governamentais, sociedade civil, atores empresariais e de mercado, academia e reguladores internacionais que operem em contextos sociopolíticos similares.

Em última análise, a capacidade de o Estado regulador brasileiro mediar interesses de forma eficaz e equitativa está diretamente ligada à habilidade de agir em conformidade com as agendas setoriais e em sintonia com as pautas transversais críticas da atualidade. Essa postura abarca não somente o alinhamento a boas práticas internacionais, mas também a promoção de uma estrutura regulatória ágil, adaptativa e resiliente.

3 O ESTUDO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

Atento ao cenário de reformas ainda em curso e aos desafios contemporâneos descritos anteriormente, é interessante revisitar os elementos de contorno do campo de pesquisa sobre regulação e as agências reguladoras brasileiras, a fim de situar a pesquisa nessa área. A constituição de um campo de estudo próprio é outra faceta da dinâmica de institucionalização da regulação ao longo das últimas décadas (Lodge, 2008).

As agências reguladoras desempenham um papel incontestável na estruturação de mercados, na conformação de relações institucionais entre o Estado, o mercado e a sociedade, e na produção normativa nacional. Nesse sentido, a literatura acadêmica acumulada nas últimas três décadas, tanto a difundida no Brasil quanto a publicada internacionalmente, ocupou-se de tratar principalmente do funcionamento e das transformações do modelo de agências no país, a partir de diferentes dimensões analíticas. Com base em um apanhado sintético da literatura, construído para demarcar as recorrências e lacunas analíticas existentes, percebemos a predominância de alguns temas específicos nesse campo de estudo, conforme sintetiza o quadro 2.

QUADRO 2
Conceitos-chave da literatura sobre as agências reguladoras brasileiras

Conceitos	Referências selecionadas
Estado regulador e modelos de reforma do Estado	Amann e Baer (2005); Cunha (2016); Donadelli e Van der Heijden (2024); Holperin (2012); Jordão <i>et al.</i> (2023); Lopes (2019); Lourenço (2003); Luz Neto (2016); Menezes (2004); Peci (2007); Ramalho (2007); Santos Junior (2012); Sampaio (2013); Schapiro (2018); Toledo (2010); Tosta (2004); e Wang (2021).
Desenho institucional das agências reguladoras; autonomia ou independência	Carvalho, Rondon e Marques (2020); Holperin (2012); Lima (2012); Ramalho (2007); Araújo (2021); Cunha e Silva (2024); Nunes (2011); Peci (2007); Prado (2012); Sampaio (2013); Mendes (2019); Guerrero (2003); Coelho (2011); e Guerra e Salinas (2020)..
Instrumentos regulatórios	Cristóvam, Gondim e Sousa (2020); Holperin (2012, 2017); Ramalho e Lopes (2022); Rodrigues (2011); e Saab e Silva (2023).
Governança regulatória	Carvalho, Rondon e Marques (2020); Costa <i>et al.</i> (2021); Cunha e Silva (2024); e Holperin (2017).

Elaboração dos autores.

O quadro 2 destaca os principais aspectos explorados pela literatura contemporânea enfocada na estruturação das agências reguladoras brasileiras e seu entorno. Vale a pena observá-los em mais detalhe.

Primeiramente, a linha de investigação sobre o Estado regulador e modelos de reforma do Estado tende a ressaltar a proposta reformista de separação do aparato regulatório estatal da órbita político-eleitoral, preocupada também com as condições que essa divisão de papéis cria para a atração de investimentos privados (Cristóvam, Gondim e Sousa, 2020; Lima, 2012; Luz Neto, 2016).

As agências reguladoras foram concebidas para conferir maior eficiência e segurança jurídica, partindo da pressuposição de que dirigentes técnicos e uma estrutura administrativa autônoma poderiam isolar as decisões regulatórias de influências políticas e econômicas (Luz Neto, 2016; Mendes, 2019). A autonomia, portanto, é vista como a consagração do papel de “árbitro” do regulador; condição essa que também permite que se mantenha apartado tanto dos interesses comerciais das empresas reguladas quanto dos desígnios imediatistas de políticos eleitos. Entretanto, sugere a literatura que, sendo uma função estatal clássica, não há como expurgar por completo o elemento político das atividades e decisões regulatórias, nem isso parece desejável para além de um recurso didático (Cunha, 2016; Peci, 2007). O exercício da regulação combina um perfil lógico-analítico com a capacidade de tomada de decisão dentro de um espaço político.

Ademais, no Brasil, apesar de as reformas terem buscado instituir essa lógica legalista-procedimental, a transição não foi completa, posto que mediada por circunstâncias e tradições locais. Schapiro (2018) observa que as reformas não eliminaram a composição de política econômica precedente, com empresas estatais, bancos públicos e mecanismos de poupança compulsória. Essa coexistência entre o modelo teórico do Estado regulador e concepções mais intervencionistas é um traço da acomodação local à difusão do modelo regulatório e de resistências institucionais domésticas (*path dependence*). É certo, portanto, que a adoção do modelo encontrou especificidades culturais e jurídico-administrativas, resultando em uma “convergência divergente”, na qual o modelo é adaptado às necessidades locais (Lourenço, 2003).

A literatura também destaca que, ainda que adaptado ao contexto local, o arranjo institucional regulatório das reformas dos anos 1990 foi alterado apenas marginalmente ao longo do tempo, demonstrando a resiliência e o gradualismo do modelo pátrio. Essa inflexibilidade é percebida tanto como um fator de estabilidade quanto pela ótica da impermeabilidade ou rigidez a ajustes corretivos (Cunha, 2016).

A respeito do desenho institucional das agências reguladoras, nuclear é a noção de autonomia, em seus caracteres político-decisório, administrativo e financeiro (Menezes, 2004; Nunes, 2011). Essa prerrogativa é vista pela literatura como garantidora da estabilidade e da neutralidade do processo regulatório (Holperin, 2012; Mendes, 2019; Toledo, 2010). A expectativa teórica central é que as agências se aproximem de uma atuação integralmente técnica, em prol da concretização de serviços públicos de qualidade e da efetiva sinalização de segurança aos investidores privados (Mendes, 2019). Porém, também aqui a literatura ressalta ser discutível se um ente estatal pode atuar deslocado da política (Guerrero, 2003). Como enfoques atinentes ao desenho institucional, a literatura

sobre agências brasileiras também tem se ocupado da investigação de atributos organizacionais, como as carreiras públicas desses órgãos e a composição e funcionamento dos conselhos diretivos (Costa *et al.*, 2021; Lima, 2012; Luz Neto, 2016), além de aspectos de participação e controle social (Coelho, 2011; Guerra e Salinas, 2020).

Por sua vez, na literatura concernente a instrumentos regulatórios, a agenda internacional de melhoria regulatória (*better regulation*), difundida internacionalmente sobretudo pela OCDE, enfatiza o uso de instrumentos específicos de racionalização do processo regulatório. Esses instrumentos são fartamente explorados pela literatura, com destaque para alguns. Em primeiro lugar, vale apontar os mecanismos de controle democrático e prestação de contas. Em particular, aperfeiçoamentos em ferramentas e canais de *accountability* são recorrentemente abordados pela literatura (Coelho, 2011; Costa *et al.*, 2021; Lopes, 2019; Ramalho, 2007). Audiências e consultas públicas têm destaque como objeto de análise, notadamente quanto ao seu potencial democrático e, simultaneamente, para a mitigação de aspectos de assimetria informacional (Cristóvam, Gondim e Sousa, 2020; Lima, 2012; Luz Neto, 2016). Outros instrumentos de frequente atenção em estudos tanto teóricos quanto empíricos dizem respeito a mecanismos de racionalização e avaliação do processo regulatório, com destaque para ferramentas de mensuração de impacto, como a Análise de Impacto Regulatório (AIR).

Finalmente, quanto à literatura enfocada em elementos aqui qualificados como de governança regulatória, muito do repertório de pesquisa se dirige a interpretar um conjunto de salvaguardas que se relacionam à ação discricionária dos reguladores e ao risco regulatório (Carvalho, Rondon e Marques, 2020; Costa *et al.*, 2021; Cunha e Silva, 2024; Holperin, 2017). Essencialmente, a governança regulatória ultrapassa o contexto específico de funcionamento de uma agência, uma vez que se insere em um ambiente mais amplo que engloba o funcionamento do governo como um todo, suas capacidades e as relações com a sociedade e agentes econômicos.

As reformas regulatórias ligadas à agenda de governança regulatória buscam desenhar e implementar sistemas de gestão racionais para melhorar a qualidade da regulação. Instituições internacionais como a OCDE e o Banco Mundial têm impulsionado essa agenda com recomendações focadas no contexto institucional da regulação e na relação com *stakeholders*. Dois subconceitos nessa linha de pesquisa são chave, quais sejam: qualidade regulatória e capacidade regulatória. A qualidade regulatória se refere a um processo de aprimoramento da eficácia e eficiência da regulação, sendo essa uma preocupação crescente na agenda de reformas em diversos países, incluindo o Brasil. A capacidade regulatória, por sua vez, diz respeito às condições e recursos (humanos, técnicos, organizacionais) que

as entidades reguladoras possuem para desempenhar suas funções. Em síntese, a governança regulatória busca compor com as três linhas de pesquisa descritas anteriormente, ao criar um ambiente institucional estável e previsível no qual qualidade e capacidade são o resultado almejado de uma política regulatória racional e baseada em evidências.

4 OPORTUNIDADES PARA A PESQUISA APLICADA SOBRE AGÊNCIAS REGULADORAS: AS CONTRIBUIÇÕES DESTES LIVROS

Ao revisar os conceitos e temas predominantes na literatura, conforme abordado, nota-se, a despeito da amplitude e rigor analítico, um interesse restrito sobre questões transversais pertinentes à regulação, suas instituições, processos e atores e perante seu contexto e enlaces temáticos. Emerge do apanhado da literatura sintetizado anteriormente uma ênfase em aspectos de estruturação das instituições regulatórias e do Estado regulador em trajetórias lineares, com destaque para os delimitadores de governança regulatória e o conjunto de procedimentos internos à regulação (Coelho, 2011; Costa *et al.*, 2021). Esses temas favorecem a apreensão das agências reguladoras em apartado de seu contexto maior e da complexa teia de políticas e problemas públicos nos quais se inserem.

Ademais, essa excessiva focalização analítica, embora não descolada da construção do campo epistêmico internacionalmente, pode não atender a contento à realidade brasileira se circunstâncias concretas requerem a compreensão de elementos contextuais plurais e dinâmicos. Em resposta a esse quadro, a transversalidade da regulação, que remete a uma maior consciência crítica das conexões externas – ou intersetoriais – que as agências reguladoras detêm, surge, mais modernamente, como uma preocupação clara em espaços acadêmicos e da prática regulatória. O tema é ainda mais pertinente quando toca o exercício da regulação em sistemas por definição voláteis, o que é próprio de economias em desenvolvimento (Estache e Wren-Lewis, 2010). Em particular, a transversalidade é ressaltada por uma agenda teórica proeminente, ligada a ideias de pós-agencificação (Maggetti, 2022). Como esclarece Cunha (2024, p. 13), o enquadramento da pós-agencificação “se volta ao exame não somente de aspectos do modelo ideal de agências reguladoras”, pois atenta “para as novas – ou modificadas – ontologias e epistemologias que se fizeram visíveis com o passar do tempo” no campo da regulação.

É nesse ambiente de profícua evolução interpretativa e de transformações práticas que impactam a função regulatória estatal que esta obra se apresenta. Seu conjunto de capítulos avança uma perspectiva interdisciplinar e multissetorial da regulação, focalizando o caso brasileiro, em primeiro lugar. De autoria de pesquisadoras e pesquisadores com vasta experiência, os estudos aqui reunidos enfatizam o caráter transversal da regulação e das agências reguladoras, além de

revisitarem a trajetória de desenvolvimento do sistema regulatório nacional ao longo das últimas três décadas.

A primeira parte, intitulada *O estado do Estado regulador brasileiro*, aprofunda a compreensão sobre a trajetória da política regulatória no país de um ponto de vista histórico e comparado. O capítulo 1, *O Estado regulador brasileiro: uma análise histórica da reforma regulatória e das reformas de melhoria regulatória*, de Alketa Peci, promove uma compilação histórica das reformas regulatórias e desdobra aspectos fundamentais da trajetória de melhoria regulatória e seus instrumentos. No capítulo 2, *A difusão de ideias, instrumentos e práticas regulatórias na América Latina*, Osmany Porto de Oliveira oferece uma visão comparada entre algumas experiências latino-americanas, traçando paralelos importantes que consubstanciam um terreno fértil de difusão e tradução de modelos regulatórios. Para fechar essa parte, Andrea Pereira Macera, Sabrina Fernandes Maciel e Jeovan Assis da Silva apresentam no capítulo *Construção de capacidades e coordenação regulatória – um reexame* uma revisão do conjunto de ações e programas federais que buscaram formar as capacidades e sedimentar a coordenação regulatória no Brasil desde o início do século XXI.

Em seguida, a obra se volta aos desafios do tempo presente, questionando como a política regulatória responde às dinâmicas sociais e políticas atuais. Na segunda parte, denominada *Desafios contemporâneos à política regulatória no Brasil*, abordam-se questões cotidianas que impactam e constantemente redefinem a agenda dos reguladores brasileiros. No texto inaugural dessa parte, o capítulo 4, que recebe o título de *Participação social na regulação brasileira: desafios e possibilidades na era digital*, Natasha Schmitt Caccia Salinas destrincha os mecanismos de participação social no âmbito das agências reguladoras federais, consoante o cenário democrático brasileiro. Em seguida, Bruno Queiroz Cunha, Felix Garcia Lopez Júnior e M. Kerem Coban discutem, no capítulo 5, *Retrocesso democrático e militarização das agências reguladoras no Brasil*, a complexa relação entre regulação, democracia e vieses autoritários no Brasil recente. Os impactos da desigualdade e os desafios postos à equidade social no desempenho regulatório são analisados por Flávia Maria de Mattos Donadelli no capítulo 6, *O Estado regulador em países desiguais: a importância da redistribuição via regulação e o seu impacto no desempenho regulatório*. Flavio Lyrio Carneiro fecha a segunda parte com o capítulo 7, *Mensuração, monitoramento e avaliação dos efeitos da regulação: síntese do debate e agenda para o Brasil*, no qual estabelece um diálogo profícuo e prospectivo com vertentes teóricas de avaliação e monitoramento para estabelecer os componentes centrais que auxiliam a arquitetar propostas de mensuração da regulação.

A obra prossegue para pensar, a partir de um repertório plural de políticas, programas, ações e fontes de dados, áreas de fronteira e o futuro da prática regulatória. Essa terceira parte, intitulada *Fronteiras da regulação e oportunidades para o Brasil*, examina temáticas invisibilizadas ou de ascensão recente na sociedade e na economia nacionais, construindo, a partir delas, relações com o ambiente regulatório. O capítulo 8, de autoria de Nicolau de Medeiros Faustino, Maurício Mota Saboya Pinheiro, Pedro Lucas de Moura Palotti e Natália Massaco Koga, nomeado *Regulação informada por evidências? Um estudo exploratório da mobilização de evidências pelas agências reguladoras federais*, aprofunda o debate sobre a circulação de evidências por diferentes vetores e em variados graus de aptidão por parte das agências reguladoras federais. Elize Massard da Fonseca e Mario Schapiro, no capítulo 9, *Criando mercados inovadores: o papel das agências reguladoras*, averigam as oportunidades e os desafios da coordenação de órgãos reguladores e da regulação com intentos estatais de construção de mercados e de (re)industrialização. Prossegue-se enfatizando desigualdades reais que incidem sobre minorias populacionais no capítulo 10, *Regulação, gênero e raça: os desafios para uma conectividade significativa e a inclusão digital no Brasil*, de autoria de Wanderson Maia Nascimento e Ana Cláudia Farranha. Por fim, no capítulo 11, Ana Karine Pereira propõe em *Regulação e sustentabilidade: novos papéis e adaptações das agências reguladoras na transição energética* um aprofundamento da conexão entre sustentabilidade, transição verde e efetividade regulatória do Estado.

Como se observa, os estudos contidos no livro abarcam, além de temas de maior grau de tecnicidade – como monitoramento e avaliação (capítulo 7) e o uso de evidências (capítulo 8) –, aspectos político-democráticos da regulação – como questões afetas à participação social (capítulo 4) e à ocupação de cargos nas agências reguladoras por oficiais militares (capítulo 5). Também são abordados elementos intersetoriais – como na relação entre a política industrial e os enlaces regulatórios (capítulo 9) –, interseccionais – como na interface entre gênero, raça e regulação (capítulo 10) –, além de questões distributivas e de equidade (capítulo 6) – e agendas transversais por excelência – como no debate entre regulação e transição verde (capítulo 11). Tudo isso está suportado por um enquadramento histórico-comparado – como na revisão das sucessivas reformas para a estruturação do sistema regulatório brasileiro (capítulos 1 e 3) e na comparação com outras trajetórias latino-americanas (capítulo 2). Orientado por esse propósito interdisciplinar, sincrético e histórico-contextual, o livro constrói uma visão ampla e historicamente embasada do Estado regulador brasileiro.

5 CONCLUSÃO

Mediante o profícuo, diverso e, em larga medida, inédito esforço analítico que esta obra apresenta, busca-se lançar luz sobre a trajetória exitosa, porém incompleta, percorrida pelo país nesses trinta anos de estruturação de seu Estado regulador e das agências reguladoras autônomas em nível federal. Como se notará ao longo dos capítulos que se seguem, a intersecção entre a função regulatória e temas transversais de políticas públicas vai além das tradicionais preocupações com falhas de mercado, promoção da concorrência e da eficiência econômica estática. Também se evidencia nos estudos aqui incluídos que não se trata apenas de cumprir com padrões e boas práticas internacionais, mas de reconhecer que os desafios contemporâneos ao desenvolvimento nacional estão eivados de incertezas e interdependências, além de deterem forte carga contextual. Em todos esses, a regulação está e permanecerá implicada.

Portanto, trazer ao debate a necessidade de um aprimoramento dinâmico e contextualmente situado da regulação é indeclinável para a consolidação do exercício dessa função pública pelo Estado brasileiro. Nesse sentido, tanto o rico histórico existente no país quanto as novas dinâmicas contemporâneas que nos circundam estimulam as reflexões contidas nos estudos que integram esta obra. Porém, os textos também convidam a uma maior abertura a novos paradigmas que permitam um efetivo engajamento com novas realidades e ideias. Esses novos paradigmas serão por vezes complementares, por vezes distintos de modelagens preexistentes.

Em última instância, o livro contribui para a evolução permanente e em curso do Estado brasileiro, ao informar seu papel de regulador e auxiliar na qualificação das instituições, instrumentos e atores dedicados à importante missão pública contida no exercício da regulação estatal.

REFERÊNCIAS

- AMANN, E.; BAER, W. From the developmental to the regulatory state: the transformation of the government's impact on the Brazilian economy. **Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 45, n. 2, p. 421-431, 2005.
- ARAÚJO, Valter Huenquener de. The four pillars for the preservation of the regulatory agencies' technical impartiality in Brazil. **Public Administration and Policy**, v. 24, n. 1, p. 36-48, 2021.
- BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. The future of regulation. *In*: BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin (ed.). **The Oxford handbook of regulation**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 613-626.

BRAITHWAITE, John. **Regulatory capitalism**: how it works, ideas for making it work better. Cheltenham, UK Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2008a.

BRAITHWAITE, John. The regulatory state? *In*: BINDER, Sarah A.; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, Bert A. (org.). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008b.

BREGER, Marshall; EDLES, Gary. Established by practice: the theory and operation of independent federal agencies. **Scholarly Articles**, 1º jan. 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 15-48.

CARVALHO, B.; RONDON, R.; MARQUES, R. C. Better utility regulation through RIA? Merits and implications based on the Brazilian case. **Utilities Policy**, v. 64, 2020.

CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. Agencification and regulatory reforms. *In*: CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. **Autonomy and regulation**: coping with agencies in the modern state. 2006.

CLAD – CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. Uma nova gestão pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**, n.1, p. 121-144, jan./mar. 1999.

COELHO, Carina Cavalcante. **Reforma regulatória no contexto brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, 2011.

COGLIANESE, Cary. Regulation is a verb. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 284, n. 2, p. 15-40, 2025. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/93609/87805>.

COSTA, H. K. D. M. *et al.* Analysis of the new law on regulatory agencies in Brazil. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, v. 21, n. 85, p. 185-216, 2021.

CRISTÓVAM, J. S.; GONDIM, L. S.; SOUSA, T. P. Regulatory impact analysis (RIA) and social participation in Brazil. **Law of Justice Journal**, v. 34, n. 2, p. 351-370, 2020.

CUNHA, Bruno Queiroz. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. spe, p. 473-485, jul. 2016.

CUNHA, Bruno Queiroz. As agências reguladoras brasileiras e seu hibridismo burocrático. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018a.

CUNHA, Bruno Queiroz. (Re)contextualizando a governança regulatória: uma visão sistêmica de problemas de “segunda geração”. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, dez. 2018b.

CUNHA, Bruno Queiroz. Governança regulatória 2.0: explorando barreiras cognitivas e epistêmicas à inovação nas agências reguladoras brasileiras. **Cadernos Enap**, jun. 2023. (Coleção Cátedras 2021, n. 130).

CUNHA, Bruno Queiroz. **Regulação e políticas públicas na América Latina**: síntese da experiência regional e dos principais desafios contemporâneos. Brasília: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 3063).

CUNHA, Bruno Queiroz. Regulation and public policy in Latin America: regional experience and contemporary challenges. In: SECCHI, L.; CRUZ-RUBIO, C. N. (ed.). **Handbook of public policy in Latin America**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2025. p. 298-311.

CUNHA, Bruno Queiroz; GOELLNER, Isabella de Araujo. As agências reguladoras brasileiras no século XXI : enraizamento institucional e características organizacionais em perspectiva comparada. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos. **Reformas do Estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios. Brasília: Ipea, 2020.

CUNHA, Bruno Queiroz; LODGE, Martin. Contesting regulatory capacity: exploring doctrines in the regulatory State. **Public Administration and Development**. [S. l.]: John Wiley & Sons, 2025.

CUNHA, Bruno Queiroz; SILVA, Mauro Santos. Incredibly committed? Assessing regulatory agency financial autonomy in Brazil from a critical perspective. **Journal of Politics in Latin America**, v. 16, n. 3, p. 353-379, 2024.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **Reforma do Estado com participação cidadã?**: déficit democrático das agências reguladoras brasileiras. Tese (Doutorado) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.

DONADELLI, F.; VAN DER HEIJDEN, J. The regulatory state in developing countries: redistribution and regulatory failure in Brazil. **Regulation and Governance**, v. 18, n. 2, p. 348-370, 2024.

DUNLOP, Claire A.; RADAELLI, Claudio M. When policy learning meets policy styles. **The Routledge handbook of policy styles**. [S. l.]: Routledge, 2021.

ESTACHE, A.; WREN-LEWIS, L. On the theory and evidence on regulation of network industries in developing countries. **The Oxford handbook of regulation**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 371-406.

GUERRA, S.; SALINAS, N. S. C. Online dispute resolution in regulatory agencies. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 1, 2020.

GUERRERO, Omar. Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política? **Revista Venezolana de Gerencia**, v. 8, p. 379-395, 2003.

HOLPERIN, Michelle Moretzsohn. **O processo de agenciificação no Brasil: divergência ou mimetismo?** Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

HOLPERIN, Michelle Moretzsohn. **The institutional pluralism of the state**. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2017.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David. The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: sectoral and national channels in the making of a new order. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, p. 102-124, mar. 2005.

JORDÃO, E. F. *et al.* Suspension of regulatory agencies' norms by the Congress: empirical research on the practice of the article 49, V, of the Brazilian Constitution. **Revista Direito GV**, v. 19, 2023.

LIMA, Gislene Rocha de. **A institucionalização constitucional das agências reguladoras como instrumento da democracia no Brasil**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2012.

LODGE, Martin. Regulation, the regulatory State and European politics. **West European Politics**, v. 31, 2008.

LOPES, José Domingos Rodrigues. **A legitimidade decisória da ação regulatória do Estado: uma análise dos mecanismos de controle democrático (*accountability*)**. Dissertação (Mestrado) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2019.

LOURENÇO, Eduardo Cardoso. **As agências reguladoras e sua eficácia normativa: desafios à implantação e ao funcionamento do modelo estado-unidense no direito brasileiro**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

LUZ NETO, Luiz Guedes da. **Agências reguladoras: uma promessa não realizada contra o risco da captura**. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

MAGGETTI, M. Independent regulators in the post-delegation stage. *In*: MAGGETTI, M.; MASCIIO, F.; NATALINI, A. (ed.). **Handbook of regulatory authorities**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022. p. 227-239.

MAGGETTI, M.; PAPADOPOULOS, Y. The principal-agent framework and independent regulatory agencies. **Political Studies Review**, v. 16, n. 2, nov. 2016.

MAJONE, Giandomenico. From the positive to the regulatory State: causes and consequences of changes in the mode of governance. **Journal of Public Policy**, v. 17, n. 2, p. 139-167, 1997.

MENDES, Daniela Nicoli. **Instituições de independência das agências reguladoras de serviços públicos e o desenvolvimento**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. **Reforma administrativa de 1995 e participação democrática: o papel das agências reguladoras do serviço público na defesa do usuário**. Tese (Doutorado) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

MORAN, Michael. **The British regulatory State: high modernism and hyper-innovation**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

NUNES, Eduardo Peçanha. **A autonomia financeira das agências reguladoras federais**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. New York: Penguin Publishing Group, 1993.

OSSEGE, Christoph. Driven by expertise and insulation? The autonomy of European regulatory agencies. **Politics and Governance**, v. 3, n. 1, mar. 2015.

PECI, Alketa. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 1, p. 11-30, mar. 2007.

POLLITT, Christopher *et al.* **Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations**. London: Palgrave Macmillan, 2005.

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

RAMALHO, P. I. S. **A gramática política das agências reguladoras**: comparação entre o Brasil e EUA. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

RAMALHO, P. I. S.; LOPES, A. V. Forum: practical perspectives reforming the regulatory reform: general law on independent agencies in Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 4, p. 550-561, 2022.

RODRIGUES, Cristiana Espírito Santo. **Participação popular no âmbito das agências reguladoras brasileiras**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011.

SAAB, F.; SILVA, S. de A. M. e. Influence factors on the quality of regulatory impact analysis in Brazil. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 41, n. 6, p. 476-488, 2023.

SAMPAIO, P. S. The actual independence of regulatory agencies in Brazil. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, v. 5, n. 1, p. 135-174, 2013.

SANTOS JUNIOR, Althair Ferreira dos. **Pressupostos do neoliberalismo, reforma do Estado e agências reguladoras**. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

SCHAPIRO, Mario G. Do Estado desenvolvimentista ao Estado regulador? Transformação, resiliência e coexistência entre dois modos de intervenção. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, p. 574-614, 2018.

SUNDFELD, C. A.; ROSILHO, A. **Direito da regulação e políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2014.

TOLEDO, Márcio Lopes. **O papel das agências reguladoras na afirmação dos direitos do consumidor**. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2010.

TOSTA, Eduardo Andre Moreira. **A extensão do poder normativo das agências reguladoras no direito positivo brasileiro**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Salvador, Salvador, 2004.

UNITED NATIONS. **Transforming our world**: the 2030 Agenda for sustainable development. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 30 set. 2025.

VÁSQUEZ, Javier Medina; PIZARRO, Paulina; BUSTAMANTE, Alejandro. **Gobernanza anticipatoria y prospectiva legislativa**: un imperativo para América Latina y el Caribe. [S. l.]: CEPAL, 2025.

WANG, L. Domestic regulatory reform and transgovernmental networks: Brazil and China in the global competition regime. **Regulation and Governance**, v. 15, n. 3, p. 492-512, 2021.

YASUDA, John. Regulatory governance. *In*: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. **Handbook on theories of governance**. [S. l.]: Edward Elgar, 2022.

YEUNG, Karen. The regulatory State. *In*: BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin (org.). **The Oxford handbook of regulation**. Oxford: Oxford University Press, 2010.



Parte 1

O estado do Estado
regulador brasileiro

O ESTADO REGULADOR BRASILEIRO: UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA REFORMA REGULATÓRIA E DAS REFORMAS DE MELHORIA REGULATÓRIA

Alketa Peci¹

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo analisa a trajetória do Estado regulador brasileiro, com ênfase no surgimento das agências reguladoras independentes (ARIs) e na centralidade que elas adquiriram ao longo do tempo, bem como nas reformas mais recentes voltadas à melhoria regulatória, que buscam fortalecer a governança para além da lógica da regulação estritamente econômica.

Para realizar essa análise, recorreremos a uma pesquisa bibliográfica e documental, consultando, além da literatura acadêmica, dissertações, notas técnicas, relatórios de avaliação, elaborados por órgãos como Controladoria-Geral da União (CGU), e relatórios normativos, elaborados por órgãos governamentais e agências reguladoras. Um estudo detalhado dos portais dos órgãos reguladores federais e entrevistas com sete representantes das agências reguladoras federais também auxiliaram no propósito de diagnosticar a existência, ou não, de unidades de melhoria regulatória e de verificar o conjunto de normativos que sustentam a adoção de instrumentos e ferramentas de melhoria regulatória no momento atual.²

Por meio de um olhar histórico, examinamos os processos de difusão de órgãos e instrumentos regulatórios como fenômenos multifacetados. Embora impulsionados por demandas locais e redes de influência internacionais, esses processos são adaptados às especificidades institucionais e às culturas administrativas nacionais, resultando em funcionalidades frequentemente distintas dos objetivos originalmente previstos pelas reformas.

Sob essa perspectiva, ressaltamos a importância de compreender a regulocracia – ou seja, os quadros burocráticos estatais dedicados à função regulatória – como um ator político autônomo no Brasil pós-privatização, caracterizado por elevados

1. Professora da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV).

2. Destaca-se que a autora também assessorou o processo de institucionalização de instrumentos de melhoria regulatória no período de 2008 a 2011, permitindo uma visão histórica de análise.

indicadores de independência em comparação com seus pares na América Latina e em outros contextos (Cunha, 2017; Parrado e Salvador, 2011). Analisou-se também como as lacunas em termos de coordenação e *accountability* acabaram sendo, ao longo do tempo, parcialmente compensadas por mecanismos alternativos, como redes informais de articulação institucional, a exemplo da Associação Brasileira de Agências Reguladoras (Abar) e do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG).

Nesse contexto, observou-se que as agências reguladoras se destacam pelo pioneirismo na experimentação de instrumentos de melhoria regulatória e pela adoção voluntária de inovações institucionais, a exemplo da adoção voluntária de instrumentos como Análise de Impacto Regulatório (AIR). O espaço privilegiado de experimentação que começa a se construir com a segunda onda de reforma, a de melhoria regulatória, permite aos regulocratas adaptar seletivamente as funcionalidades de instrumentos como AIR para ganhar maior força na relação com a política, invertendo a lógica tradicional do uso da AIR como instrumento de controle político da burocracia.

Em seguida, analisou-se a segunda onda da reforma de melhoria regulatória, que, na sua busca por trazer uma ótica de “governo como um todo”, ampliou a perspectiva da regulação para além da perspectiva econômica e abarcou um conjunto maior de instituições com poder normativo. Essa reforma, entretanto, em um determinado momento histórico, foi adaptada no contexto brasileiro a partir de uma perspectiva procedimental, perdendo de vista o potencial racionalizador de decisões normativas subjacente em instrumentos como a AIR. Mais uma vez privilegiou-se o foco na análise de AIR, considerando seu potencial de melhoria de processos decisórios, assim como a difusão pioneira em todas as agências reguladoras federais. Também foram analisadas neste capítulo as diversas estruturas de melhoria regulatória e outros instrumentos de melhoria regulatória adotados pelas agências reguladoras federais.

Dessa forma, argumentamos que culturas administrativas não são meramente pano de fundo, mas funcionam como filtros ativos que condicionam a recepção e o uso de instrumentos de política pública. No caso brasileiro, a tradição legalista e formalista favoreceu a apropriação da AIR como um procedimento padronizado, frequentemente reduzido a um cumprimento formal (*compliance*), em vez de um processo racionalizador que modifique substancialmente a produção normativa. As respostas adotadas pelas agências reguladoras federais na adoção de instrumentos de melhoria regulatória ainda as tornam um espaço privilegiado de experimentação e inovação *vis-à-vis* os órgãos da administração pública direta ou indireta, especialmente, devido ao relativo grau de autonomia administrativa e política que as agências gozam, além de um diferencial favorável a elas na alocação

de recursos orçamentários (Cunha e Cavalcante, 2025). São essas características das culturas administrativas que influenciam não apenas se as reformas e seus instrumentos serão adotados mas como serão reinterpretados e operacionalizados na prática, ressignificando a relação de forças políticas.

Os achados deste capítulo evidenciam que a efetividade das agências reguladoras e de instrumentos como AIR no Brasil está relacionada menos à sua obrigatoriedade formal do que às capacidades institucionais e à lógica organizacional que orientam sua aplicação. A AIR, concebida como instrumento de aprimoramento decisório, tem sido, em muitos casos, apropriada como tecnologia burocrática de autoproteção institucional. O avanço da agenda de melhoria regulatória, portanto, exige não apenas instrumentos normativos, mas também reformas organizacionais mais profundas, que articulem coordenação interinstitucional, capacitação técnica e uma cultura de responsabilização orientada por resultados.

2 A REFORMA REGULATÓRIA E A CENTRALIDADE DA INDEPENDÊNCIA DO REGULADOR

A regulação, compreendida como a supervisão administrativa de uma atividade privada com base em regras de interesse público (Mitnick, 1980), constitui uma das principais formas de intervenção do Estado na esfera econômica e social. Essa forma de intervenção tem se expandido globalmente, impulsionada por um crescente corpo de estudos e recomendações oriundas de organizações supranacionais, como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, além de refletir transformações estruturais associadas aos processos de privatização e liberalização econômica.

Embora uma função clássica estatal, a regulação assume centralidade no contexto brasileiro a partir dos anos 1990. Dois aspectos são particularmente relevantes para a compreensão da difusão das reformas regulatórias na América Latina e, mais especificamente, no Brasil: o contexto da liberalização econômica e o papel de organizações internacionais como a OCDE e o Banco Mundial. Desde os anos 1980, a região foi palco de intensos processos de liberalização de mercados e privatização (Guasch e Spiller, 1999). Embora a natureza e o grau de liberalização tenham variado entre os países, as reformas se disseminaram por distintos setores e culminaram em transformações econômicas e políticas de grande escala, buscando responder à crise do modelo desenvolvimentista e estado-cêntrico então predominante (Levi-Faur e Jordana, 2006).

A partir da década de 1990, a maioria dos países latino-americanos envolvidos na introdução de novos regimes regulatórios buscaram transformar a maneira como o mercado operava, afastando-os da proteção estatal e do controle central da economia (Levi-Faur e Jordana, 2006; Murillo, 2009). Os regimes regulatórios

transformaram a própria natureza e o papel do Estado, enfraquecendo a proteção, a intervenção e o controle diretos dos setores econômicos e sociais, ao mesmo tempo que fortaleceram seu papel regulador.

Esse momento histórico marca também uma compreensão peculiar da regulação como regulação econômica, em detrimento de uma conceptualização mais ampliada que se refere aos poderes normativos do Estado, traduzidos em um conjunto de regras que interferem no comportamento das empresas ou dos cidadãos. Esse modelo ancorado na ortodoxia econômica privilegia uma conceptualização da regulação como uma ferramenta hierárquica de comando e controle a partir da qual os governos corrigem falhas de mercado (Cunha e Donadelli, 2025).

A concepção ortodoxa da regulação se materializou num conjunto de instituições regulatórias de natureza independente que regulam a nova dinâmica de mercados (Levi-Faur e Jordana, 2006; Gilardi, 2005). A independência refere-se ao grau de proteção das agências reguladoras em relação à interferência política direta (Stern, 1997), embora resgate um conceito clássico de separação política-administração (Stillman II, 1973). Trata-se de um arranjo institucional que redefine a relação entre o governo, representado pelos ministérios setoriais e as agências reguladoras, resultado da delegação de tarefas regulatórias para estas últimas (Gilardi, 2002; Christensen e Laegreid, 2006; Verhoest *et al.*, 2010; Selin, 2015; Maggetti e Papadopoulos, 2016; Koop e Hanretty, 2018).

Nesse cenário, o Brasil tornou-se um laboratório privilegiado de adoção desse perfil de instituições, guiado por recomendações internacionais, especialmente após um profundo processo de reestruturação econômica que mudou substancialmente o papel do Estado nos anos 1990: ser uma economia predominantemente estatal para uma economia predominantemente de mercado.

O país consolidou-se como o terreno mais fértil para a proliferação de agências reguladoras de natureza independente que regulam a nova dinâmica de mercados (Jordana, Levi-Faur e Imarín, 2011; Mediano, 2020). Em comparação com seus pares latino-americanos, o Brasil se destacou pelo empenho na criação dessas agências, tanto no nível federal – com estruturas unissetoriais e multissetoriais – quanto nas esferas subnacionais. As agências foram criadas não apenas em setores como eletricidade, telecomunicações, petróleo, gás e transporte, mas também em setores não relacionados à infraestrutura e difundiram-se nos níveis subnacionais.

Simultaneamente, o foco na regulação econômica permeou a cultura governamental e regulatória brasileira e foi moldada pelo peso que os novos órgãos reguladores de natureza independente gradualmente assumiram no tecido institucional brasileiro (Peci e Sobral, 2011).

De fato, as agências reguladoras independentes mudaram substancialmente a dinâmica do setor público brasileiro. Na prática, desde 1995, foram criadas várias agências reguladoras com relativo grau de autonomia administrativa, situando-se, ao menos parcialmente, fora dos mecanismos tradicionais de controle ministerial.

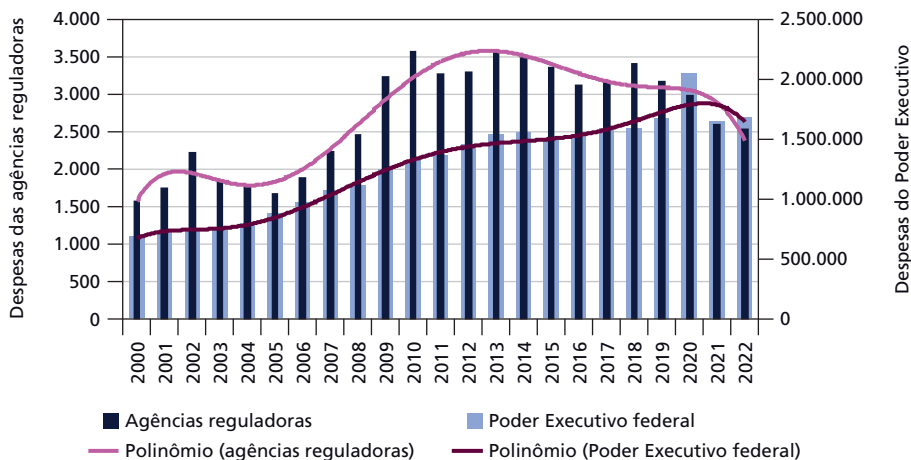
Estudos indicam que as agências reguladoras brasileiras assumiram níveis relativamente elevados de independência institucional quando comparadas a seus pares latino-americanos (Parrado e Salvador, 2011; Peci, 2020) e até mesmo a países-membros da OCDE (Peci, 2024). Diferentemente dos reguladores da região da América Latina, as agências reguladoras brasileiras contam com carreiras estruturadas e estáveis de reguladores, selecionados via concursos públicos, sistemas próprios de seleção de dirigentes, conselhos decisórios, períodos de quarentena para os dirigentes, autonomia de recursos, entre outras dimensões relevantes que conferem relativa autonomia administrativa e política.

Pesquisas mais recentes indicam que, embora marcada por curtos períodos de mudança, a autonomia financeira das agências reguladoras brasileiras progrediu de forma surpreendentemente positiva, inclusive durante os governos de coalizões de centro-esquerda, assumidos como mais refratários à figura do regulador independente (Cunha e Silva, 2024). Gradualmente, as agências se estabeleceram como uma regulocracia consolidada, particularmente em comparação com os pares latino-americanos ou outros órgãos do setor público brasileiro.

Paradoxalmente, a análise das seis principais agências reguladoras de infraestrutura do Brasil no período 2000-2022, feita por Cunha e Silva (2024), revela que a ascensão dos governos Temer e Bolsonaro, situados à direita no espectro político, foi um momento de teste para os órgãos reguladores, apesar de sua histórica associação com o processo de pós-privatização e regulação de mercados. Os registros oficiais de despesas orçamentárias das mesmas agências revelam que agenda de austeridade fiscal pró-mercado, que se tornou a norma no país a partir de 2016, exerceu uma pressão negativa sobre a autonomia das agências reguladoras. O período de quatro anos do governo de extrema-direita de Jair Bolsonaro, de 2019 a 2022, foi especialmente prejudicial às agências reguladoras federais em termos financeiros, como denota o gráfico 1.

GRÁFICO 1

Execução orçamentária, despesas primárias: agências reguladoras e Poder Executivo federal
(Em R\$ milhões)



Fonte: Cunha e Silva (2024).

Obs.: 1. Dados nominais extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), corrigidos pela inflação utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) a preços de dezembro de 2022.

2. Taxa de câmbio em dezembro de 2022: US\$ 1 aproximadamente R\$ 5,2780.

3. Linhas de tendência polinômiais de ordem 6.

4. Os dados da administração central correspondem às despesas primárias autorizadas pelo Executivo.

5. Os dados das agências reguladoras consistem na soma das despesas primárias das seis agências pesquisadas no estudo original.

Conforme evidenciado por Peci (2024), a independência não foi apenas uma dimensão central na reforma regulatória no Brasil; ela também se manteve em níveis relativamente altos e oscilou pouco ao longo dos últimos anos, pelo menos quando mensurada a partir dos arcabouços legais que sustentam o setor. Essa estabilidade indica que mudanças na dimensão da independência podem ser mais difíceis de serem adotadas. O aumento da independência tende a indicar insulamento do próprio órgão regulador, ou decisões de natureza mais autoritativas. Entretanto, a limitação da independência tende a indicar que as agências se tornaram mais propensas a interferências políticas. De todo modo, a centralidade conferida à independência dos reguladores indica que predomina a premissa implícita de que a independência do regulador é determinante do bom funcionamento das agências e dos setores regulados. Ou seja, a independência institucional tende a se tornar a principal dimensão da boa governança regulatória.

De fato, pesquisas iniciais demonstraram que a criação de agências reguladoras independentes teve efeitos positivos sobre determinados aspectos do desempenho setorial. Gutiérrez e Berg (2000), por exemplo, encontraram uma relação positiva entre determinadas características dos reguladores de telecomunicações – como

independência, poderes de execução, neutralidade e mecanismos de resolução de conflitos – e o aumento do número de linhas telefônicas *per capita* na América Latina. De forma similar, Andres, Guasch e Azumendi (2009) observaram que, no setor de energia, a existência de um regulador independente e seu desenho institucional explicam parte significativa do melhor desempenho das concessionárias. Já Stern e Cubbin (2005), em uma revisão abrangente da literatura, identificaram evidências de efeitos positivos da regulação e da governança regulatória sobre os resultados em setores como telecomunicações e energia. Focando especificamente a América Latina, Trillas e Montoya (2011) observaram que a independência do regulador no setor de telecomunicações está associada a uma maior penetração da rede de telefonia nos mercados da região. No entanto, os autores também reconhecem que a magnitude e a significância estatística desses efeitos tendem a ser modestas e de difícil mensuração.

Avaliações mais recentes, porém, têm se mostrado mais céticas. Estache e Serebrisky (2020) apontam que muitos países, embora tenham obtido ganhos de eficiência de curto prazo em setores de infraestrutura, foram significativamente mais lentos em garantir uma distribuição justa desses ganhos e em promover os investimentos necessários para as futuras gerações – inclusive no que tange à sustentabilidade ambiental. Isso se deve, em parte, à padronização do modelo da agência independente, que acabou por limitar a adoção de instrumentos regulatórios mais contemporâneos. Na prática, o desenho institucional autônomo não foi acompanhado de uma modernização correspondente de instrumentos de governança regulatória para lidar com novos desafios emergentes, inclusive nos setores de infraestrutura (Peci e Sobral, 2011; Mathieu, Verhoest e Matthys, 2017).

3 DIMENSÕES NEGLIGENCIADAS DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA E O SURGIMENTO DE MECANISMOS INFORMAIS DE COORDENAÇÃO

A ênfase quase exclusiva na independência acabou por ofuscar outras dimensões igualmente relevantes para uma governança regulatória eficaz, como os mecanismos de responsabilização e a coordenação institucional (Gilardi, 2002; Koop, 2011; Mathieu, Verhoest e Matthys, 2017; Jordana, Imarín e Bianculli, 2018).

Os mecanismos de responsabilização (*accountability*) se referem à possibilidade formal (estabelecida por lei) de que atores políticos solicitem aos reguladores informações sobre ou justificativa *ex post* para seu comportamento (Koop e Hanretty, 2018). A responsabilização é importante, pois as agências reguladoras combinam tarefas de produção de regras e aplicação de recursos e sanção. O uso incorreto dessas competências pode resultar em restrições prejudiciais para um setor específico ou para a sociedade em geral.

A literatura aponta para um dilema aparente entre a independência e a *accountability*, que se refere ao desconforto entre os apoiadores da independência e os apoiadores do controle sobre as agências. Entretanto, a *accountability* difere do controle que busca influenciar e direcionar o comportamento do agente regulador (Busuioc, 2009) e se define como uma supervisão *ex post* de uma agência para verificar se ela agiu dentro de autoridade concedida (Bovens, 2007). Dessa forma, evitar decisões arbitrárias é uma preocupação política, econômica e social central para os órgãos reguladores. Medidas de responsabilização podem ser ainda mais necessárias no caso de agências reguladoras, que têm competências quase legais e muitas vezes são autorizadas a impor sanções (Maggetti, 2010).

A coordenação é outra dimensão-chave da boa governança regulatória e se refere ao grau de interação entre os atores regulatórios no processo de tomada de decisão regulatória (Mathieu, Verhoest e Matthys, 2017). A coordenação é importante, pois as funções regulatórias não estão concentradas apenas na agência reguladora de um setor, o que implica que a agência deve interagir com diferentes entidades que também têm funções regulatórias ou que contribuem de alguma forma para o ciclo de tomada de decisão regulatória (por exemplo, ministérios, autoridades de defesa de concorrência e reguladores de outros setores). Entretanto, as interações entre os atores regulatórios relevantes não são traduzidas necessariamente num alto grau de coordenação (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). A regulação é coordenada quando a tomada de decisão regulatória envolve uma alta quantidade de consulta ou mesmo tomada de decisão em conjunto entre diferentes atores regulatórios.

Na ausência de mecanismos formais, surgiram mecanismos alternativos informais que buscaram responder aos desafios de coordenação, *accountability* e independência, anteriormente destacados. Nos anos iniciais de criação das agências reguladoras, a Abar ocupou um espaço importante de coordenação informal (Bianculli, 2013). A Abar desempenhou um papel crucial na socialização profissional, na capacitação e na institucionalização dos reguladores no Brasil, se estruturando como uma rede de políticas regulatórias. Além disso, promoveu a identidade desses atores como profissionais, diferenciando-os de políticos, regulados e demais atores sociais. Dessa forma, nos anos iniciais de estruturação dos órgãos reguladores, para além do nível federal, a Abar tornou-se um ator relevante na dinâmica política regulatória do país, contribuindo, assim, para o fortalecimento do Estado regulador brasileiro.

O PRO-REG, criado pelo Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, e alterado pelo Decreto nº 8.760, de 2016, também desempenhou um papel importante na resolução dos dilemas de coordenação e *accountability*. Nessa versão inicial, o PRO-REG 1, criado como um programa governamental que visava

melhorar a qualidade da regulação, fortalecer o sistema regulatório e facilitar o exercício das funções regulatórias, foi crucial nos processos de adoção voluntária de instrumentos de melhoria regulatória que gradualmente foram incorporados pelas agências reguladoras no nível federal.

Por fim, a nova lei geral para as agências reguladoras (Lei nº 13.848/2019) dispôs sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social dessas agências, respondendo a esses desafios de coordenação e responsabilização dos órgãos reguladores (Vilela, 2020). Buscando harmonizar as regras das onze agências reguladoras federais hoje existentes, a lei unificou as características dos conselhos diretores das agências, as regras de quarentena e outras provisões orçamentárias e procedimentais do processo de tomada de decisão desses órgãos, com destaque para as que seguem:

- a fixação de regras mais claras e rígidas de prestação de contas, inclusive com a elaboração de relatórios anuais;
- a regulamentação do contrato de gestão a ser celebrado entre a agência e o ministério supervisor;
- a previsão de regras uniformes para as ouvidorias das agências reguladoras, como órgãos de auxílio de controle interno;
- o estabelecimento de regras para a cooperação institucional entre as agências reguladoras federais e outros órgãos e entidades da administração pública, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e as agências reguladoras e de fiscalização de estados, Distrito Federal e municípios;
- a consolidação de processos de consulta e audiências públicas;
- a previsão de controle externo do Congresso via Tribunal de Contas da União; e
- a obrigatoriedade de adoção da AIR, entre outras.

4 GOVERNANÇA REGULATÓRIA E AS PRESSÕES DISTRIBUTIVAS

Outra dimensão da governança regulatória que vem mudando desde a criação das agências nos anos 1990 é o escopo de regulação, compreendido como as competências específicas delegadas às agências reguladoras em setores regulados. De fato, o escopo de regulação tem se modificado ao longo do tempo e essas mudanças refletem as responsabilidades que são delegadas para a agência reguladora. O escopo de regulação indica quando uma agência pode intervir em um determinado setor e a sua capacidade de influência no setor que está regulando, *vis-à-vis* outros agentes (Jordana, Imarín e Bianculli, 2018).

A ausência de uma distribuição equitativa dos benefícios da regulação tem intensificado as pressões por mudanças no escopo de atuação das agências reguladoras, sobretudo em contextos marcados por profundas desigualdades estruturais, como o brasileiro. Como argumentam Dubash e Morgan (2012), em países em desenvolvimento, cresce a demanda por políticas regulatórias que incorporem objetivos redistributivos e que enfrentem, de forma mais eficaz, essas desigualdades – demandas que o modelo tradicional das agências independentes tem se mostrado incapaz de absorver plenamente (Dussauge-Laguna *et al.*, 2024).

Gradualmente, ganha espaço uma concepção mais ampliada da regulação, na qual ela assume um papel mais estratégico, de maior transversalidade e protagonismo, ampliando suas funções em áreas como inovação e meio ambiente (Cunha e Donadelli, 2025).³ Ao longo do tempo, particularmente em nível federal, os órgãos reguladores foram ampliando o escopo das suas competências refletindo esses novos marcos legais (Fomazari, 2005; Sundfeld e Câmara, 2017). Essas pressões têm potencial para moldar o futuro da regulação e desafiar os pressupostos do modelo dominante, incluindo a centralidade da independência institucional.

Resumindo, a primeira onda de reforma regulatória no Brasil da pós-privatização resultou na consolidação de uma regulocracia profissional e relativamente independente em comparação com outros órgãos da administração pública. Entretanto, a ênfase setorial da reforma fez com que se perdesse uma visão de “governo como um todo”, permanecendo desafios de coordenação e *accountability*, ao passo que se mudava o escopo de atuação dos órgãos reguladores independentes para responder a desafios redistributivos e institucionais.

5 A REFORMA DE MELHORIA REGULATÓRIA

A reforma de melhoria regulatória, que começa a surgir a partir dos anos 2000, traz um olhar mais holístico e intersetorial para o processo de tomada de decisão regulatória. Essa reforma parte da premissa de que existem limites para a abordagem setorial de uma agência independente com foco exclusivamente setorial e que privilegia uma visão de “governo como um todo”.⁴ Nessa nova onda reformista, vários países começaram a adotar “boas práticas regulatórias”, conforme as novas recomendações da OCDE e de outras organizações internacionais. As boas práticas sugerem a adoção de instrumentos de melhoria regulatória que priorizam a gestão do Estado regulatório, orientados por uma visão de “governo como um todo”, focando o ciclo de vida das leis e regulamentações, desde os primeiros estágios de formulação de política até a sua implementação e

3. Conferir o capítulo 9 deste livro, de autoria de Elize Massard da Fonseca e Mario Schapiro; e o capítulo 11, de autoria de Ana Karine Pereira.

4. Ver capítulo 3 deste livro, de autoria de Andrea Pereira Macera, Sabrina Maciel e Jeovan Assis da Silva.

monitoramento (Radaelli e Meuwese, 2009, p. 639). A reforma de melhoria regulatória (Dunlop e Radaelli, 2016) mais uma vez difundiu-se em vários contextos, e o Brasil não foi uma exceção (Peci e Sobral, 2011; Peci, 2016).

A reforma de melhoria regulatória é conceitual e empiricamente distinta da reforma regulatória. Enquanto a reforma regulatória foi orientada, principalmente, por um foco setorial (por exemplo, energia, telecomunicações e afins) e resultou em consequências “imprevisíveis”, entre as quais a excessiva agencificação, fragmentação e perda de visão de “governo como um todo” (González e Peci, 2024), a reforma de melhoria regulatória tem uma orientação processual que busca melhorar o processo de tomada de decisão, incentivando a adoção de uma série de procedimentos que ampliam o papel das evidências e a participação de *stakeholders* em processos decisórios, assim como a avaliação das regulamentações durante todo o seu ciclo de vida e em todos os níveis de governo (Kirkpatrick e Parker, 2007). A reforma de melhoria regulatória também foi responsável por resgatar o conceito mais abrangente da regulação como poder normativo (regulamentação), indo além da ênfase na regulação econômica predominante no setor brasileiro. Entretanto, considerando a centralidade que a regulocracia brasileira assumiu no tecido institucional, foi exatamente entre os reguladores que a melhoria regulatória encontrou o terreno mais fértil para adoção de seus principais instrumentos, seguindo as recomendações da OCDE.

Entre os principais instrumentos de melhoria regulatória, os quatro listados a seguir assumem maior destaque.

- 1) Publicação da agenda regulatória: publicação de uma agenda regulatória em que são anunciadas quais questões serão submetidas a um processo regulatório ou serão revisadas em um determinado período. Espera-se que isso melhore a transparência e previsibilidade das regulamentações, o que, por sua vez, pode ajudar a atrair mais investimentos privados.
- 2) AIR: um instrumento que busca melhorar a qualidade da tomada de decisão regulatória, avaliando se o custo das regulamentações (implementação, supervisão e execução) supera os benefícios que estas podem trazer. É uma análise importante que deve ser feita antes de emitir uma nova regulamentação.
- 3) Avaliações *ex post*: como os setores regulados são dinâmicos, novas tecnologias surgem e novas estruturas de mercado se desenvolvem. Portanto, é necessário avaliar constantemente se as regulamentações já emitidas ainda são relevantes e cumprem seu propósito. É recomendado que as agências reguladoras conduzam regularmente avaliações *ex post*.

- 4) Engajamento dos *stakeholders* no processo de tomada de decisão: engajar *stakeholders* pode aumentar a transparência do processo, aumentar a legitimidade de *frameworks* regulatórios e fornecer aos reguladores as informações necessárias para desenhar a regulamentação. No contexto brasileiro, os mecanismos de engajamento de *stakeholders* foram adotados nos dispositivos legais como expedientes de participação social.⁵

Comparativamente a outros órgãos com poderes normativos, as agências reguladoras brasileiras se destacam na adoção de todos os instrumentos mencionados e outros – como gestão de estoque regulatório, Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), participação social, *sandbox* regulatório entre outros –, incorporando-os gradualmente aos seus processos decisórios. A análise dos portais dos órgãos reguladores revela que as agências federais contam com um arcabouço formal e consolidado para melhoria regulatória, que abrange AIR, ARR, gestão do estoque, agenda regulatória e participação social. Existem agências que têm unidades consolidadas de melhoria regulatória e, em boa parte, essas unidades respondem à diretoria colegiada ou a diretores específicos de governança dos órgãos. Na maioria das agências, instrumentos como AIR ou ARR são elaborados pelas áreas finalísticas, com o apoio ou revisão das unidades de melhoria regulatória; mas existem casos (por exemplo: Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq) nos quais a unidade de melhoria regulatória prepara as AIRs refletindo os compromissos assumidos em agenda regulatória.

São poucas as agências que têm indicadores ou sistemas de monitoramento dos instrumentos de melhoria regulatória como um todo, mas entidades como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a Agência Nacional de Água e Saneamento Básico (ANA) começam a desenvolver sistemas de monitoramento, adotando uma visão de ciclo de vida regulatório mais abrangente. O quadro 1 resume as estruturas responsáveis para a melhoria regulatória e os instrumentos adotados em cada agência.

QUADRO 1
Comparativo: estruturas e instrumentos de melhoria regulatória

Agência	Unidade/coordenação	AIR	ARR	Estoque regulatório	Agenda regulatória	Participação social
Agência Nacional de Água e Saneamento Básico (ANA)	Assessoria Especial de Qualidade Regulatória	Sim	Sim	Sim	Bianual/revisão anual	Audiências, relatórios
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	Superintendência de Governança e Meio Ambiente (SGM)/Gerência Técnica de Qualidade Normativa (GTQN)	Sim	Sim	Sim	Bianual	Consultas, oficinas

(Continua)

5. Ver o capítulo 4 deste livro, de autoria de Natasha Schmitt Caccia Salinas.

(Continuação)

Agência	Unidade/coordenação	AIR	ARR	Estoque regulatório	Agenda regulatória	Participação social
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Gerência de Regulação (Superintendência de Planejamento e Regulação – SPR)	Sim	Sim	Sim	Bianual	Tomadas de subsídio, consultas
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	SPR/Secretaria de Regulação (SRG)	Sim	Sim	Sim	Plano Anual de Regulação (Pareg)	Consultas e relatórios
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Diretoria + Comissão Técnica de Apoio às Boas Práticas Regulatórias (CT-REG)	Sim	Sim	Sim	Bianual	Audiências e painéis
Agência Nacional de Mineração (ANM)	Coordenação de Planejamento e Governança Regulatória	Sim	Sim	Sim	Bianual	Consultas públicas
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	Superintendência de Governança e Estratégia (SGE)/diretoria	Sim	Sim	Sim	Bianual	Painel público e audiências
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	SRG/Coordenação Geral de Governança Regulatória (CGGR)	Sim	Sim	Sim	Bi/quadrinual	Consultas e relatórios
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Superintendência de Regulação Econômica	Sim	Sim	Sim	Bianual	Consultas públicas e audiências
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Diretoria de Normas e Habilitação dos Produtos (Dipro) + Assessoria de Qualidade Regulatória	Sim	Sim	Sim	Bianual	Consultas e audiências
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Assessoria de Melhoria da Qualidade Regulatória (Asreg) + SGE	Sim	Sim	Sim	Bianual	Webinars, transparência

Elaboração da autora.

Conforme será destacado, mais uma vez, a falta de coordenação do processo como um todo resultou num ambiente informal de coordenação entre as próprias agências, que contam com um fórum informal de troca de boas práticas, composto por responsáveis das áreas de melhoria regulatória. Entretanto, observa-se que todas as agências analisadas adotam AIR, ARR, agenda regulatória e modalidades de gestão de estoque (por exemplo, guilhotina regulatória), com variações na formalização de suas unidades de melhoria regulatória, sua integração com a diretoria colegiada e relação com as áreas finalísticas.

6 O CASO DA DIFUSÃO DA AIR NO CONTEXTO BRASILEIRO

Entre os instrumentos de melhoria regulatória, a AIR tem sido a mais institucionalizada em nível federal e tornou-se, talvez, um dos instrumentos mais relevantes de mudança de cultura regulatória. Por influência do PRO-REG 1, as agências reguladoras foram pioneiras na adoção voluntária da AIR, antecipando o Decreto nº 10.411/2020, que tornou obrigatório o uso de AIR para todas as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional – fazendo-a um instrumento privilegiado para uma análise mais aprofundada.

As AIRs são baseadas em um processo de tomada de decisão racional “ideal”, seguindo uma abordagem estruturada que inclui definir o problema regulatório, identificar diferentes opções regulatórias, consultar as principais partes interessadas, conduzir avaliações de custo-benefício, monitorar resultados e selecionar a alternativa regulatória mais eficaz com base em critérios de priorização racionais (Souto-Otero, 2013; Valente, 2010). Esse processo é projetado para minimizar os custos regulatórios enquanto maximiza os benefícios regulatórios (Adelle *et al.*, 2015; Souto-Otero, 2013; Ellig e McLaughlin, 2012). Essencialmente, a AIR busca esclarecer os fatores relevantes para a tomada de decisão, promovendo decisões regulatórias equilibradas e bem-informadas (Jacobs, 2004). Na prática, ela serve como uma análise *ex ante* que define o problema em questão e compara as vantagens (benefícios) e desvantagens (custos) de diferentes alternativas regulatórias. Isso garante que os tomadores de decisão tenham os dados e as informações necessárias para adotar regulamentações que proporcionem os maiores benefícios sociais (Dudley *et al.*, 2017; Jarrar, 2018).

Vários estudos identificaram variações na qualidade da AIR, observando que as avaliações implementadas em diferentes contextos exibem graus variados de adesão a esse modelo ideal de abordagem estruturada. Muitas AIRs não cumprem totalmente todas as etapas prescritas para uma análise de impacto robusta, ignorando etapas importantes, como identificar o problema regulatório ou monitorar os resultados, falhando, portanto, em atender aos requisitos necessários para conduzir uma análise de custo-benefício adequada e por entregar AIRs com baixa qualidade (Dunlop *et al.*, 2012; Fritsch, Kamkhaji e Radaelli, 2017). No entanto, as razões subjacentes para essa variação permanecem insuficientemente compreendidas. Alguns estudos indicam que o uso real de AIRs depende da apropriação política por diferentes atores, que podem ajustar o instrumento para se alinhar a interesses específicos (Dunlop *et al.*, 2012), desviando-se da abordagem “ideal”. Além disso, fatores como a experiência e a capacidade analítica dos órgãos reguladores moldam o processo de aprendizado de políticas de AIR (Fritsch, Kamkhaji e Radaelli, 2017). Mais importante, esses estudos desafiam a suposição de uma relação predeterminada entre ideias regulatórias, instrumentos de políticas e resultados. Em vez disso, diferentes combinações de condições levam a qualidades variadas de AIRs, dependendo de como os atores se envolvem e utilizam o instrumento.

O caso brasileiro de adoção e difusão da AIR é muito rico para a compreensão de como esse instrumento se ajusta à dinâmica do setor público brasileiro e aos contornos institucionais marcados pela centralidade da regulocracia. Conforme destacamos, ao longo dos anos, o fortalecimento das competências técnicas dessas agências, por meio de concursos públicos, e a crescente especialização de seus quadros, somados à indefinição das atribuições ministeriais em alguns casos, tornaram as AIRs mais autônomas e levaram à consolidação de uma nova arena para a definição de políticas públicas (Bianculli, 2013). Ainda que os ministérios sejam

formalmente responsáveis pelo desenho das políticas e pela coordenação das agências reguladoras e de outros órgãos autônomos, na prática, as ARIs passaram a definir políticas setoriais, apoiadas por quadros profissionais altamente especializados. A regulocracia tornou-se uma força política relevante no processo decisório, a ponto de haver tentativas, por parte de lideranças políticas insatisfeitas, de retomar o poder das agências (Farias e Ribeiro, 2002; Peci, 2007; Prado, 2012).

Por sua vez, a disseminação fragmentada e setorial da reforma regulatória influenciou as dissimilaridades entre as ARIs em relação ao processo decisório, resultando na ausência de um sistema regulatório coerente e coordenado (Farias e Ribeiro, 2002; Peci, 2007). Diante dessa fragmentação institucional e da necessidade percebida de maior coordenação, o relatório *Brazil: strengthening governance for growth* (OECD, 2008) recomendou a AIR como forma de promover uma abordagem de governo como um todo (*whole-of-government*) e de ampliar a perspectiva sobre regulação para além do enfoque meramente econômico.

Dessa forma, o Brasil entra na nova onda de reforma de melhoria regulatória com seu foco nos instrumentos que buscam aprimorar os processos de tomada de decisão normativa. A AIR apresenta-se também como um instrumento promissor para o controle político da burocracia regulatória (Radaelli, 2005), cada vez mais forte, embora heterogênea. A Casa Civil da Presidência da República, via PRO-REG 1, encomendou vários estudos independentes para analisar as condições institucionais e organizacionais para a introdução da AIR e de um órgão de supervisão da qualidade regulatória em nível federal. Inicialmente, os regulocratas demonstraram ambivalência quanto à adoção da AIR. Os diretores das agências, nomeados politicamente, mostraram maior resistência, ao passo que o corpo técnico – o segundo nível decisório – acolheu com mais entusiasmo o potencial da AIR para subsidiar tecnicamente decisões regulatórias e servir como escudo para as decisões de natureza política. Mesmo os regulocratas percebendo o potencial da AIR como um instrumento para aprimorar a qualidade regulatória e apoiar as decisões técnicas, eles também resistiam à tentativa de criação de um órgão centralizado de supervisão regulatória – visto como uma tentativa de controle e uma ameaça à autonomia regulatória (Peci e Sobral, 2011).

Consequentemente, uma abordagem *bottom-up* para a difusão da AIR foi considerada a melhor estratégia para sua introdução no contexto brasileiro, evitando a adoção compulsória. O primeiro projeto-piloto de AIR foi adotado pela Anvisa, uma agência federal multissetorial que não havia sido contemplada no relatório de 2008 da OECD. A Anvisa estabeleceu uma relação estreita com o PRO-REG 1 e desempenhou um papel de liderança no processo de difusão da AIR, servindo como referência para outras agências reguladoras. Sua experiência demonstrou à comunidade de regulocratas como a AIR pode melhorar a qualidade das decisões regulatórias. Com o tempo, as boas práticas de

AIR conquistaram também o apoio dos diretores da agência. O caso da Anvisa e a adoção imediata da AIR por outras agências não atuantes no setor de infraestrutura, como a Ancine, legitimaram a AIR como instrumento de tomada de decisão regulatória, consolidando-se como boas práticas. Outras agências seguiram esse caminho, incluindo ANP, Aneel, ANS, Antaq, Anac e ANA, além de agências reguladoras estaduais.

Relatos diretos de regulocratas indicam variação nos procedimentos e nos resultados alcançados via AIR. Algumas agências, como a Anvisa, institucionalizaram uma estrutura decisória interna de alto nível responsável pela gestão da AIR. Outras criaram grupos de trabalho – permanentes ou *ad hoc* – responsáveis por projetos-piloto de AIR, e outras, ainda, desenvolveram padrões internos para sua aplicação. De forma geral, o uso de análises quantitativas do tipo custo-benefício (CBA) foi baixo, indicando uma adoção mais formal do instrumento (Peci e Sobral, 2011).

Gradualmente, os reguladores começam a reconhecer o uso estratégico e político da AIR (Schrefler, 2010) como ferramenta para proteger as agências de pressões políticas exógenas, ampliando assim o poder político da regulocracia, enquanto resistiam à criação de um órgão centralizado de supervisão regulatória. Novas ferramentas de análises foram incorporadas nos processos decisórios, com análise multicritério se tornando método dominante na elaboração das AIRs.

Resumindo, a regulocracia, com sua orientação técnico-racional e em busca de maior legitimação do seu poder político, adota voluntária e gradualmente a AIR como um instrumento de defesa do seu poder decisório, invertendo o papel tradicional de um instrumento de controle político da burocracia.

7 A PROCEDIMENTALIZAÇÃO DA AIR

A adoção voluntária da AIR pelos reguladores não foi suficiente para resolver os desafios da boa governança regulatória no país. Paralelamente, a reforma de melhoria regulatória foi responsável por difundir uma compreensão mais abrangente da regulação, para além da econômica, contribuindo para redefinir as fronteiras do espaço regulatório, incluindo outros órgãos da administração pública indireta e direta envolvidos em produção normativa.

Adicionalmente, o apagão de redes informais de coordenação como aquelas induzidas pelo PRO-REG influenciou a adoção de uma abordagem mais processualística de agenda de melhoria regulatória. Em 2020, o governo federal brasileiro tornou a AIR um instrumento vinculante para todos os atos normativos infralegais que afetam amplamente agentes econômicos ou usuários de serviços públicos, sem estabelecer nenhum limite econômico, ambiental ou alternativo

para sua realização – uma experiência inédita internacionalmente.⁶ Como resultado, as AIRs agora devem abordar todas as dimensões – econômica, social ou ambiental – das decisões normativas tomadas por agências reguladoras e outros entes com competência de regulamentação.

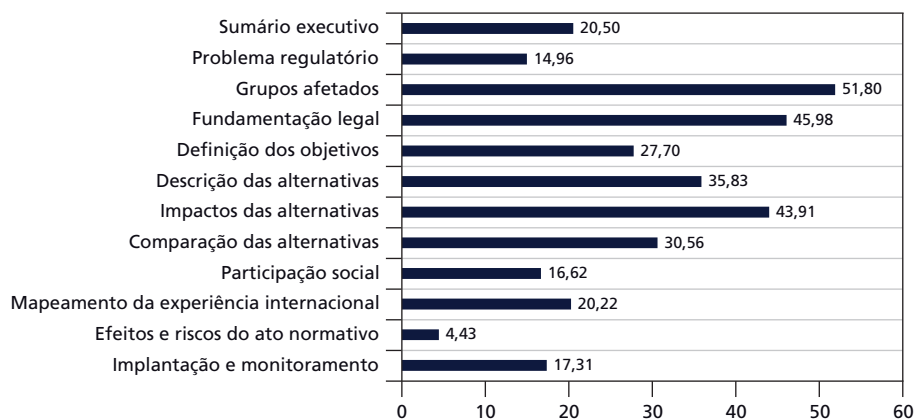
A experiência acumulada pelas agências serviu de base para a edição do Decreto nº 10.411/2020, que regulamenta a legislação, buscando torná-la mais aderente ao ambiente institucional brasileiro. Diante dessas pressões, alguns reguladores adotaram formulários de AIR para simplificar as avaliações de impacto, diminuindo o potencial de um instrumento que visa à melhoria da decisão regulatória.

Em pesquisa recente (Peci *et al.*, no prelo; Trigo, 2022), foi analisado o grau de conformidade das AIRs em relação às melhores práticas internacionais e à legislação vigente, assim como se observou se a qualidade piorou ou não após a adoção do marco legal, por não prever critérios claros de priorização e aumentar a carga de trabalho dos regulocratas. No que tange ao grau de conformidade com o modelo ideal de AIR, a pesquisa revela baixa aderência (gráfico 2). As AIRs analisadas (Trigo, 2022) não preenchem todos os requisitos de uma AIR sólida.

GRÁFICO 2

Índice de conformidade (média por categoria de avaliação)

(Em %)



Fonte: Trigo (2022).

O grau de conformidade medido foi inferior a 33% em oito das doze categorias de avaliação, incluindo a definição do problema regulatório (14,96%), etapa de grande relevância na elaboração da AIR. Apenas uma das categorias avaliadas apresentou grau de conformidade superior a 50%, a identificação dos grupos afetados.

6. Ver o capítulo 3 deste livro, de autoria de Andrea Pereira Macera, Sabrina Maciel e Jeovan Assis da Silva.

Partindo do pressuposto de que tradições administrativas legalistas, como é o caso da brasileira (Pinho, 2016), são caracterizadas por restrições formais à discricionariedade, tendem a gerar processos excessivamente burocratizados e dependem fortemente de procedimentos normativos padronizados (Bardach e Kagan, 1982; Zouridis e Leijten, 2021). Nesse tipo de contexto, observa-se uma tendência à “burocratização” da ação pública, que é quando o raciocínio jurídico-formal e os procedimentos estruturados tornam-se dominantes na tomada de decisão (Sitkin e Bies, 1993). Instrumentos como a AIR, concebidos como ferramentas racionais de apoio à decisão, passam a operar nesses ambientes de forma meramente performática, especialmente quando disfunções burocráticas moldam sua aplicação (Merton, 1940; Selznick, 1943).

Para responder às nossas perguntas, distinguimos entre diretrizes estratégicas de AIR e formulários de AIR (Peci *et al.*, no prelo). As diretrizes – como o *Guia geral para elaboração de AIR* (Brasil, 2021) – são elaboradas por unidades centrais de governo e funcionam como instrumentos normativos voltados à orientação conceitual e metodológica do processo decisório. Elas explicitam a lógica por trás de cada etapa da análise e promovem maior coerência técnica (Adelle *et al.*, 2015). Já os formulários de AIR, frequentemente adotados pelas agências reguladoras como instrumentos obrigatórios, consistem em estruturas padronizadas a serem preenchidas, sem necessariamente explicitar o raciocínio analítico subjacente. Embora a combinação entre diretrizes e formulários seja prática comum em experiências internacionais, a literatura ainda carece de estudos que explorem a relação entre esses instrumentos e a qualidade efetiva das AIRs (Rissi e Sager, 2013; Radaelli, 2010).

O estudo revela que, ao contrário das diretrizes estratégicas, geralmente associadas à produção de AIRs mais qualificadas, a adoção generalizada de formulários se correlaciona com análises de menor qualidade. Ademais, agências com conselhos diretores compostos majoritariamente por dirigentes oriundos do setor público demonstram maior propensão ao uso exclusivo de formulários, o que reforça práticas burocratizadas e reduz o potencial técnico do instrumento. Entrevistados sugerem que essa preferência responde a pressões legais e à necessidade de cumprimento rápido de exigências normativas. Contudo, essa burocratização não é apenas reativa; ela opera como uma técnica administrativa que se acomoda à cultura legalista dominante, em detrimento da análise científica e da qualidade regulatória.

Esses achados são reforçados por relatório recente da CGU, que avaliou quarenta órgãos e entidades federais com competências regulatórias quanto à adoção de quatro instrumentos: i) agenda regulatória; ii) AIR; iii) mecanismos de participação social (consultas e audiências públicas); e iv) revisão do estoque regulatório (CGU, 2024). Os dados revelam que a agenda regulatória tem sido

adotada apenas parcialmente e com variação significativa entre órgãos da administração direta e indireta. Quanto à AIR, o relatório aponta forte adesão formal (92% dos atos normativos elegíveis foram objeto de AIR ou de dispensa), mas destaca a baixa qualidade das análises: cerca de 80% dos órgãos apresentaram inconformidades na estratégia de coleta e tratamento de dados. Em síntese, “os relatórios de AIR seguiram um formato de preenchimento de formulário, com baixa complexidade nas análises relatadas, inclusive em temas que exigiam um estudo mais acurado” (CGU, 2024, p. 20).

O relatório também destaca que as agências reguladoras apresentam desempenho superior na adoção de instrumentos como a agenda regulatória – o que pode ser atribuído à sua experiência prévia no âmbito do PRO-REG 1 e à adoção voluntária de boas práticas. No entanto, os dados reforçam a importância da governança regulatória e evidenciam a fragilidade – ou mesmo ausência – de um órgão coordenador responsável pela supervisão da qualidade regulatória. Essa lacuna torna ainda mais difícil articular de forma integrada as múltiplas dimensões das reformas em curso, sobretudo em um contexto em que a regulação é compreendida como uma função normativa do Estado.

Por fim, os resultados ilustram as dificuldades de delimitação conceitual e pragmática do espaço regulatório brasileiro. Enquanto instituições como o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) participam ativamente das redes federais de regulação, mesmo sem *status* legal de agência reguladora, outras, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), mantêm envolvimento reduzido, e órgãos como o Banco Central do Brasil (BCB) operam de forma mais isolada. A atuação atual do PRO-REG, reativado e realocado no âmbito da Secretaria de Competitividade e Política Regulatória do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (SCPR/MDIC),⁷ busca justamente ampliar o entendimento sobre o que constitui um ente regulador, promovendo uma concepção mais abrangente e funcional da regulação, com o objetivo de incluir um número maior de instituições no esforço de qualificação da ação regulatória.

8 CONCLUSÕES

Este capítulo teve como objetivo analisar o desenvolvimento da regulação no Brasil, a trajetória de difusão e a centralidade assumida pelas ARIs, bem como as mais recentes reformas de melhoria regulatória, focando com maior ênfase a institucionalização da AIR como um dos instrumentos mais centrais da agenda regulatória. O argumento principal do trabalho é que os processos de adoção, difusão e adaptação desses arranjos institucionais e instrumentos regulatórios são

7. Ver o capítulo 3 deste livro, de autoria de Andrea Pereira Macera, Sabrina Maciel e Jeovan Assis da Silva.

fortemente moldados por tradições administrativas, estruturas organizacionais e culturas institucionais específicas.

Destaca-se, nesse contexto, a centralidade adquirida pelas ARIs no Brasil do pós-privatização, bem como o fortalecimento da chamada regulocracia como ator político relevante. Aberta ao experimentalismo e à inovação institucional, essa configuração antecedeu à institucionalização formal da agenda de melhoria regulatória. A análise da AIR revela, entretanto, um paradoxo fundamental: embora concebida como um instrumento técnico-racional voltado à qualificação da decisão regulatória, sua implementação em contextos marcados por uma cultura legalista por vezes tende a reforçar rotinas burocráticas que enfraquecem seu potencial analítico. Ainda que as agências tenham se tornado um espaço privilegiado de adoção dos instrumentos de melhoria regulatória, *vis-à-vis* outros órgãos da administração pública federal, a ausência de um órgão coordenador de supervisão da qualidade regulatória e a pressão por conformidade normativa em determinados momentos favoreceram uma adesão performática à AIR, priorizando o cumprimento formal das etapas em detrimento da substância das análises.

A adoção dos instrumentos de melhoria regulatória no Brasil, portanto, não pode ser explicada apenas com base na qualidade normativa das diretrizes ou na existência de capacidades técnicas. O comportamento das agências reguladoras reflete também a relativa autonomia institucional *vis-à-vis* outros órgãos da administração pública federal, dinâmicas políticas internas, perfis dos dirigentes e estratégias organizacionais ante as mais diversas pressões institucionais. O modo como os dirigentes interpretam e operacionalizam o instrumento tem papel decisivo na qualidade e no uso efetivo desses instrumentos na prática.

Outro aspecto relevante diz respeito à heterogeneidade do campo regulatório brasileiro. A dificuldade em delimitar com precisão quais instituições exercem funções regulatórias, somada à ausência de um marco institucional articulador, compromete a capacidade do Estado de construir uma política regulatória coesa e orientada por evidências. Iniciativas como o PRO-REG e a recente atuação da SCPR/MDIC representam esforços relevantes na reconstrução desse espaço institucional, apontando para a necessidade de integração, qualificação técnica e aprendizado interinstitucional contínuo.

Por fim, os achados deste estudo reforçam que instrumentos de melhoria regulatória não operam de forma autônoma. Sua efetividade está condicionada à existência de um ecossistema de governança que combine capacidades técnicas, lideranças estratégicas, incentivos adequados e cultura organizacional favorável à deliberação qualificada. Reformas procedimentais, quando transplantadas para contextos legalistas e descoordenados, correm o risco de serem capturadas por lógicas burocráticas que distorcem seus propósitos originais. O fortalecimento da

regulação no Brasil, portanto, demanda mais do que novos marcos normativos: requer uma transformação institucional profunda, capaz de integrar análise técnica, participação social e *accountability* democrática como elementos centrais da ação regulatória.

REFERÊNCIAS

- ADELLE, C. *et al.* New development: regulatory impact assessment in developing countries – tales from the road to good governance. **Public Money and Management**, v. 35, n. 3, p. 233-238, 2015.
- ANDRES, L.; GUASCH, J. L.; AZUMENDI, S. L. Regulatory governance and sector performance: methodology and evaluation for electricity distribution in Latin America. *In*: MÉNARD, C.; GHERTMAN, M. (ed.). **Regulation, deregulation, reregulation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009. cap. 6.
- BARDACH, E.; KAGAN, R. A. (ed.). **Social regulation**. Abingdon: Routledge, 1982.
- BIANCULLI, A. C. The Brazilian Association of Regulatory Agencies: integrating levels, consolidating identities in the regulatory state in the south. **Regulation and Governance**, v. 7, n. 4, p. 547-559, 2013.
- BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010.
- BOVENS, M. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Guia para elaboração de Análise de Impacto Regulatório** – AIR. Brasília: Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE); Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec/ME), 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/reg/boas-praticas-regulatorias/guias-e-manuais/referencias-e-bibliografia-guia-air/guia-de-air_vfinal_150421.pdf.
- BUSUIOC, M. Accountability, control and independence: the case of European agencies. **European Law Journal**, v. 15, n. 5, p. 599-615, 2009.
- CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de avaliação: órgãos e entidades reguladores federais – Exercício 2022**. Brasília: CGU, 2024.
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (ed.). **Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern state**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006.

CUNHA, B. Q. **Os “regulocratas”**: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2311).

CUNHA, B. Q.; CAVALCANTE, P. Quantidade significa qualidade? Comparando evidências de capacidade burocrática e desempenho entre grupos de agências no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 59, n. 2, p. e2023-0416, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220230416>.

CUNHA, B. Q.; DONADELLI, F. Mapping the relationship between regulation and innovation from an interdisciplinary perspective: a critical systematic review of the literature. **Regulation and Governance**, v. 19, n. 1, p. 161-181, 2025.

CUNHA, B. Q.; SILVA, M. S. Incredibly committed? Assessing regulatory agency financial autonomy in Brazil from a critical perspective. **Journal of Politics in Latin America**, v. 16, n. 3, 2024.

DUBASH, N. K.; MORGAN, B. Understanding the rise of the regulatory state of the South. **Regulation and Governance**, v. 6, n. 3, p. 261-281, 2012.

DUDLEY, S. *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.

DUNLOP, C. A. *et al.* The many uses of regulatory impact assessment: a meta-analysis of EU and UK cases. **Regulation and Governance**, v. 6, n. 1, p. 23-45, 2012.

DUNLOP, C. A.; RADAELLI, C. M. (ed.). **Handbook of regulatory impact assessment**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016.

DUSSAUGE-LAGUNA, M. I. *et al.* Regulation and development: theoretical contributions and empirical lessons from Latin America. **Regulation and Governance**, v. 18, n. 2, p. 331-347, 2024.

ELLIG, J.; MCLAUGHLIN, P. A. The quality and use of regulatory analysis in 2008. **Risk Analysis: an International Journal**, v. 32, n. 5, p. 855-880, 2012.

ESTACHE, A.; SEREBRISKY, T. **Updating infrastructure regulation for the 21st century in Latin America and the Caribbean**. [Washington, D.C.]: Inter-American Development Bank, 2020. (Nota Técnica: IDB-TN-01856).

FARIAS, P. C. L. D.; RIBEIRO, S. M. R. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 3, 2002. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1818>.

FOMAZARI, F. K. Reforma do Estado, regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 10, n. 46, 2005.

FRITSCH, O.; KAMKHAJI, J. C.; RADAELLI, C. M. Explaining the content of impact assessment in the United Kingdom: learning across time, sectors, and departments. **Regulation and Governance**, v. 11, n. 4, p. 325-342, 2017.

GILARDI, F. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. **Journal of European Public Policy**, v. 9, n. 6, p. 873-893, 2002.

GILARDI, F. The institutional foundations of regulatory capitalism: the diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, n. 1, p. 84-101, 2005.

GONZÁLEZ, C. I.; PECI, A. Regulatory reforms, normative changes, and performance: evidence from the electricity sector in Latin America. **Regulation and Governance**, v. 18, n. 2, p. 395-419, 2024.

GUASCH, J. L.; SPILLER, P. T. **Managing the regulatory process**: design, concepts, issues, and the Latin America and Caribbean story. Washington, D.C.: World Bank Publications, 1999.

GUTIÉRREZ, L. H.; BERG, S. Telecommunications liberalization and regulatory governance: lessons from Latin America. **Telecommunications Policy**, v. 24, n. 10, p. 865-884, 2000.

JACOBS, S. Regulatory impact assessment and the economic transition to markets. **Public Money and Management**, v. 24, n. 5, p. 283-290, 2004.

JARRAR, A. G. Regulatory impact assessment role in developing participatory work between civil society organizations and Jordanian ministry of political and parliamentary affairs. **Journal of Politics and Law**, v. 11, n. 1, 2018.

JORDANA, J.; IMARÍN, X. F.; BIANCULLI, A. C. Agency proliferation and the globalization of the regulatory state: introducing a data set on the institutional features of regulatory agencies. **Regulation and Governance**, v. 12, n. 4, p. 524-540, 2018.

JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D.; IMARÍN, X. F. The global diffusion of regulatory agencies: channels of transfer and stages of diffusion. **Comparative Political Studies**, v. 44, n. 10, p. 1343-1369, 2011.

KIRKPATRICK, C. H.; PARKER, D. (ed.). **Regulatory impact assessment**: towards better regulation? Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007.

KOOP, C. Explaining the accountability of independent agencies: the importance of political salience. **Journal of Public Policy**, v. 31, n. 2, p. 209-234, 2011.

KOOP, C.; HANRETTY, C. Political independence, accountability, and the quality of regulatory decision-making. **Comparative Political Studies**, v. 51, n. 1, p. 38-75, 2018.

LEVI-FAUR, D.; JORDANA, J. Toward a Latin American regulatory state? The diffusion of autonomous regulatory agencies across countries and sectors. **Intl Journal of Public Administration**, v. 29, n. 4-6, p. 335-366, 2006.

MAGGETTI, M. Legitimacy and accountability of independent regulatory agencies: a critical review. **Living Reviews in Democracy**, v. 2, 2010.

MAGGETTI, M.; PAPADOPOULOS, Y. The Principal-Agent Framework and Independent Regulatory Agencies. **Political Studies Association**, v. 16, n. 3, 2016. Disponível em: <https://maggetti.org/wp-content/uploads/2020/06/Maggetti-Papadopoulos-The-Principal-Agent.pdf>.

MATHIEU, E.; VERHOEST, K.; MATTHYS, J. Measuring multi-level regulatory governance: organizational proliferation, coordination, and concentration of influence. **Regulation and Governance**, v. 11, n. 3, p. 252-268, 2017.

MEDIANO, A. P. Agencies' formal independence and credible commitment in the Latin American regulatory state: a comparative analysis of 8 countries and 13 sectors. **Regulation and Governance**, v. 14, n. 1, 2020.

MERTON, R. K. Bureaucratic structure and personality. **Social Forces**, v. 18, n. 4, p. 560-568, 1940. Disponível em: <https://academic.oup.com/sf/article-abstract/18/4/560/1990520>.

MITNICK, B. M. **The political economy of regulation**: creating, designing, and removing regulatory forms. New York: Columbia University Press, 1980.

MURILLO, M. V. **Political competition, partisanship, and policy making in Latin American public utilities**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Reviews of Regulatory Reform: Brazil 2008 – strengthening governance for growth**. Paris: OECD, 2008. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2008/05/oecd-reviews-of-regulatory-reform-brazil-2008_g1gh8c86/9789264042940-en.pdf?utm_source=chatgpt.com.

PARRADO, S.; SALVADOR, M. The Institutionalization of Meritocracy in Latin American Regulatory Agencies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 77, n. 4, p. 687-712, 2011.

PECI, A. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, p. 11-30, 2007.

PECI, A. Latin America. In: DUNLOP, C. A.; RADAELLI, C. M. (ed.). **Handbook of regulatory impact assessment**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. p. 334-347.

PECI, A. O Estado regulador na América Latina. In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. **Reforma do Estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

PECI, A. Governança dos reguladores econômicos. In: MORAES, R. F. D. *et al.* **Indicadores quantitativos da OCDE e o Brasil**: governança pública. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. cap. 4.

PECI, A. *et al.* Hitting the target, but missing the point. **Regulatory Impact Assessments**: does bureaucratization lead to better RIAs? [S. l.], [s. d.]. No prelo.

PECI, A.; SOBRAL, F. Regulatory impact assessment: how political and organizational forces influence its diffusion in a developing country. **Regulation and Governance**, v. 5, n. 2, p. 204-220, 2011.

PINHO, J. A. G. de. Reforma da administração pública no Brasil: a resistência do “bunker” patrimonialista e a reforma que não acontece. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 11, n. 3, 2016. Disponível em: <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/ufrij/article/viewArticle/2855>.

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

RADAELLI, C. M. **What does regulatory impact assessment mean in Europe?** Washington: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2005.

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.

RADAELLI, C. M.; MEUWESE, A. Better regulation in Europe: between public management and regulatory reform. **Public Administration**, v. 87, n. 3, p. 639-654, 2009.

RISSI, C.; SAGER, F. Types of knowledge utilization of regulatory impact assessments: evidence from Swiss policymaking. **Regulation and Governance**, v. 7, n. 3, p. 348-364, 2013.

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

SELIN, J. L. What makes an agency independent? **American Journal of Political Science**, v. 59, n. 4, p. 971-987, 2015.

SELZNICK, P. An approach to a theory of bureaucracy. **American Sociological Review**, v. 8, n. 1, p. 47-54, 1943. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2085448>.

SITKIN, S. B.; BIES, R. J. The legalistic organization: definitions, dimensions, and dilemmas. **Organization Science**, v. 4, n. 3, p. 345-351, 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2634948?seq=1>.

SOUTO-OTERO, M. Is 'better regulation' possible? Formal and substantive quality in the impact assessments in education and culture of the European Commission. **Evidence and Policy**, v. 9, n. 4, p. 513-529, 2013.

STERN, J. What makes an independent regulator independent? **Business Strategy Review**, v. 8, n. 2, p. 67-74, 1997.

STERN, J.; CUBBIN, J. **Regulatory effectiveness**: the impact of regulation and regulatory governance arrangements on electricity industry outcomes. Washington, D.C.: World Bank, 2005. (Policy Research Working Paper, n. 3536).

STILLMAN II, R. J. Woodrow Wilson and the study of administration: a new look at an old essay. **American Political Science Review**, v. 67, n. 2, p. 582-588, 1973.

SUNDFELD, C. A.; CÂMARA, J. A. A eficácia dos limites legais à competência regulamentar em regulação econômica: o caso Ancine e as empresas estrangeiras. **Revista Brasileira de Direito**, v. 13, n. 3, p. 258-276, 2017.

TRIGO, S. A. **Além do óbvio**: como as agências reguladoras federais brasileiras utilizaram as análises de impacto regulatório? Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/4bd7b385-9fa5-4297-9508-c25963b38a02>.

TRILLAS, F.; MONTOYA, M. A. Commitment and regulatory independence in practice in Latin American and Caribbean countries. **Competition and Regulation in Network Industries**, v. 12, n. 1, p. 27-56, 2011.

VALENTE, P. R. P. **Avaliação de impacto regulatório**: uma ferramenta à disposição do Estado. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

VERHOEST, K. *et al.* **Autonomy and Control of State Agencies**. New York: Palgrave, 2010.

VILELA, D. V. A nova lei geral para as agências reguladoras no Brasil – Lei nº 13.848/2019. **Revista do Direito Público**, v. 15, n. 2, p. 91-115, 2020.

ZOURIDIS, S.; LEIJTENS, V. Bringing the law back in: the law-government nexus in an era of network governance. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 4, n. 2, p. 118-129, 2021.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AUBIN, D.; VERHOEST, K. **Multi-level regulation in the telecommunications sector**: adaptive regulatory arrangements in Belgium, Ireland, The Netherlands and Switzerland. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2014.

BEL, G.; WARNER, M. Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies. **Resources, Conservation and Recycling**, v. 52, n. 12, p.1337-1348, 2008.

BLACK, J. Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes. **Regulation and governance**, v. 2, n. 2, p. 137-164, 2008.

COEN, D.; HÉRITIER, A. **Refining regulatory regimen**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2005.

EGEBERG, M.; TRONDAL, J. Political leadership and bureaucratic autonomy: effects of agencification. **Governance**, v. 22, n. 4, p. 673-688, 2004.

FINK, C.; PRIMO BRAGA, C. A. **How stronger protection of intellectual property rights affects international trade flows**. Washington, D.C.: The World Bank, 1999. (Working Paper, n. 2051).

FRANCESCO, F. de; RADAELLI, C. M.; TROEGER, V. E. Implementing regulatory innovations in Europe: the case of impact assessment. **Journal of European Public Policy**, v. 19, n. 4, p. 491-511, 2012.

GONZÁLEZ, C. I. Measuring and comparing the distribution of decision-making power in regulatory arrangements of the telecommunication sector in Latin America. **Utilities Policy**, v. 49, p. 145-155, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jup.2017.04.002>.

GONZÁLEZ, C. I.; VERHOEST, K. The formal delegation of regulatory decisions in the telecommunication sector: an explanation using classification trees. **Review of Policy Research**, v. 35, n. 4, p. 617-641, 2018.

GONZÁLEZ, C. I.; VERHOEST, K. De facto regulatory decision-making processes in telecommunications regulation: explaining influence relationships with exponential random graph models. **Journal of Public Policy**, p. 1-27, 2018.

JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: sectoral and national channels in the making of a new order. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, n. 1, p. 102-124, 2005.

KOOP, C.; LODGE, M. Exploring the co-ordination of economic regulation. **Journal of European Public Policy**, v. 21, n. 9, p. 1311-1329, 2014.

LEAUTIER, T. O. On the long-term impact price caps: investment, uncertainty, imperfect competition, and rationing. **International Journal of Industrial Organization**, v. 61, p. 53-95, 2018.

LEVI-FAUR, D. (ed.). **Handbook on the politics of regulation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011.

LISTON, L. Price-cap versus rate-of-return regulation. **Journal of Regulatory Economics**, v. 5, n. 1, p. 25-48, 1993.

MAGGETTI, M. De facto independence after delegation: a fuzzy-set analysis. **Regulation and Governance**, v. 1, n. 4, p. 271-294, 2007.

MAHER, I. The networked (agency) regulation of competition. In: DRAHOS, P. (ed.). **Regulatory theory: foundations and applications**. Camberra: ANU Press, 2017. p. 693-710.

MAJONE, G. Two logics of delegation: agency and fiduciary relations in EU governance. **European Union Politics**, v. 2, n. 1, p. 103-122, 2001.

MOTTA, M. **Competition policy: theory and practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

MURILLO, M. V.; MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Political competition and policy adoption: market reforms in Latin American public utilities. **American Journal of Political Science**, v. 51, n. 1, p. 120-139, 2007.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. Paris: OECD, 2012.

OVERMAN, S. Autonomous agencies, happy citizens? Challenging the satisfaction claim. **Governance**, v. 30, n. 2, p. 211-227, 2017.

SCOTT, C. Accountability in the regulatory state. **Journal of Law and Society**, v. 27, n. 1, p. 38-60, 2000.

A DIFUSÃO DE IDEIAS, INSTRUMENTOS E PRÁTICAS REGULATÓRIAS NA AMÉRICA LATINA¹

Osmany Porto de Oliveira²

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as políticas públicas têm se difundido entre governos com maior intensidade, trazendo novas dinâmicas para a ação dos Estados. Diante de problemas semelhantes, governos procuram soluções existentes testadas em outros países (Rose, 1991). Diversos agentes (governamentais e não governamentais) também promovem suas ideias e modelos transnacionalmente. O Brasil, por exemplo, serviu de modelo com as suas diversas políticas de segurança alimentar em escolas (Milhorange, 2018), enquanto a cidade de Bogotá foi exemplo para o mundo com suas políticas para o transporte ciclovitário (Montero, 2017). Já organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas têm o poder de definir agendas globais, difundindo temas e princípios a serem considerados pelos governos, por meio de processos brandos, como é o caso da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A América Latina é um palco interessante para entender os processos de difusão internacional de políticas públicas no mundo atual. Se durante décadas muitos países latino-americanos “importaram” ideias e modelos políticos dos países da Europa, em função do legado colonial, e em seguida da influência política e econômica dos Estados Unidos, nos últimos anos surgiram importantes inovações em políticas públicas que colocaram as experiências da América Latina como modelos a serem seguidos. Entre os maiores exemplos estão os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRCs), que tiveram origem no Brasil e no México, e que nos dias atuais se difundiram para diversos países do Sul e Norte global (Silva, 2017). A América Latina contemporânea deixou de ser apenas importadora e passou também a ser exportadora de políticas públicas (Porto de Oliveira *et al.*, 2020).

1. Diversos colegas colaboraram no desenvolvimento deste capítulo, aos quais agradeço em particular: Bruno Cunha, pelas discussões sobre a difusão das agências reguladoras no Sul global; Raphaella Akemi Hirasawa, pelo apoio com a sistematização de dados da pesquisa; Antoine Maillet e Camilo González, pelas sugestões sobre a difusão das políticas reguladoras, respectivamente no Chile e na Colômbia; e Elize Massard da Fonseca e Mario Schapiro, pelas sugestões ao capítulo durante a oficina do projeto O Estado Regulador Brasileiro: Três Décadas de Reformas e Agencificação (1996-2026), em fevereiro de 2025.

2. Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).

O campo que analisa esse fenômeno é conhecido por estudos sobre a difusão de políticas públicas (Dolowitz e Marsh, 2000; Hadjiisky, Pal e Walker, 2017; Stone, 2012; Porto de Oliveira, 2021; Graham, Shipan e Volden, 2013).³ Trata-se de uma área de pesquisa que procura responder perguntas como: Por que governos adotam políticas públicas desenvolvidas em outros países? Quais políticas públicas estão sendo difundidas? Quem participa deste processo? Que mecanismos facilitam ou dificultam a difusão de políticas? A literatura tem estudado a difusão de diversas políticas públicas, como o orçamento participativo (Porto de Oliveira, 2016; Wampler, 2008), a previdência (Brooks, 2007), as reformas sociais (Weyland, 2006), entre outras. A chamada difusão do “Estado regulador” se destaca (Gilardi, Jordana e Levi-Faur, 2006; Levi-Faur e Jordana, 2005). Trata-se do processo de difusão global de ideias, instrumentos e práticas regulatórias em diversos países, incluindo as agências reguladoras. Em levantamento realizado por Jordana, Levi-Faur e Fernández-i-Marín (2009) sobre a difusão global de agências reguladoras, constatou-se que, desde os anos 1920, o número de novas agências havia crescido de menos de cinco por ano até a década de 1980 para mais de vinte novas agências por ano de 1990 a 2002, atingindo picos de mais de trinta novas agências reguladoras por ano entre 1996 e 2001. A América Latina foi historicamente um espaço de recepção de ideias, modelos e práticas regulatórias oriundos de outros contextos, mas também um lócus de produção de modelos, que circularam entre os países da região, produzindo dinâmicas próprias.

Dado esse rico contexto regional, o objetivo deste capítulo é apresentar o processo de difusão das ideias, instrumentos e práticas regulatórias na história recente da América Latina, dentro do contexto mais amplo da difusão global do Estado regulador, revisitando questões já tratadas pela literatura, tais como: Quando e como ocorreram os processos de adoção de políticas regulatórias na América Latina? Quais instrumentos estão circulando na região? Que agentes e mecanismos facilitaram ou dificultaram os processos de adoção? Argumenta-se que a adoção de políticas regulatórias na região é um processo que está relacionado, por um lado, a dinâmicas transnacionais – por exemplo, a indução à adoção dessas políticas por parte de atores internacionais, como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial – e à socialização internacional de elites burocráticas. Por outro lado, dinâmicas domésticas e setoriais impulsionaram a expansão de agências reguladoras em diversos países. Nesse sentido, a proposta deste capítulo é oferecer ao público um panorama geral do referido processo, de modo que possa servir como uma introdução principalmente para pesquisadores, estudantes e gestores públicos.

3. Há diversos termos para tratar deste fenômeno, entre os quais são mais utilizados os seguintes: difusão, transferência, mobilidade e circulação de políticas públicas. Neste capítulo, utilizaremos a expressão difusão de políticas, para facilitar a leitura. Para uma discussão mais detalhada, confira Porto de Oliveira (2021).

Este capítulo está baseado em fontes bibliográficas, documentos de organizações internacionais e da mídia. A análise foi feita por meio da reconstrução analítica de processos de reforma e difusão, o que permitiu identificar eventos importantes para a região e países específicos, individuar agentes promotores e dinâmicas de aprendizagem, bem como sistematizar informações sobre os contextos da adoção de componentes do Estado regulador em cada país. Este texto não se aprofunda nas microdinâmicas e nem apresenta todos os países da América Latina em detalhe. O que se propõe é sistematizar a literatura, discutindo o macrop processo de difusão de instrumentos, práticas e modelos regulatórios à luz dos conceitos do campo, com destaque para mecanismos que facilitaram ou dificultaram a adoção de políticas regulatórias de influência global na região da América Latina e países selecionados.

2 OS ESTUDOS SOBRE A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta seção apresentará os principais debates e referências teóricas mobilizadas pela pesquisa para apresentar as dinâmicas da difusão de ideias, instrumentos e práticas regulatórias na América Latina.⁴ A literatura trata dos diferentes elementos envolvidos no processo de difusão de políticas, como os agentes, os instrumentos, os mecanismos e a tradução, ou seja, a depuração local de modelos externos. Os agentes podem ser de distintas naturezas (governamentais, não governamentais, intergovernamentais, privados), além de domésticos ou internacionais. Esses agentes diversos também possuem interesses e recursos distintos. São promotores, adotantes e opositores à difusão das políticas públicas, podendo atuar apenas no contexto doméstico ou em mais contextos, como o regional e internacional. O papel de agentes de distintas naturezas também é discutido pela literatura, como no caso das organizações internacionais (Nay, 2010; Pal, 2012; Saurugger e Surel, 2006; Seitzer, Baek e Steiner-Khamisi, 2023), dos *think tanks*, das organizações não governamentais e das redes transnacionais (Stone, 2001; Nielsen, 2020; Ardila, 2020).

Outro entendimento importante da literatura é que as políticas públicas não circulam livremente. Além da atuação dos agentes das transferências, há um conjunto de mecanismos identificados que podem facilitar ou dificultar o movimento das políticas de um lugar para outro. Neste capítulo, serão explorados os seguintes mecanismos: indução, aprendizado e resistência. A indução pode ser mais ou menos intensa, como a recomendação de uma política pública ou a imposição de condicionalidades (Porto de Oliveira, 2016). O aprendizado, por seu turno, envolve a relação entre evidências e mudanças de ideias, crenças e comportamentos (Dobbin, Simmons e Garrett, 2007, p. 460). Os formuladores

4. Para uma discussão mais aprofundada sobre a difusão de políticas, conferir as seguintes publicações: Dolowitz e Marsh (2000), Hadjiisky, Pal e Walker (2017), Stone (2012), Porto de Oliveira (2021) e Graham, Shipan e Volden (2013).

de políticas podem tirar lições de outros governos ou experiências (Rose, 1991), bem como atualizar suas ideias e crenças sobre como as políticas públicas devem ser feitas (Dobbin, Simmons e Garrett, 2007, p. 460). Por fim, as políticas não circulam de forma integralmente fluida e direta, por meio de processos exclusivamente técnicos. Há dinâmicas políticas, disputas de poder e processos que podem obstruir a adoção de uma ou mais ideias ou componentes das políticas públicas. A literatura utiliza o termo resistência à transferência de políticas públicas para se referir a estes processos (Pal, 2019). O quadro 1 detalha os principais elementos a serem considerados na análise dos processos de difusão neste capítulo.

QUADRO 1

Síntese dos conceitos utilizados para analisar a difusão de políticas públicas

Conceito	Definição
Agentes	São os operadores das transferências de políticas, que podem ser indivíduos, organizações internacionais, organizações não governamentais e governos.
Mecanismos	São entidades que quando ativadas podem facilitar ou dificultar a difusão de políticas.
Instrumentos	São as diversas ferramentas disponíveis para os governos para implementar as políticas públicas.
Tradução	São os processos de adaptação, combinação e transformação de instrumentos de políticas públicas.

Elaboração do autor.

As políticas públicas não são blocos transferidos identicamente de um lugar para o outro. A literatura do campo de políticas públicas trata dos instrumentos das políticas públicas, que consistem nas diversas ferramentas disponíveis para os governos para implementá-las (Howlett, 1991). Os instrumentos, enquanto tal, podem ser uma nomenclatura, um método, uma técnica, uma lei, um indicador etc. (Halpern, Lascoumes e Le Galès, 2021, p. 35). Estes não são neutros, seus desenhos institucionais carregam ideias, ideologias, significados e princípios. Os estudos da difusão descrevem processos em que há assimilações e combinações de instrumentos, tal como uma colagem ou um mosaico de distintas peças, cujas origens podem variar (Clarke *et al.*, 2015). Além disso, há pesquisadores que partem do pressuposto de que os instrumentos de políticas públicas não são copiados como técnicas de um lugar a outro, pois passam por processos intermediários de adaptação, ajuste e transformação em função de distintos fatores, como os interesses dos agentes que promovem os instrumentos e o contexto (econômico, social e político) que dá lugar à adoção. Este processo é chamado de tradução das políticas públicas pela literatura (Hassenteufel e Zeigermann, 2021).

Tais conceitos serão mobilizados para simplificar e organizar a apresentação da difusão de ideias, políticas e práticas regulatórias na América Latina.

3 ANÁLISE DA DIFUSÃO DE IDEIAS, INSTRUMENTOS E PRÁTICAS
REGULATÓRIAS NA AMÉRICA LATINA

3.1 A difusão das políticas regulatórias na América Latina

A literatura internacional sobre políticas regulatórias identifica diferentes momentos, mecanismos e agentes no processo de difusão na América Latina. Esta subseção apresenta elementos encontrados na literatura sobre estes tópicos, procurando apresentá-los de forma simples e em cinco pontos, detalhados nos próximos parágrafos e sintetizados no box 1.

BOX 1

Elementos-chave para entender a difusão das políticas regulatórias na América Latina

- 1) Existem políticas regulatórias na região desde o século XIX.
- 2) Há diversas ideias, instrumentos e práticas regulatórias em circulação.
- 3) Os modelos são traduzidos aos diferentes contextos nacionais.
- 4) Existem vários agentes promovendo a difusão da regulação na região, incluindo a OCDE, o Banco Mundial e redes transnacionais setoriais.
- 5) Existem distintos mecanismos que facilitam ou dificultam a adoção de instrumentos regulatórios.

Elaboração do autor.

O primeiro ponto do box 1 destaca que a regulação existe na região pelo menos desde o século XIX (Jordana, [2026]), com experiências pioneiras realizadas no Chile à época. Apesar disso, o modelo de agências reguladoras autônomas é intensificado nos países latino-americanos sobretudo a partir de meados dos anos 1970. O segundo ponto, por seu turno, sugere que não é apenas o modelo de agência reguladora que se difunde, mas diversas ideias, instrumentos e práticas regulatórias também circulam na região (que incluem, entre outros, a independência das agências e modelos de avaliação de impacto). O terceiro ponto diz respeito ao fato de que estes instrumentos são traduzidos ao longo do processo e adquirem características distintas de acordo com os agentes que os promovem e com os contextos nos quais são inseridos, recebendo influência, por exemplo, do legado colonial, do regime político vigente, como o presidencialismo, e das disputas internas entre diferentes agentes (como políticos e burocratas), em nível nacional e setorial (Dussauge-Laguna *et al.*, 2024). O quarto ponto consiste na participação de diversos agentes na promoção de instrumentos, como organizações internacionais e redes transnacionais de especialistas, em momentos distintos da história da regulação na América Latina.

Por fim, o quinto ponto indica que há diversos mecanismos que facilitam o processo de difusão das políticas regulatórias, como as condicionalidades impostas à obtenção de empréstimos e financiamentos internacionais ou a indução

indireta praticada por organizações internacionais, além da influência dos indicadores e metrificações, a busca pela parametrização de instrumentos pelos países e as dinâmicas de aprendizado entre os governos. Da mesma forma, há mecanismos que dificultam a transferência, como a resistência de determinados governos à adoção.

3.2 A difusão do capitalismo regulatório e a América Latina

Conforme apontado pela literatura, há registros de políticas regulatórias nos países da América Latina pelo menos desde o século XIX (Jordana, 2012a). Este processo coincide com a construção dos Estados nacionais na região. Diversos países latino-americanos já haviam desenvolvido no início do século XX importantes inovações regulatórias por meio da presença do Estado. Esses precedentes incluíram bancos centrais e a elaboração de leis bancárias, além da criação de agências reguladoras setoriais (Jordana, 2012a, p. 43). Há neste período forte influência dos Estados Unidos, que enviaram, por exemplo, missões de consultores na década de 1920. Havia também a presença de economistas da área na América Latina, como Edwin W. Kemmerer, de Princeton (Jordana, 2012a). Os marcos normativos em certos países foram influenciados por Kemmerer, como no caso do México, da Colômbia, do Chile, do Equador, do Peru e da Bolívia (Jordana, 2012a, p. 47). De acordo com Mediano (2020, p. 8), a despeito da criação de agências reguladoras no setor financeiro nesse período, os desenhos dessas agências são alterados ao longo do tempo, em função de diversas reformas institucionais. Os anos 1970 também constituíram um momento de regulação para proteger os mercados internos (Jordana, 2012a). A literatura aponta para processos diversos nos países da região, que se inseriram nos contextos nacionais de seu tempo.

O foco desta subseção é no final do século XX, quando ocorreu uma intensificação da proliferação de instrumentos regulatórios. Este processo acompanhou uma tendência global da difusão do “capitalismo regulatório” (Jordana e Levi-Faur, 2005). Este fenômeno é definido por Jordana (2012a, p. 49, tradução nossa) como o

modo de organização das economias capitalistas que requer fortes intervenções concentradas, tanto públicas quanto privadas – autorregulação –, em diversos níveis de governo, para organizar a forma como os mercados operam e evitar situações de falência ou colapso produtivo, resultantes das dinâmicas individuais dos atores que participam dos mercados buscando seus próprios interesses.

Na América Latina, esse processo ocorreu em um contexto particular da região naquela época, marcado pelas transições à democracia, processos de privatização e modernização administrativa. Muitos países passaram de ditaduras militares para regimes democráticos na região a partir dos anos 1980. Nesse período também ocorreu a liberalização de muitas economias, acompanhada da privatização de diferentes setores e serviços públicos. Passou-se, então, a delegar

as atividades de regulação dos mercados a agências reguladoras (González e Gómez Álvarez, 2022).

A literatura destaca a pressão de organizações internacionais nesses processos, por meio de mecanismos de condicionalidades, com a atuação do Banco Mundial na concessão de empréstimos e financiamentos a economias latino-americanas. Dussauge-Laguna *et al.* (2024) apontam o Consenso de Washington como um elemento que influenciou a adoção de diferentes modelos regulatórios na região. Os autores defendem que a região constituiu um laboratório de reformas administrativas, cujo impacto foi importante para o campo da regulação (Dussauge-Laguna *et al.*, 2024, p. 9). Dubash e Morgan (2012, p. 3), por seu turno, argumentam que nesse período as condicionalidades dos empréstimos internacionais foram usadas de forma extensiva, incluindo tópicos relacionados à integração das economias nacionais e regionais à economia global.

Na América Latina, foram experimentados distintos modelos regulatórios, com variações nos desenhos institucionais, em particular em relação aos processos decisórios e ao grau de independência dos órgãos reguladores, bem como em setores com capacidades estatais em diferentes estágios. O Chile é um caso singular na região, uma vez que ainda durante o regime autoritário de Augusto Pinochet iniciou a adoção de privatizações e a criação de agências reguladoras em setores-chave, como água, saúde e meio ambiente (Mediano, 2020). De acordo com Mediano e González (2022), o Chile abriu o caminho para as privatizações e reformas regulatórias em toda a região.

Já as pesquisas de Jacint Jordana, com diversos colaboradores, estão entre as mais extensivas sobre a difusão do capitalismo regulador na América Latina. Em um estudo colaborativo, Jordana e seus colegas analisaram a difusão das agências reguladoras em 48 países, aí incluída a América Latina e todos os membros da OCDE, e dezesseis setores, desde a década de 1920 (Jordana, Levi-Faur e Fernández-i-Marín, 2009). Os autores afirmam que a “adoção de agências reguladoras nas últimas décadas sugere uma reorganização da burocracia moderna e uma nova divisão de poder entre políticos e burocratas dentro do estado administrativo moderno” (Jordana, Levi-Faur e Fernández-i-Marín, 2009, p. 4, tradução nossa). Nesse sentido, ao contrário das expectativas de um processo de desregulamentação e desburocratização, que foi induzido por políticas neoliberais, ocorreu uma reburocratização, por meio das agências reguladoras, que ampliou as capacidades regulatórias do Estado.

Jordana e Levi-Faur (2005), em particular, distinguem padrões nacionais e setoriais da difusão de autoridades regulatórias. Os autores argumentam que a difusão de agências reguladoras por meio de relações entre setores é mais forte do que a difusão entre países (Jordana e Levi-Faur, 2005, p. 104). Outra pesquisa,

liderada por Gilardi, Jordana e Levi-Faur (2006), ao comparar a difusão de agências reguladoras em meados da década de 2000, nos setores econômicos e sociais, sendo dezenove na América Latina e dezessete na Europa, apresenta as semelhanças e diferenças dos processos de difusão até aquele momento. Gilardi, Jordana e Levi-Faur (2006) mostraram uma tendência de criação de mais agências reguladoras em ambas as regiões. Em seguida, os autores observaram que a difusão das agências reguladoras foi mais forte no campo da regulação econômica do que na regulação social. Além disso, a pesquisa identificou que a difusão das agências reguladoras na Europa havia sido maior do que na América Latina.

Há, por fim, o argumento de que a motivação para a criação das agências reguladoras no Sul global, em geral, e na América Latina, em particular, estava relacionada à tentativa de ampliar a credibilidade perante investidores privados, que buscavam compromisso, estabilidade e previsibilidade (Dubash e Morgan, 2012). Ainda assim, de acordo com a literatura, os instrumentos adotados pelos diversos países e setores na região variam, conforme será apresentado na próxima subseção.

3.3 Os instrumentos em circulação

O modelo das agências reguladoras independentes foi amplamente difundido na América Latina. Para González e Gómez Álvarez (2022, p. 3, tradução nossa), a criação de uma agência reguladora independente “é, em essência, um ato de delegação pelo qual os políticos transferem a competência para a tomada de decisões regulatórias a um órgão independente”. Os autores também argumentam que se nos anos 1990 a principal característica era a independência das agências e seu papel na regulação dos mercados, ao longo dos anos, o contexto regulatório foi se tornando cada vez mais complexo. Surgiram novas características além da independência, como a necessidade de *accountability*, limites à delegação de poder às agências, a coordenação entre agências e outras organizações públicas com funções regulatórias, entre outras (González e Gómez Álvarez, 2022, p. 2).

A discussão sobre as agências reguladoras independentes passou, no período recente, a focalizar também as práticas e rotinas destas instituições, em função da adoção das melhores práticas regulatórias (do inglês *better regulatory practices*) recomendadas especialmente pela OCDE (González e Gómez Álvarez, 2022, p. 2). Por práticas regulatórias entendem-se os “instrumentos específicos e procedimentos seguidos por agências nos seus processos decisórios” (González e Gómez Álvarez, 2022, p. 3, tradução nossa). Além disso, há um conjunto de indicadores que foram criados ao longo do tempo para avaliar a regulação e o desempenho dos países, por exemplo, os Indicadores de Regulação dos Produtos de Mercado (Indicators of Product Market Regulation – IPMR) (Francesco, 2013, p. 2). A OCDE realiza frequentemente avaliações e *surveys* sobre o estado da regulação na América Latina. A título ilustrativo, em 2016, a OCDE usou a metodologia dos Indicadores para a

Política e Governança Regulatória para a aplicação de um *survey* nos seguintes países: Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru (OECD, 2016, p. 114). Entre os elementos analisados, constam o engajamento de *stakeholders* e a transparência. A análise afere os indicadores em relação às práticas regulatórias, conforme a recomendação de 2012 da OCDE sobre política e governança regulatória (OECD, 2012). Quanto mais práticas das recomendações de 2012 um país tiver implementado, maior é sua pontuação no indicador.

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é um dos principais instrumentos do rol de boas práticas difundidos no mundo (Francesco, 2013, p. 3), especialmente entre os países da União Europeia e membros da OCDE. Este instrumento também foi adotado na América Latina. A OCDE define a AIR no documento *Government at a glance: Latin America and the Caribbean 2017* como

uma ferramenta fundamental de política pública que fornece aos tomadores de decisão informações detalhadas sobre os possíveis efeitos das medidas regulatórias na economia, no meio ambiente e nas estruturas sociais. Por isso, é uma ferramenta central para a formulação de políticas baseadas em evidências. É definida como o processo sistemático de identificação e quantificação dos benefícios e custos que provavelmente irão decorrer de opções regulatórias ou não regulatórias para uma política pública. Ao reforçar a transparência das decisões regulatórias e sua justificativa, a AIR também pode aumentar a credibilidade das respostas regulatórias e elevar a confiança pública nas instituições regulatórias e nos formuladores de políticas (OECD, 2016, p. 118, tradução nossa).

Alketa Peci, no capítulo 1 deste livro, ressalta que, pelo seu caráter instrumental na provisão de evidências e no dimensionamento dos prováveis efeitos de novas regulamentações, a AIR deve ter precedência temporal à efetiva implementação de novas medidas regulatórias. Já Francesco e Guaschino (2020), numa visão mais sistêmica, enfatizam que a AIR

foi traduzida, reformulada e apresentada como uma prática internacional recomendada de reforma regulatória. [...] As recomendações e as revisões da reforma regulatória foram constantemente baseadas no princípio da maximização do bem-estar socioeconômico (Francesco e Guaschino, 2020, p. 123, tradução nossa).

É possível observar na América Latina a difusão de distintas ideias, práticas e instrumentos regulatórios que existem atualmente. As traduções, enquanto mecanismo de absorção de boas práticas, não se restringem apenas à AIR, mas se estendem aos diversos instrumentos que circulam na região. Na próxima subseção serão aprofundados os fatores que influenciam a tradução de políticas regulatórias.

3.4 A tradução dos instrumentos

A difusão de políticas públicas inclui dinâmicas complexas de adaptação e combinação de instrumentos, que moldam as políticas regulatórias. Autores como Dubash e Morgan (2012, p. 7, tradução nossa) argumentam que em muitos casos as agências reguladoras no Sul global iniciaram como “estruturas institucionais vazias” (*hollow institutional shell*). Na América Latina, a literatura aponta que os instrumentos foram ao longo do tempo sendo moldados por diversos processos, envolvendo fatores históricos, políticos e institucionais, bem como os interesses dos agentes envolvidos nas transferências. São diversos os elementos que incidem na adoção de instrumentos regulatórios na região. Entre os mais discutidos pela literatura está o grau de autonomia das agências reguladoras.

Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018, p. 1) produziram um banco de dados com informações de 115 países sobre agências reguladoras, em dezessete setores de políticas públicas, com indicadores de medidas sobre suas diferentes características institucionais e organizacionais.⁵ A tipologia desenvolvida pelos autores permite a distinção das agências em relação a diversas características, como

a forma de escolha de seus membros e sua permanência no controle, o processo decisório interno, os recursos das agências, a configuração das relações formais com outras instituições políticas, o escopo das responsabilidades e poderes atribuídos às agências (Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli, 2018, p. 1, tradução nossa).

A partir do banco de dados produzido por Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018), Peci (2020) analisou as agências reguladoras da América Latina. Foram levantadas e classificadas 157 agências reguladoras na região. A autora observou que há um número significativo de agências com características semelhantes às dos países da OCDE. Ela argumenta que isso possivelmente se deve à adoção de instrumentos propostos pela OCDE e o Banco Mundial (Peci, 2020, p. 533). De fato, os países latino-americanos podem ter seguido as orientações formais recomendadas pelas organizações internacionais. No entanto, a pesquisadora aponta que isso não necessariamente representa a dinâmica real da independência das agências da região.

Nesse sentido, é importante olhar para além da dimensão regulatória formal *de jure* das agências e analisar, também, sua possibilidade de ação na prática *de facto* (Cunha e Silva, 2024). Há uma parte da literatura que, de acordo com Peci (2020), entende que a independência é um atributo frágil. A autora menciona que “os reguladores latino-americanos sofrem por perdas de mandatos e limites orçamentários e organizacionais, que se traduzem na recusa de acatar decisões e políticas regulatórias por parte dos novos governos” (Peci, 2020, p. 548).

5. O banco de dados está disponível em: <http://xavier-fim.net/reggov-2018/ra-classification-dataviz-table.html>.

Fatores como a democratização e os *veto players* são elementos importantes para entender como as agências reguladoras foram desenhadas e como operam na prática na região. As ideias, os modelos e as práticas regulatórias são promovidos por agentes de distintas naturezas. Na próxima subseção serão discutidos os agentes da difusão.

3.5 Agentes transnacionais da transferência

Há diversos agentes participando dos processos de difusão de políticas. Nesta subseção daremos destaque para dois em particular, as organizações internacionais e as redes transnacionais. Estes agentes operam as transferências por meio de diversos mecanismos, que serão descritos na próxima subseção. As organizações internacionais, que atuam na difusão global de instrumentos, práticas e modelos regulatórios, são diversas, incluindo a Comissão Europeia, mais especificamente para a região da Europa, a OCDE, que se relaciona com os países-membros e não membros, e o Banco Mundial, cujas ações são destinadas essencialmente aos países em desenvolvimento.

A OCDE é uma organização internacional, criada em 1961, que hoje tem o objetivo de servir como um “fórum e centro de conhecimento sobre dados, análises e boas práticas em políticas públicas” (tradução nossa).⁶ Entre os 38 membros da organização, há quatro latino-americanos: o México, que ingressou em 1994; o Chile, em 2010; a Colômbia, em 2020; e a Costa Rica, em 2021. Atualmente, Brasil, Peru e Argentina estão em processo de avaliação para se tornarem membros.⁷ Ao longo do tempo, a OCDE foi progressivamente se especializando em políticas públicas, em distintos setores. Ela funciona não apenas como uma organização diplomática, mas também como um *think tank* (Pal, 2012). Neste sentido, a OCDE produz conhecimento sobre políticas públicas, incluindo o campo da regulação, e exerce pressão em diferentes níveis em relação aos países-membros e não membros.

A principal fonte de *expertise* técnica da OCDE são os mais de trezentos comitês setoriais,⁸ que incluem um Comitê para Governança e Política Regulatória. São diversos os relatórios, *policy briefings*, estudos, avaliações e indicadores produzidos pela organização, que atuam como formas brandas de influência (*soft power*) sobre a regulação nos governos. Além disso, há diversos instrumentos regulatórios que devem ser adotados pelos países-membros. O Conselho da OCDE é o órgão político e de tomada de decisões da OCDE, formado por um representante de cada país-membro e da União Europeia. O órgão atua na discussão de assuntos envolvendo políticas públicas e define as prioridades para os anos seguintes.

6. “[...] forum and knowledge hub for data, analysis and best practices in public policy”. Disponível em: <https://www.oecd.org/en.html>. Acesso em: 21 maio 2025.

7. Para mais informações sobre a OCDE, confira o livro de Francesco e Radaelli (2023), *The Elgar companion to the OECD*.

8. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/about/organisational-structure.html>. Acesso em: 21 maio 2025.

O conselho emitiu uma recomendação, em 2012, baseada em proposta preparada pelo Comitê para Governança e Política Regulatória, que continha doze pontos destinados a governos, como o comprometimento com a qualidade regulatória, a adesão aos princípios do governo aberto, a incorporação da AIR, a aplicação de estratégias de gestão de riscos e a promoção de mecanismos de coordenação entre os diversos níveis de governo (OECD, 2012).

O Banco Mundial, por seu turno, é uma organização criada em Bretton Woods, inicialmente idealizada para atuar no processo de reconstrução dos países europeus no pós-Segunda Guerra Mundial, mas cujas atividades são, atualmente, destinadas aos países em desenvolvimento. Há diversos mecanismos de operação do banco, que incluem o financiamento, por meio de empréstimos, créditos sem juros e doações,⁹ para realizar projetos de diversas naturezas relacionadas ao desenvolvimento. Além disso, a organização também influencia os governos por meio de suas publicações, que incluem estudos e relatórios. O Banco Mundial desempenhou um papel importante promovendo reformas estruturais na América Latina nos anos 1980 e 1990, a partir de diversos paradigmas, que incluíram uma “abordagem de mercado amigável” que “condenava o papel do Estado como agente econômico e prescrevia um rol mínimo de funções” (Pereira, 2018, p. 2192).

Ao analisar o setor da eletricidade, Dubash e Morgan (2012, p. 7) informam que o Banco Mundial foi importante na transformação de ideias regulatórias em “boas práticas”, que pudessem ser transferidas para distintos governos. O Banco Mundial elaborou neste setor, de acordo com os autores, uma política de condicionalidades dos seus empréstimos em uma série de reformas, como o estabelecimento de uma regulação transparente e independente. Os autores argumentam ainda que, após anos de experiências regulatórias, o setor de fornecimento de água – para o qual o próprio banco promoveu a participação do setor privado, mas sem dar a devida atenção às questões regulatórias – também foi influenciado. A organização passou então a promover uma regulação robusta incluindo as partes interessadas em processos de consulta e construção de consensos.

Além das organizações internacionais, a literatura aponta para as redes, formais e informais, no campo da regulação. Estas redes transnacionais são compostas por profissionais da regulação, que atuam no compartilhamento de ideias, experiências, conhecimentos e práticas regulatórias em escala global, mas com presença e atuação também na América Latina (Berg e Horrall, 2008). De acordo com Dubash e Morgan (2012, p. 7), os consultores que atuavam no Sul global difundiram soluções institucionais, para acompanhar os processos de privatização

9. Mais informações sobre o Banco Mundial estão disponíveis em: <https://www.worldbank.org/en/what-we-do>. Acesso em: 22 maio 2025.

e liberalização. Os pesquisadores afirmam que estes consultores não se interessavam pelo contexto local, apesar da experiência internacional em diversos países (Dubash e Morgan, 2012, p. 8).

A partir de uma outra perspectiva, Berg e Horrall (2008) discutem o papel das redes regulatórias regionais. Para os autores, estas redes produzem diversos tipos de resultados, como a organização de eventos e reuniões, declarações públicas, capacitação para profissionais (Berg e Horrall, 2008, p. 11). Entre os exemplos mencionados pelos autores de ações realizadas por redes na América Latina, vale destacar a Declaração sobre Convergência e Harmonização, no âmbito digital, de julho de 2006. A declaração foi o resultado de um evento organizado conjuntamente pela Associação Hispano-Americana de Centros de Pesquisa e Empresas de Telecomunicações e pela rede de reguladores de telecomunicações da América Latina (Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones – Regulatel) (Berg e Horrall, 2008, p. 13). Outro caso apresentado pelos autores foi a colaboração entre o Centro de Pesquisa de Serviços Públicos e a Organização dos Reguladores de Serviços Públicos do Caribe, que ofereceu cursos de capacitação avançada para reguladores da região (Berg e Horrall, 2008, p. 14).

Os exemplos apresentados mostram o papel de organizações de naturezas diversas e sua influência na difusão de ideias, instrumentos e práticas regulatórias na região da América Latina, não apenas para os países, mas também entre setores específicos. Na próxima subseção serão discutidos os mecanismos que facilitam ou dificultam a difusão de políticas regulatórias.

3.6 Os mecanismos da difusão de políticas regulatórias

Há diversos mecanismos específicos operando no processo de difusão de instrumentos, práticas e modelos regulatórios na América Latina. Esta subseção irá apresentar de forma ilustrativa alguns dos mecanismos que operam na região, em particular o aprendizado, as diversas formas de indução por organismos internacionais e a resistência. Esta lista mostra um conjunto selecionado de mecanismos, mas não esgota a diversidade de forças que operam nos múltiplos processos de difusão de instrumentos, práticas e modelos regulatórios na região, e que afetam, cada um a seu modo, os desenhos institucionais, apontados pela literatura. Por fim, vale destacar que estes mecanismos não atuam necessariamente de forma isolada, podendo influenciar simultaneamente a difusão de instrumentos.

Os governos e demais agentes aprendem com modelos e experiências de seus pares em outros lugares do mundo. Na América Latina os países se inspiraram uns nos outros, além das diversas trocas internacionais entre os setores no campo da regulação. Em pesquisa dedicada à análise das agências reguladoras nos setores de telecomunicações, eletricidade e gás de dezessete países da América Latina, González e Gómez Álvarez (2022), ao observarem a difusão desde o início da criação de

agências, passando pela década de 1990 e o período recente, notaram que o Chile foi um país pioneiro, cujo processo foi impulsionado por organizações internacionais, como o Banco Mundial (González e Gómez Álvarez, 2022, p. 22). Seguindo o exemplo do Chile, países como Argentina, Venezuela e México iniciaram o processo de reforma, enquanto outros como “Bolívia, Colômbia e Peru começaram suas reformas na primeira metade da década de 1990” e, ao final desta década, determinados “países da América Central [...] liderados por El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá” desenvolveram seus próprios modelos de agências reguladoras (González e Gómez Álvarez, 2022, p. 3, tradução nossa). Apesar de o movimento seguir um padrão de “efeito dominó”, de acordo com González e Gómez Álvarez (2022), houve uma predominância da difusão setorial, de maneira que os desenhos institucionais adotados diferem entre os países.

Os governos podem desempenhar papéis proativos na difusão de políticas, como foi o caso do México em relação à Comissão Federal de Concorrência Econômica (Comisión Federal de Competencia Económica), estabelecida no país, em 1992, como resultado do processo de regulação dos mercados, após a liberalização econômica nos anos 1990. De acordo com Aydin (2019, p. 12), após anos de desenvolvimento e consolidação da política regulatória no México, a partir do início dos anos 2000, a comissão assumiu centralidade na difusão e defesa das leis de concorrência em sua área de influência, especialmente na América Central e no Caribe, servindo como modelo de inspiração para Costa Rica, Nicarágua, Colômbia e Guatemala. As atividades desenvolvidas pelo México incluíram a oferta de assistência técnica, capacitação e programas de estágio (Aydin, 2019, p. 12). O México se tornou também um parceiro da OCDE na difusão de políticas, de acordo com Perales-Fernández e Dussauge-Laguna (2023, p. 215), promovendo diversos instrumentos regulatórios na América Latina. Nas palavras dos autores, “autoridades mexicanas acompanharam a OCDE em missões à Argentina, Brasil, República Dominicana, Chile, Costa Rica, Colômbia, El Salvador e Peru, seja como revisores pares ou para apresentar suas próprias boas práticas” (Perales-Fernández e Dussauge-Laguna, 2023, p. 215, tradução nossa). Em outro contexto, Fischer e Serra (2000, p. 155), ao analisarem a regulação no setor da eletricidade, argumentam que houve um processo de aprendizado na América Latina, que ocorreu por meio da observação do que era feito nos outros países.¹⁰

Os governos também aprendem com organizações internacionais, que exercem também pressões por meio do mecanismo de indução institucional. Este mecanismo pode ser mais brando ou mais forte, como o caso da aplicação de condicionalidades. Peci (2020), ao discutir a hipótese da influência de organismos

10. “O setor de eletricidade da América Latina ocorreu dentro de um processo de aprendizado por observação, e as regulações evoluíram à medida que as reformas se espalharam pela região” (Fischer e Serra, 2000, p. 155, tradução nossa).

internacionais na América Latina, afirma que os “países da região aparecem como ‘bons alunos’ de organismos internacionais” (Peci, 2020, p. 537), referindo-se à OCDE e ao Banco Mundial.

Contudo, a difusão de políticas não é um processo plenamente técnico, linear e fluido. Há diversas forças e posições em disputa, que podem definir a adoção e tradução de uma política. A resistência é um dos mecanismos apontados pela literatura para ilustrar as forças que dificultam a difusão. Este mecanismo pode ser ilustrado pelo estudo de Peci e Sobral (2011), que observaram a percepção de profissionais do campo da regulação a respeito da adoção da AIR no Brasil. A pesquisa identificou a existência de posições de resistência à aplicação desse instrumento (Peci e Sobral, 2011). Além disso, foi apontado que, apesar de o Brasil possuir capacidades organizacionais que favorecem essa adoção, há variáveis políticas e contextuais que podem influenciar o processo de difusão, como a fragmentação institucional, supervisão ministerial fraca e resistência burocrática, dificultando sua implementação (Peci e Sobral, 2011). Por fim, o estudo informa que

algumas das agências reguladoras brasileiras são motivadas a adotar a AIR porque reconhecem seu potencial para melhorar a qualidade da regulação, mas resistem à criação de um órgão centralizado de supervisão regulatória, pois esse órgão é percebido como uma forma de controle das burocracias regulatórias independentes (Peci e Sobral, 2011, p. 218, tradução nossa).

Há autores que destacam a influência de outras forças no processo de difusão, por exemplo, o isomorfismo institucional (Peci, 2020), a participação dos legislativos nacionais, a capacitação, entre outras. No entanto, estes mecanismos não são objeto deste capítulo.

4 CHILE, MÉXICO E COLÔMBIA: UM PANORAMA ILUSTRATIVO

Esta seção tem por objetivo apresentar de forma ilustrativa três casos da difusão de ideias, instrumentos e práticas regulatórias na América Latina. México, Chile e Colômbia, embora integrantes da OCDE, tiveram processos distintos na construção de seus sistemas regulatórios. Essas diferenças são ilustrativas das variações entre as experiências latino-americanas e reforçam a necessidade de ampliar os estudos comparativos na região.

O Chile tem a sua política marcada pela transição democrática após a ditadura de Pinochet, que durou de 1973 a 1990. O país foi pioneiro no processo de privatização no início dos anos 1980, impulsionado pelas elites do governo de Pinochet, também conhecidas como *chicago boys* (Dezalay e Garth, 2002). As agências reguladoras chilenas têm trajetória antiga, mas assumem nos anos 1980 o papel de regular o processo de liberalização econômica, ainda que com uma autonomia bastante restrita (Jordana, 2012b). Neste período, foram criadas diversas superintendências

em setores como eletricidade e gás, telecomunicações e de administração de fundos de previdência. As superintendências tinham níveis de autonomia variada. De certa forma, o Chile abriu o caminho para os processos de privatização que seguiram na América Latina, cujo modelo serviu como exemplo para diversos países na região. Nos anos 1990, com a democratização, foram criados diversos organismos reguladores, no âmbito social e da gestão de riscos (Jordana, 2012b, p. 228). O Chile se tornou membro da OCDE em 2010 e desde então passou por processos de revisão regulatória por parte da organização, que apresentou diversas recomendações ao governo. Entre elas estava incluído um uso mais sistemático da AIR.

O contexto político institucional do México, por seu turno, é caracterizado por um sistema federal e presidencialista, cuja trajetória democrática é recente, com avanços a partir dos anos 2000. O México é uma das maiores economias da América Latina e recebe influência direta política e econômica dos Estados Unidos, em função de, entre outros fatores, sua posição geográfica. O processo de privatização e liberalização do comércio aconteceu em meados dos anos 1980, sendo acompanhado pela construção dos marcos regulatórios. De acordo com Jordana (2010, p. 759), a maior parte das agências reguladoras foi criada em 1990, ainda que existissem outras mais antigas. O país ingressou no Acordo de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement – NAFTA) em 1994, fator que favoreceu seu ingresso na OCDE, no mesmo ano. A acessão à OCDE, de acordo com Perales-Fernández e Dussauge-Laguna (2023), foi uma ação importante para inserir o país na economia global, permitindo ao México adaptar sua economia às novas prioridades da agenda internacional.

À medida que o país avançou democraticamente, a sua administração pública passou por importantes reformas no serviço público. Novas agências reguladoras foram estabelecidas, e muitas das agências existentes foram reformuladas (Jordana, 2010). A OCDE foi um importante indutor para reformas na administração pública mexicana, bem como em políticas regulatórias, incluindo a adoção de diversos instrumentos defendidos nos princípios da *better regulation policy* (Perales-Fernández e Dussauge-Laguna, 2023). A OCDE, por exemplo, influenciou diretamente a criação de uma agência regulatória constitucionalmente autônoma no setor de telecomunicações e, durante reformas estruturais realizadas no governo Peña Nieto, ofereceu assessoramento sobre a ampliação da participação de atores privados e o desenho do quadro de governança do setor de energia (Perales-Fernández e Dussauge-Laguna, 2023, p. 212-213). Como já mencionado anteriormente, o México difundiu instrumentos e práticas regulatórias para diversos países da região da América Latina.

Por fim, a história sociopolítica da Colômbia é marcada por conflitos armados, apesar de o país não ter passado por um governo de ditadura militar como outros da

América Latina (Urueña, 2012). Em 1991 foi promulgada a sua constituição atualmente em vigor, e o país adotou um regime presidencialista. Neste período, o país passava por um processo de reformas estruturais, incluindo a desregulamentação de diversos setores do Estado. O país também tem avançado em direção à paz nas últimas décadas, especialmente após o Acordo de 2016. É possível distinguir três momentos das agências reguladoras na Colômbia, de acordo com Camilo Ignacio González:¹¹ a criação das agências, seu aprofundamento e a resistência à autonomia regulatória. O primeiro coincide com a criação das agências reguladoras em 1994, como resposta ao processo de liberalização do mercado (OECD, 2013).

O segundo momento das agências reguladoras está relacionado ao processo de acesso à OCDE, quando a organização apresenta uma série de recomendações para o país. Entre estas destacam-se a criação de uma política para a qualidade regulatória do governo, a ampliação da consulta e comunicação sobre regulação no país, a introdução da AIR e a adoção de mecanismos complementares de *compliance* e *enforcement*, que possam ajudar os cidadãos a contestar as decisões regulatórias e os diálogos regulatórios multiníveis (OECD, 2013).

O terceiro momento é mais recente e diz respeito à mudança política na Colômbia com a presidência de Petro, o primeiro governo de esquerda da história do país, que tem desafiado a ideia de independência regulatória. De acordo com a mídia colombiana, em fevereiro de 2023 o presidente Petro emitiu um decreto almejando assumir as funções previstas pela Lei nº 142/1994 da Comissão de Regulação de Água Potável e Saneamento Básico e da Comissão de Regulação de Energia e Gás, assim como de outras entidades de cada setor, durante três meses, minando a independência das agências reguladoras. No entanto, o Conselho de Estado barrou o decreto no mês seguinte, impedindo que o ato se concretizasse. A base para impedir o decreto foi a própria Lei nº 142, já que a regulação cabe às comissões reguladoras.

Os países citados são ilustrativos de distintas realidades da América Latina, posições geográficas e geopolíticas, além de terem adotado as agências reguladoras a partir de processos políticos e econômicos diferentes. A heterogeneidade permite apontar a variedade de modelos de agências reguladoras na região, bem como mostrar os diferentes processos que levaram à sua adoção na América Latina.

5 CONCLUSÃO

A proposta deste capítulo foi oferecer um panorama geral da difusão de políticas regulatórias na América Latina, focalizando questões relacionadas aos agentes, instrumentos e mecanismos implicados neste processo. Foi apresentada a complexidade

11. Entrevista com Camilo Ignacio González, professor da Universidad de Los Andes, em 30 de maio de 2025.

que existe na adoção de modelos regulatórios na região e as diferentes forças que influenciaram a construção do Estado regulador na América Latina. A análise da difusão de ideias, instrumentos e práticas regulatórias foi realizada a partir da literatura sobre o tema. O início da adoção dessas políticas pode ser rastreado até o Chile no século passado e continuar em momentos diferentes até os dias atuais. Apesar disso, foi sobretudo nos anos 1980 e 1990 que as agências reguladoras começaram a surgir, em um contexto no qual muitos países passavam por transições à democracia, modernização da burocracia e privatização de mercados públicos. A construção de políticas regulatórias ao longo dos anos foi envolvendo, portanto, diferentes ideias, práticas e instrumentos.

A América Latina é um campo importante para a experimentação e inovação regulatória. A conclusão da pesquisa, realizada por meio da análise de documentos de organizações internacionais e da literatura acadêmica, pode ser sintetizada em cinco pontos. O primeiro é que a construção do Estado regulador na América Latina tem sido moldada por dinâmicas transnacionais, como a atuação de organismos internacionais e redes de especialistas. O papel do Banco Mundial e da OCDE são marcantes, com a promoção da agenda regulatória e de instrumentos específicos, como a AIR. As redes transnacionais e consultores também são agentes importantes para a transferência setorial. Existe ainda um processo setorial transnacional, no qual instrumentos e práticas específicas a cada setor (água, energia, finanças, meio ambiente etc.) são difundidos entre os países. Em seguida, foi possível observar que estes processos operam em constante interação com fatores domésticos, como estruturas institucionais, coalizões políticas e contextos econômicos locais, por um lado, e com a busca por reconhecimento e inserção internacional, por outro. Deste modo, cada país tem uma experiência própria em relação ao processo de difusão.

O terceiro elemento de conclusão é que a difusão de ideias, instrumentos e práticas regulatórias não é linear, fluida e evolutiva, mas enfrenta mecanismos restritivos. Estas dinâmicas são evidenciadas não apenas pelo descompasso entre a adoção formal de normas inspiradas em padrões internacionais e a limitada capacidade dos Estados para implementá-las, mas também por processos de resistência próprios às burocracias domésticas, como o Brasil em relação à AIR. Em quarto lugar, os diversos exemplos da América Latina ilustram que os governos e setores não apenas resistem a modelos impostos do exterior, mas frequentemente os adaptam às suas realidades políticas e institucionais, reformulando-os de maneira a atender às demandas locais e preservar margens de autonomia regulatória. Existem, por fim, processos de aprendizado entre os países e governos que se tornam líderes, auxiliando na difusão internacional de instrumentos na região, como foi o caso do México.

Espera-se que este capítulo possa servir como um mapa para explorar a difusão de ideias, instrumentos e práticas regulatórias na região. Há um campo empírico amplo para ser estudado, com grande potencial para inovação teórica e conceitual, por meio de comparações internacionais. As pesquisas sobre a difusão de políticas regulatórias na América Latina são relevantes não apenas para ampliar a compreensão da difusão em si, mas especialmente para explicar, em particular, as especificidades dos processos, mecanismos e dinâmicas da regulação na região e, de forma mais ampla, no Sul global.

REFERÊNCIAS

- ARDILA, Diego Silva. Global policies for moving cities: the role of think tanks in the proliferation of bus rapid transit systems in Latin America and worldwide. **Policy and Society**, v. 39, n. 1, p. 70-90, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1699636>.
- AYDIN, Umut. Rule-takers, rule-makers, or rule-promoters? Turkey and Mexico's role as rising middle powers in global economic governance. **Regulation & Governance**, v. 15, n. 3, p. 544-560, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/rego.12269>.
- BERG, Sanford V.; HORRALL, Jacqueline. Networks of regulatory agencies as regional public goods: improving infrastructure performance. **The Review of International Organizations**, v. 3, n. 2, p. 179-200, jun. 2008.
- BROOKS, Sarah M. When does diffusion matter? Explaining the spread of structural pension reforms across nations. **The Journal of Politics**, v. 69, n. 3, p. 701-715, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00569.x>.
- CLARKE, John *et al.* **Making policy move: towards a politics of translation and assemblage**. 1. ed. Bristol: Bristol University Press, 2015. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1t89fpb>.
- CUNHA, B. Q.; SILVA, M. S. Incredibly committed? Assessing regulatory agency financial autonomy in Brazil from a critical perspective. **Journal of Politics in Latin America**, v. 16, n. 3, p. 353-379, 2024.
- DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant G. **La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'État en Amérique Latine, entre noblesse du droit et "chicago boys"**. Saint-Amand-Montrond: Éditions du Seuil, 2002.

DOBBIN, Frank; SIMMONS, Beth; GARRETT, Geoffrey. The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition, or learning? **Annual Review of Sociology**, v. 33, n. 1, p. 449-472, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.090106.142507>.

DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5-23, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>.

DUBASH, Navroz K.; MORGAN, Bronwen. Understanding the rise of the regulatory state of the south. **Regulation & Governance**, v. 6, n. 3, p. 261-281, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01146.x>.

DUSSAUGE-LAGUNA, Mauricio I. *et al.* Regulation and development: theoretical contributions and empirical lessons from Latin America. **Regulation & Governance**, v. 18, n. 2, p. 331-347, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/rego.12584>.

FISCHER, Ronald D.; SERRA, Pablo. Regulating the electricity sector in Latin America. **Economía**, v. 1, n. 1, p. 155-198, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1353/eco.2000.0003>.

FRANCESCO, Fabrizio de. **Transnational policy innovation: the OECD and the diffusion of regulatory impact analysis**. Colchester: ECPR Press, 2013.

FRANCESCO, Fabrizio de; GUASCHINO, Edoardo. Reframing knowledge: a comparison of OECD and World Bank discourse on public governance reform. **Policy and Society**, v. 39, n. 1, p. 113-128, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1609391>.

FRANCESCO, Fabrizio de; RADAELLI, Claudio M. (ed.). **The Elgar companion to the OECD**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023.

GILARDI, Fabrizio; JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David. **Regulation in the age of globalization: the diffusion of regulatory agencies across Europe and Latin America**. Barcelona: Ibei, maio 2006. (Ibei Working Papers).

GONZÁLEZ, Camilo Ignacio; GÓMEZ ÁLVAREZ, Santiago. Delegation versus control: a comparison of reform patterns and diffusion channels in Latin American regulatory agencies. **Journal of Comparative Policy Analysis: research and practice**, v. 24, n. 4, p. 360-384, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13876988.2021.1897787>.

GRAHAM, Erin R.; SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. The diffusion of policy diffusion research in political science. **British Journal of Political Science**, v. 43, n.3, p.673-701, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0007123412000415>.

HADJIISKY, Magdaléna; PAL, Leslie A.; WALKER, Christopher. **Public policy transfer**: micro-dynamics and macro-effects. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.

HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. *In*: PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; HASSENTEUFEL, Patrick (ed.). **Sociologia política da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. Brasília: Enap, 2021. p. 29-59.

HASSENTEUFEL, Patrick; ZEIGERMANN, Ulrike. Translation and translators in policy transfer processes. *In*: PORTO DE OLIVEIRA, Osmany (ed.). **Handbook of policy transfer, diffusion and circulation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021. p. 58-79.

HOWLETT, Michael. Policy instruments, policy styles, and policy implementation: national approaches to theories of instrument choice. **Policy Studies Journal**, v. 19, n. 2, p. 1-21, 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1991.tb01878.x>.

JORDANA, Jacint. Autonomous regulatory agencies in democratic Mexico. **Law and Business Review of the Americas**, v. 16, n. 4, p. 753-780, 2010.

JORDANA, Jacint. El desarrollo del Estado regulador en América Latina. *In*: BRAIG, Marianne; COSTA, Sérgio; KRON, Stefanie (ed.). **Democracia y reconfiguraciones contemporáneas del derecho en América Latina**. Frankfurt am Main: Iberoamericana Vervuert, 2012a. p. 43-60. Disponível em: <https://doi.org/10.31819/9783865279866-003>.

JORDANA, Jacint. El desarrollo del Estado regulador en Chile. *In*: BARREDA, Mikel; MARTÍNEZ, Augustí Cerrillo i (ed.). **Gobernanza, instituciones y desarrollo**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2012b. p. 213-235.

JORDANA, Jacint. Las agencias reguladoras en América Latina: una perspectiva institucional. *In*: GONNET, Cecilia Osorio; PORTO DE OLIVEIRA, Osmany (ed.). **Transferencia, difusión y circulación de políticas públicas en América Latina**: manual para su estudio y investigación aplicada. [Cidade do México]: Fondo de Cultura Económica, [2026]. No prelo.

JORDANA, Jacint; FERNÁNDEZ-I-MARÍN, Xavier; BIANCULLI, Andrea C. Agency proliferation and the globalization of the regulatory state: introducing a data set on the institutional features of regulatory agencies. **Regulation & Governance**, v. 12, n. 4, p. 524-540, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/regg.12189>.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David. The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: sectoral and national channels in the making of a new order. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, n. 1, p. 102-124, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0002716204272587>.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David; FERNÁNDEZ-I-MARÍN, Xavier. **The global diffusion of regulatory agencies**: channels of transfer and stages of diffusion. Barcelona: Ibei, 2009. (Ibei Working Papers).

LEVI-FAUR, David; JORDANA, Jacint. The rise of regulatory capitalism: the global diffusion of a new order. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, n. 1, p. 200-217, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0002716204273623>.

MEDIANO, Andrés Pavón. Agencies' formal independence and credible commitment in the Latin American regulatory state: a comparative analysis of 8 countries and 13 sectors. **Regulation & Governance**, v. 14, n. 1, p. 102-120, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/rego.12187>.

MEDIANO, Andrés Pavón; GONZÁLEZ, Camilo Ignacio. Independent regulatory agencies in Latin America. In: MAGGETTI, Martino; MASCIO, Fabrizio di; NATALINI, Alessandro (ed.). **Handbook of regulatory authorities**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022. p. 43-59. Disponível em: <https://www.elgaronline.com/edcollchap/book/9781839108990/book-part-9781839108990-12.xml>.

MILHORANCE, Carolina. **New geographies of global policy-making**: South-South networks and rural development strategies. Nova Iorque: Routledge, 2018.

MONTERO, Sergio. Persuasive practitioners and the art of simplification: mobilizing the “Bogotá model” through storytelling. **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, n. 1, p. 59-75, 2017.

NAY, Olivier. Policy transfer and bureaucratic influence in the United Nations: the case of Aids. **Research in Question**, n. 33, set. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2283031>.

NIELSEN, Anne Bach. **Translating the transnational**: a tale of three cities and their quest for urban resilience. Thesis (PhD) – University of Copenhagen, Copenhagen, 2020.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the council on regulatory policy and governance**. Paris: OECD Publishing, 2012.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Regulatory policy in Colombia**: going beyond administrative simplification. Paris: OECD Publishing, 2013. (OECD Reviews of Regulatory Reform). Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264201941-en>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Government at a glance**: Latin America and the Caribbean 2017. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264265554-en>.

PAL, Leslie A. **Frontiers of governance**: the OECD and global public management reform. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. Disponível em: <https://www.palgrave.com/br/book/9780230309302#reviews>.

PAL, Leslie A. Policy transfer and resistance: proposals for a new research agenda. *In*: PORTO DE OLIVEIRA, Osmany *et al.* (ed.). **Latin America and policy diffusion**: from import to export. Nova Iorque: Routledge, 2019. p. 183-201.

PECI, Alketa. O Estado regulador na América Latina. *In*: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (org.). **Reformas do Estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios. Brasília: CEPAL; Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 529-554.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. Regulatory impact assessment: how political and organizational forces influence its diffusion in a developing country. **Regulation & Governance**, v. 5, n. 2, p. 204-220, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2011.01105.x>.

PERALES-FERNÁNDEZ, Fabiola; DUSSAUGE-LAGUNA, Mauricio I. Mexico: from the diffusion of ideas to the making of policy changes. *In*: FRANCESCO, Fabrizio de; RADAELLI, Claudio M. (ed.). **The Elgar companion to the OECD**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023. p. 209-220. Disponível em: <https://www.elgaronline.com/edcollchap/book/9781800886872/book-part-9781800886872-28.xml>.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 7, p. 2187-2196, jul. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.08022018>.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. **Embaixadores da participação**: a difusão internacional do orçamento participativo. São Paulo: Annablume, 2016.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany (ed.). **Handbook of policy transfer, diffusion and circulation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021. Disponível em: <https://www.e-elgar.com/shop/usd/handbook-of-policy-transfer-diffusion-and-circulation-9781789905595.html>.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany *et al.* (org.). **Difusão de políticas na América Latina da importação à exportação**: anais do seminário internacional sobre difusão de políticas. São Paulo: Hucitec, 2020.

ROSE, Richard. What is lesson-drawing? **Journal of Public Policy**, v. 11, n. 1, p. 3-20, 1991.

SAURUGGER, Sabine; SUREL, Yves. L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique. **Revue Internationale de Politique Comparée**, v. 13, n. 2, p. 179-211, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.3917/ripc.132.0179>.

SEITZER, Helen; BAEK, Chanwoong; STEINER-KHAMSI, Gita. Instruments of lesson-drawing: comparing the knowledge brokerage of the OECD and the World Bank. **Policy Studies**, v. 45, n. 6, p. 839-859, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01442872.2023.2220282>.

SILVA, Michelle Morais de Sá e. **Poverty reduction, education, and the global diffusion of conditional cash transfers**. Cham: Palgrave MacMillan, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-53094-9>.

STONE, Diane. Think tanks, global lesson-drawing and networking social policy ideas. **Global Social Policy**, v. 1, n. 3, p. 338-360, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/146801810100100304>.

STONE, Diane. Transfer and translation of policy. **Policy Studies**, v. 33, n. 6, p. 483-499, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01442872.2012.695933>.

URUEÑA, Rene. The rise of the constitutional regulatory state in Colombia: the case of water governance. **Regulation & Governance**, v. 6, n. 3, p. 282-299, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01139.x>.

WAMPLER, Brian. A difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100003>.

WEYLAND, Kurt. **Bounded rationality and policy diffusion**: social sector reform in Latin America. Princeton: Princeton University Press, 2006.

CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES E COORDENAÇÃO REGULATÓRIA – UM REEXAME

Andrea Pereira Macera¹

Sabrina F. Maciel²

Jeovan Assis da Silva³

1 INTRODUÇÃO

A coordenação regulatória no Brasil depara-se com desafios estruturais complexos, resultantes da multiplicidade de entes com funções reguladoras – que vão muito além das onze agências elencadas na Lei nº 13.848/2019 – e da incipiente sistematização das boas práticas regulatórias no governo federal. A promoção de maior uniformidade e efetividade nesse campo requer o fortalecimento da capacidade estatal e a revisão crítica do desenho e da governança dos arranjos institucionais existentes, de modo a torná-los mais responsivos às exigências de coordenação regulatória. Tal esforço mostra-se particularmente necessário diante de obstáculos e resistências para a implementação de instrumentos de melhoria regulatória e das limitações observadas nas capacidades de articulação e engajamento de atores heterogêneos e institucionalmente dispersos.

Diante desse cenário desafiador, a governança e a construção de capacidades estatais têm ganhado centralidade nos debates sobre o aprimoramento das políticas públicas de regulação no Brasil. O tema envolve a articulação entre órgãos e entidades reguladoras, o fortalecimento da atuação estatal baseada em evidências e a institucionalização de instrumentos que promovam a previsibilidade, a transparência e a eficiência regulatória. Nesse campo, destaca-se o papel da coordenação como elemento estruturante para garantir coerência normativa e assegurar que diferentes entidades reguladoras operem de forma convergente em torno de objetivos públicos compartilhados.

Nas últimas duas décadas, o governo federal desenvolveu diversas iniciativas para modernizar seu aparato regulatório, ampliando o uso de instrumentos como

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Secretaria de Competitividade e Política Regulatória do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (SCPR/MDIC) entre 2023 e 2025.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental e diretora de política regulatória na SCPR/MDIC entre 2023 e 2025.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na SCPR/MDIC; e professor de administração pública na Universidade do Distrito Federal (UnDF).

Análise de Impacto Regulatório (AIR), Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), consultas públicas e gestão do estoque normativo. O relançamento do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional em Regulação (PRO-REG), por meio do Decreto nº 11.738/2023, representa um marco nesse processo, ao propor uma governança mais clara, um escopo ampliado de atuação e a integração da política regulatória com estratégias de desenvolvimento econômico, inovação e redução do chamado Custo Brasil. Apesar desses avanços, o país ainda convive com entraves significativos à coordenação interinstitucional, baixa institucionalização de práticas regulatórias em órgãos fora do rol de agências reguladoras, bem como assimetrias de capacidades técnicas e operacionais entre diferentes entes reguladores.

A lacuna de pesquisa que este capítulo busca abordar reside justamente na ausência de estudos que articulem a regulação e a coordenação como capacidades administrativas que exigem atuação integrada e complementar, cuja eficácia depende de sua mobilização simultânea no âmbito da governança pública brasileira. Embora a literatura tenha avançado no exame dessas capacidades, ainda são escassas as análises que, no contexto brasileiro, reflitam a melhoria regulatória como política pública e tratem da trajetória institucional do PRO-REG à luz dessas categorias analíticas e considerem suas implicações para a consolidação de uma política regulatória de Estado. Diante disso, a pergunta que orienta a presente reflexão é: de que modo a evolução institucional da coordenação regulatória no Brasil reflete os desafios de coordenação e construção de capacidades no sistema regulatório federal brasileiro e responde a eles?

O objetivo do capítulo é examinar a trajetória dessa coordenação, desde a criação do PRO-REG até sua reformulação em 2023, e analisar como o programa tem contribuído para institucionalizar práticas de coordenação regulatória e para o fortalecimento das capacidades estatais no campo da regulação. A análise parte de um referencial teórico que articula os conceitos de capacidades administrativas, aplicando-os ao contexto empírico brasileiro por meio do estudo do desenho, das estratégias e da implementação da coordenação regulatória no Brasil.

A relevância da presente abordagem reside em dois aspectos principais. Em primeiro lugar, ao iluminar os avanços e os limites de uma política pública que visa conferir organicidade ao processo regulatório em nível federal, contribui-se para o debate sobre o papel da coordenação na promoção de políticas mais efetivas, responsivas e alinhadas com padrões internacionais. Em segundo lugar, ao examinar a trajetória da experiência brasileira, propõe-se uma reflexão que possibilita orientar aprimoramentos institucionais e reforçar a melhoria regulatória como um pilar estratégico para o desenvolvimento do Estado.

Neste capítulo adota-se uma abordagem qualitativa e exploratória, orientada por uma análise institucional do processo de coordenação regulatória no Brasil.

A investigação combina revisão bibliográfica e documental com a análise da trajetória do PRO-REG e da formulação da Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória. Foram examinados documentos normativos (como os decretos nº 11.738/2023 e nº 12.150/2024), relatórios oficiais, literatura especializada nacional e internacional, bem como experiências e diretrizes comparadas no campo da melhoria regulatória. A metodologia empregada articula aportes teóricos sobre capacidades administrativas e governança regulatória com o exame empírico das estratégias de coordenação implementadas no contexto federativo brasileiro, com foco na atuação atual da Secretaria de Competitividade e Política Regulatória do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (SCPR/MDIC). Tal estratégia de pesquisa possibilita compreender como a política regulatória tem sido institucionalmente moldada e em que medida os esforços recentes contribuem para o fortalecimento das capacidades estatais e administrativas para a regulação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O modelo de Estado regulador dos anos 2020 caracteriza-se por uma versão mais complexa e híbrida do arranjo institucional existente nos anos 1990 (Lodge, 2025). Enfoques em eficiência e correção de falhas de mercado também passaram a dar lugar a uma abordagem mais ampla, que incorpora preocupações com previsibilidade, equidade, legitimidade e efetividade das regulações. Nesse contexto, emergem debates de “segunda geração” sobre a regulação, centrados na construção de capacidades institucionais, na valorização da *expertise* administrativa e na interação entre atores públicos e regulados com vistas ao desenvolvimento econômico e social (Lodge e Dussauge-Laguna, 2022). Compreender essas transformações exige atenção às condições políticas e administrativas em constante mudança, que influenciam tanto o desenho quanto a implementação de estruturas de governança e coordenação regulatórias.

A literatura aponta que um dos principais desafios da governança regulatória reside na necessidade de coordenação e cooperação entre os órgãos e entidades reguladoras, especialmente em contextos e espaços regulatórios marcados pela fragmentação das áreas de regulação ou pela sobreposição de competências institucionais (Vibert, 2014; Freeman e Rossi, 2012). Embora haja experiências mais consolidadas nos Estados Unidos e na Europa, a coordenação regulatória permanece pouco estudada na América Latina, onde prevalecem arranjos decisórios ainda fortemente fragmentados (Pavón Mediano e González, 2022). Nesse cenário, os esforços voltados à implementação de instrumentos de melhoria regulatória não podem prescindir da adoção de estratégias sistemáticas de construção de capacidades institucionais, sob pena de comprometer a efetividade da AIR e de várias outras ferramentas de qualidade regulatória.

Capacidades estatais constituem um conceito amplo que reúne os conhecimentos, habilidades e recursos institucionais que permitem ao Estado formular e executar políticas públicas de forma eficaz, garantindo direitos, prestando serviços e promovendo o desenvolvimento em suas múltiplas dimensões (Souza, 2024). Entre as diferentes dimensões das capacidades estatais, sobressai a capacidade administrativa – associada à qualidade da burocracia e à disponibilidade de recursos-chave nas organizações públicas –, especialmente em países em desenvolvimento, onde os obstáculos à implementação de políticas tendem a ser mais evidentes (Haque *et al.*, 2021; El-Taliawi e Van der Wal, 2019; Cingolani, 2013). Parte-se, assim, da premissa de que a dimensão administrativa está diretamente relacionada às políticas regulatórias, que se materializam por meio de normas, procedimentos e arranjos institucionais voltados à orientação de comportamentos, correção de falhas de mercado, proteção de direitos e promoção do interesse público, com base em evidências e amparo técnico.

A capacidade regulatória e a capacidade de coordenação, como tipologias das capacidades administrativas da governança pública moderna (Lodge e Wegrich, 2014), constituem elementos centrais para a governança regulatória em realidades como a brasileira. Em um ambiente institucional marcado pela heterogeneidade entre órgãos reguladores e pela crescente complexidade das relações econômicas e sociais, impõe-se a necessidade de articular essas capacidades não apenas de forma individual mas também de modo integrado e simultâneo. Quando mal desenvolvidas, tendem a produzir uma regulação inconsistente, pouco responsiva e deficiente em previsibilidade e efetividade.

De um lado, as capacidades regulatórias referem-se ao conjunto de recursos institucionais, técnicos e administrativos que permitem que os órgãos e entidades reguladoras formulem, implementem e revisem normas de maneira eficaz e baseada em evidências. Também correspondem à *expertise* que os órgãos e as entidades reguladoras possuem, à sofisticação de suas ferramentas regulatórias e às rotinas e estratégias que desenvolvem para ampliar sua capacidade (Pavón Mediano e González, 2022). A capacidade regulatória é essencial para que o Estado exerça, de forma legítima e eficaz, o controle indireto sobre dinâmicas setoriais e transversais, assegurando previsibilidade e transparência regulatória.

Já a capacidade de coordenação diz respeito à habilidade do Estado de articular diferentes atores e instituições, garantindo consistência e alinhamento entre políticas setoriais e objetivos regulatórios e com vistas ao alcance de metas comuns de política pública (Mathieu, Verhoest e Matthys, 2017). A coordenação regulatória torna-se ainda mais desafiadora no contexto brasileiro em razão da percepção fragmentada que diversos órgãos possuem acerca de seu próprio papel regulador. Muitos não se reconhecem formalmente como instâncias reguladoras,

ainda que exerçam funções com impactos normativos significativos, o que dificulta a articulação institucional e compromete a construção de uma agenda regulatória integrada e coerente. A heterogeneidade institucional torna a coordenação um desafio central, exigindo tanto mecanismos formais de articulação quanto novos modelos de governança regulatória orientados ao diálogo e à cooperação. Em tempos pós-gerencialistas, a coordenação requer tanto estruturas formais quanto desenvolvimento de habilidades – institucionais e individuais – para atuar em arranjos dispersos, promover convergência e construir instrumentos duradouros de governança colaborativa (Lodge e Wegrich, 2014).

O contexto empírico da regulação no Brasil, marcado pela pluralidade de atores reguladores e por sobreposições, contradições e ambiguidades na regulação, evidencia os limites de uma atuação estatal fragmentada. Nesse cenário, a articulação entre capacidades regulatórias e de coordenação torna-se elemento central para a promoção de uma regulação legítima, responsiva e compatível com princípios de boa governança. Fundamentalmente, trata-se de dotar o aparato regulador de bases institucionais sólidas para assegurar coerência, eficiência e adaptabilidade em um ambiente regulatório dinâmico e interdependente. A coordenação não inviabiliza os benefícios funcionais indiretos da fragmentação institucional – como a diversidade de perspectivas e a vigilância mútua entre órgãos; ao contrário, contribui para sua preservação, ao mesmo tempo que reduz disfunções típicas desse modelo, especialmente a formulação de políticas desconexas ou contraditórias (Freeman e Rossi, 2012).

Nesse sentido, a coordenação regulatória envolve o exercício de funções centrais e complementares (Renda, Castro e Hernández, 2022). Entre suas funções centrais, destacam-se: promover uma abordagem integrada de governo (*whole of government*) para a política regulatória; coordenar etapas do ciclo regulatório, como implementação e fiscalização; assegurar a aplicação consistente de ferramentas regulatórias; e facilitar a articulação entre ministérios e órgãos. Já entre as funções complementares, incluem-se: o planejamento regulatório; a coordenação de instituições que atuam no ciclo de políticas públicas; e a gestão de acordos de cooperação regulatória. No campo do apoio e capacitação, cabe precipuamente à coordenação: emitir diretrizes e orientações técnicas; e oferecer assistência e treinamento sobre instrumentos regulatórios como a análise de impacto e a participação social.

A complexidade desses desafios aponta que eles só podem ser enfrentados de forma mais eficaz por meio de processos de coordenação regulatória, os quais oferecem vantagens expressivas. Entre essas vantagens, destacam-se: a troca construtiva entre órgãos e entidades reguladoras; o aprimoramento da *expertise* na tomada de decisão; a mitigação do risco de falhas regulatórias isoladas; a viabilização

de compromissos interinstitucionais; e a redução dos custos de monitoramento por parte de instâncias políticas e da sociedade. Os quatro primeiros fatores fortalecem a eficiência e a efetividade, enquanto o último reforça a *accountability* (Freeman e Rossi, 2012).

A governança regulatória e a construção e exercício de capacidades tornam-se ainda mais complexas em virtude da estreita interdependência entre regulação e desenvolvimento, o que reforça a importância de compreender essa relação para o aprimoramento das políticas públicas (Dussauge-Laguna *et al.*, 2024). A regulação desempenha papel central na conformação do desenvolvimento, ao influenciar diretamente resultados como crescimento econômico, equidade social e qualidade dos serviços públicos por meio de instituições e instrumentos regulatórios (OECD, 2025). Nesse sentido, a coordenação regulatória se insere em contexto maior, que diz respeito à promoção da colaboração entre órgãos e entidades reguladoras e setor produtivo e sociedade civil, para o intercâmbio de informações e a formulação de regulações mais alinhadas às demandas sociais e econômicas.

No campo do desenvolvimento, é importante destacar que a ascensão do modelo de Estado regulador não implica, necessariamente, o esvaziamento das políticas industriais (Bulfone, 2020).⁴ A política regulatória pode coexistir com instrumentos e estratégias inovadoras de política industrial, permitindo que os governos desempenhem um papel relevante na expansão de setores estratégicos, tanto no âmbito nacional quanto internacional (Thatcher, 2014). A política industrial, de fato, tem se transformado ao longo do tempo. No passado, esteve mais associada à construção de coalizões em apoio a investimentos produtivos e ao fortalecimento da capacidade estatal de colaborar com o setor privado e, simultaneamente, regulá-lo. As políticas atuais frequentemente se orientam para tecnologias de fronteira e para a resposta a vulnerabilidades nas cadeias globais de suprimento, bem como à crescente competição geopolítica – contextos que exigem maior experimentação e implicam riscos mais elevados, com potenciais resultados econômicos expressivos, porém também mais incertos (Breznitz e Gingrich, 2025).

A construção de capacidades em regulação também envolve garantir que cidadãos e partes interessadas – consumidores, trabalhadores, representantes da indústria, centros de pesquisa, entre outros – afetados por decisões regulatórias tenham oportunidades reais tanto para conhecer as ações dos reguladores quanto para oferecer contribuições efetivas à formulação das normas, o que traz benefícios para a administração, os cidadãos e o setor privado (Coglianese, 2022). Comunicar com clareza como e por que as decisões são tomadas contribui para

4. Ver também o capítulo 9 deste livro, de autoria de Elize Massard da Fonseca e Mario Schapiro.

aumentar a confiança e legitimidade do processo regulatório, favorece a aceitação das regras e estimula a conformidade (Yeung e Ranchordás, 2024). Ao mesmo tempo, empresas e cidadãos detêm conhecimentos e experiências que podem melhorar a eficácia e eficiência das regulações.

Diante da crescente necessidade de decisões baseadas em evidências,⁵ torna-se essencial adotar novas abordagens na relação entre governo e atores relevantes, o que implica a construção de relações mais dinâmicas, frequentes e transparentes. Sempre que possível, é recomendável que o engajamento público seja iniciado ainda nas etapas iniciais da formulação de políticas – quando se está investigando um novo problema ou considerando a criação de uma nova regulação (De Graaff *et al.*, 2024; Nash e Walters, 2015). A escuta qualificada, nessas fases, pode favorecer diagnósticos melhores e alternativas regulatórias mais bem fundamentadas. Embora haja ampla produção acadêmica sobre o engajamento público, no contexto das decisões regulatórias ainda predominam variações significativas nos requisitos procedimentais relacionados à transparência e à participação social nas diferentes áreas de atuação das autoridades reguladoras (Sant’Ambrogio e Staszewski, 2021). Com o advento de novas tecnologias de comunicação, como as redes sociais, os gestores regulatórios se deparam com um número ainda maior de possibilidades para coletar contribuições públicas – o que, por sua vez, abre caminho para o aprendizado sobre as formas e técnicas mais eficazes de engajamento no âmbito da gestão regulatória.⁶

A ampliação da transparência e da participação social tornou-se um elemento central na regulação contemporânea. Trata-se de um desafio que exige uma postura ativa de abertura, com o desenvolvimento de instrumentos institucionais que viabilizem essa participação. Mecanismos como consultas públicas e práticas de *accountability* fortalecem a legitimidade do processo regulatório e aumentam sua efetividade. Embora o contexto latino-americano apresente particularidades, a adaptação de boas práticas internacionais e o uso de estudos de longo prazo podem contribuir significativamente para decisões mais embasadas e consistentes, fortalecendo as capacidades estatais e a confiança da sociedade nas instituições reguladoras (Pavón Mediano e González, 2022).

Em síntese, o entrelaçamento entre o fortalecimento das capacidades regulatórias e de coordenação, a adoção de estratégias de desenvolvimento e a promoção de mecanismos de participação inclusivos e baseados em evidências confere à agenda de aprimoramento da governança regulatória contornos ainda mais complexos. Assim, não obstante se reconheça que grande parte da coordenação

5. Ver o capítulo 8 deste livro, de autoria de Nicolau de Medeiros Faustino, Maurício Mota Saboya Pinheiro, Pedro Lucas de Moura Palotti e Natália Massaco Koga.

6. Ver o capítulo 4 deste livro, de autoria de Natasha Schmitt Caccia Salinas.

regulatória possa ocorrer de forma informal – muitas vezes sem comunicação explícita entre os órgãos e entidades reguladoras – e seja capaz de gerar resultados positivos, a institucionalização de instrumentos formais tende a proporcionar ganhos significativamente superiores em termos de estabilidade, visibilidade e coerência na articulação entre ministérios e órgãos, na aplicação das ferramentas regulatórias e no alinhamento das diferentes etapas do ciclo regulatório.

Esforços sistemáticos para institucionalizar a coordenação – em contraste com eventuais modelos de coordenação *ad hoc* – tendem a ser mais estáveis, visíveis e duradouros do que redes informais voltadas à interação entre órgãos e entidades reguladoras. No entanto, a concretização desses benefícios depende de um aspecto significativo, a saber: o reconhecimento, por parte dos próprios reguladores, da importância e da necessidade da coordenação, seja por incentivos internos ou externos. Em contextos marcados por alto nível de desalinhamento, resistência ou incapacidade, revela-se necessário um coordenador central, pois arranjos mais estruturados de coordenação oferecem benefícios concretos, como a redução dos custos regulatórios para o governo e o setor privado, além da mitigação dos riscos de afastamento das intenções legislativas ou das diretrizes governamentais por parte das agências reguladoras (Freeman e Rossi, 2012).

3 TRAJETÓRIA E RELANÇAMENTO DO PRO-REG EM 2023

A busca por modelos mais estruturados de coordenação regulatória no Brasil impulsionou o desenvolvimento de iniciativas institucionais voltadas ao fortalecimento da governança e à construção de capacidades em regulação. Nesse contexto, destaca-se o PRO-REG, programa concebido como resposta à necessidade de consolidar práticas alinhadas a padrões internacionais e promover uma cultura de diálogo e *accountability* entre os atores reguladores. A experiência de países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) mostra que a adoção de boas práticas regulatórias contribui para ampliar a concorrência, reduzir a informalidade, estimular a inovação e o empreendedorismo e impulsionar o crescimento econômico (OECD, 2002). Assim, a reforma regulatória assume caráter estratégico, exigindo alinhamentos políticos e liderança governamental para sua efetiva implementação.

As primeiras iniciativas voltadas à melhoria regulatória no Brasil tiveram início em 2007, quando o governo federal passou a priorizar o aperfeiçoamento da qualidade da regulação no âmbito da administração pública federal. O marco inaugural desse processo foi o Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, que instituiu o PRO-REG, com o objetivo de conferir maior organicidade e efetividade às ações de melhoria regulatória. Até então, instrumentos amplamente reconhecidos internacionalmente – como a agenda regulatória, a AIR, as consultas públicas e

a ARR – permaneciam em estágio bastante incipiente, sendo adotados de forma esporádica, experimental e, por vezes, inconsistente pela maioria dos órgãos e entidades reguladoras federais.

O PRO-REG, concebido a partir de uma parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o governo federal, por intermédio da Casa Civil da Presidência da República, almejava o fortalecimento do sistema regulatório, o aprimoramento da coordenação entre as instituições participantes e a melhoria dos mecanismos de acompanhamento, monitoramento e participação social. O programa, inicialmente, estruturava-se em torno de quatro eixos: fortalecer a capacidade de formulação e análise de políticas; promover a coordenação e o alinhamento estratégico entre políticas setoriais e o processo regulatório; fortalecer a autonomia, a transparência e o desempenho das agências reguladoras; e apoiar os mecanismos de participação social nas atividades regulatórias (Santos, 2009).

Em sua primeira fase, o PRO-REG desenvolveu ações focadas no diagnóstico do ambiente regulatório brasileiro e na capacitação ampla voltada à melhoria da qualidade regulatória. Foram elaborados estudos sobre temas relevantes, por meio da contratação de consultores nacionais e internacionais, resultando na publicação de diversos documentos técnicos sobre temas da regulação. Paralelamente, foi promovida uma série de eventos de capacitação voltados aos servidores que atuavam no sistema regulatório federal. O aspecto mais relevante da primeira fase do PRO-REG foi o fato de se basear na geração de consensos e nos incentivos dos órgãos envolvidos. A mudança regulatória promovida pelo PRO-REG não teve caráter obrigatório. As agências reguladoras foram convidadas a fazer parte da iniciativa com o intuito de melhorar seu desempenho.

Após um período inicial de implementação, que durou cerca de três anos, com o apoio do BID, o programa passou a adotar uma abordagem mais estratégica. Nesse novo ciclo, o objetivo foi mapear e consolidar os avanços obtidos, além de promover a adoção e a sistematização de boas práticas inspiradas em experiências nacionais e internacionais voltadas à regulação de alta qualidade. Cabe destacar que, entre 2009 e 2020, todas as agências reguladoras federais (atualmente abrangidas pela Lei nº 13.848/2019) incorporaram, de algum modo, a AIR em seus processos decisórios, ainda que com diferentes níveis de estruturação e abrangência. Essa evolução evidencia uma mudança relevante no grau de maturidade regulatória das agências brasileiras, tornando-se um caso de destaque entre os países da América Latina (Albuquerque e Azumendi, 2022).

Apesar dos impulsos iniciais, a partir de 2013 as discussões sobre melhoria regulatória mantiveram-se ativas, mas ainda com baixo grau de institucionalização e fragilidades significativas nos arranjos de governança. A aplicação prática dos instrumentos e ferramentas passou a revelar importantes entraves, decorrentes

tanto da escassez de incentivos institucionais quanto da dificuldade de integrá-los de forma consistente e contínua aos ciclos decisórios das políticas públicas. Em 2016, diante das dificuldades de integração da agenda de melhoria regulatória à agenda do governo, a estratégia passou a ser de aprimoramento da governança pública e da incorporação gradativa de elementos da agenda. Uma abordagem mais aplicada das ferramentas de melhoria regulatória passou a ser reforçada. Nesse contexto, a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República (SAG/CC) reassumiu a liderança estratégica do tema e coordenou discussões no âmbito de um grupo técnico integrado pelos ministérios da Fazenda e do Planejamento, agências reguladoras e Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), os principais atores envolvidos nas discussões até então (Albuquerque e Azumendi, 2022). A alocação dessa agenda no centro de governo foi um passo relevante, pois permitiu conferir maior legitimidade política, transversalidade institucional e capacidade de articulação interministerial ao tema, elementos fundamentais para consolidar a melhoria regulatória como política de Estado e não apenas como iniciativa setorial ou tecnocrática.

A experiência acumulada nos primeiros anos do PRO-REG resultou em avanços concretos, ao viabilizar a edição de normativos que conferiram maior respaldo legal e ampliaram a visibilidade da agenda de melhoria regulatória no âmbito do governo federal. Em 2018, como resultado do trabalho do grupo técnico, a AIR passou a ser objeto de recomendação não vinculante do Comitê Interministerial de Governança (CIG), criado pelo Decreto nº 9.203/2017. O CIG também aprovou a realização de projetos-piloto de AIR, sinalizando a ampliação do escopo da agenda para além das agências reguladoras e do Inmetro. Em 2019, foi publicado o Decreto nº 10.139, sobre gestão do estoque regulatório (substituído pelo Decreto nº 12.002/2024). No ano seguinte, o Decreto nº 10.411/2020 tornou obrigatória a AIR e regulamentou a ARR. Esses avanços refletem um processo incremental de construção de capacidades institucionais e de consolidação de um arcabouço normativo voltado à adoção de boas práticas regulatórias no país.

Convém ressaltar os aspectos que permitiram esses avanços: gradualismo e *soft power* (Albuquerque e Azumendi, 2022). Por um lado, iniciativas graduais mostraram-se mais eficazes do que reformas rápidas e pouco sustentáveis. A agenda evoluiu de forma incremental, partindo das agências reguladoras e de práticas específicas, como a AIR, até a incorporação de outras ferramentas, como planejamento regulatório, gestão do estoque normativo e avaliação *ex post*. Por outro lado, o uso estratégico do *soft power* foi decisivo para impulsionar a agenda, com avanços sustentados por uma liderança orientadora, pautada na construção de

consensos técnicos, na emissão de orientações não vinculantes e na promoção do diálogo interinstitucional – precedendo a adoção de medidas obrigatórias formais.

Em 2023, portanto, os alicerces da política regulatória estavam estabelecidos, embora permanecessem as dificuldades de implementação dos instrumentos. Nesse sentido, o PRO-REG foi reformulado, por meio do Decreto nº 11.738, de 18 de outubro de 2023. A iniciativa de retomada do programa veio no bojo da reestruturação do governo federal, a qual, pela primeira vez, previu a criação de um órgão responsável pela coordenação, supervisão e execução de ações operacionais e orientativas relativas à implementação das boas práticas regulatórias no Poder Executivo federal: a SCPR/MDIC. No exercício dessa nova missão institucional, a SCPR passou a formular uma política pública voltada à melhoria regulatória com base em um novo arranjo de governança, amparado tanto na reedição do PRO-REG quanto na elaboração de uma Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória com horizonte decenal, voltada à consolidação de práticas regulatórias mais integradas, transparentes e responsivas.

O Decreto nº 11.738/2023 instituiu uma nova fase do PRO-REG, com o objetivo de apoiar a implementação de boas práticas regulatórias e aprimorar a coordenação do processo regulatório no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O programa tem como foco a racionalização do sistema regulatório, a capacitação técnica dos órgãos e entidades reguladoras e a disseminação de instrumentos reconhecidos internacionalmente, como a AIR, a ARR, a agenda regulatória e as consultas públicas. Ao abranger atos normativos infralegais de interesse geral, o PRO-REG busca assegurar maior eficiência, transparência e coerência normativa, aproximando o Estado brasileiro de padrões internacionais de qualidade regulatória.

A governança do programa está centrada no comitê gestor do PRO-REG, órgão interministerial vinculado ao MDIC, composto por representantes de pastas estratégicas e por órgãos de controle e coordenação. O comitê é responsável pela definição das diretrizes do programa, pela articulação interinstitucional e pela supervisão da implementação de estratégias regulatórias, contando com apoio técnico da SCPR/MDIC. A possibilidade de constituição de grupos de trabalho, o convite a especialistas e o caráter colaborativo das ações reforçam a orientação técnica e participativa do programa. Com isso, o PRO-REG afirma-se como uma política de Estado voltada à qualificação do processo regulatório e ao fortalecimento institucional da administração pública federal.

Daí emerge a primeira grande diferença entre as duas fases do PRO-REG: a governança. Em que pese a primeira fase ter estado sob a coordenação da Casa Civil, não havia um órgão, na estrutura do centro de governo, dedicado exclusiva

e sistematicamente à promoção da melhoria da atividade regulatória. Adicionalmente, o papel do comitê gestor era, em grande medida, voltado ao acompanhamento da execução do programa como projeto financiado por operação de crédito junto ao BID. A nova fase do PRO-REG cria uma estrutura de governança enxuta mas que se pretende perene, competente para articular os diferentes órgãos e entidades reguladoras e emitir recomendações e orientações para a implementação das boas práticas regulatórias.

Fazem parte do comitê gestor atores importantes: Advocacia-Geral da União, Controladoria-Geral da União (CGU), Casa Civil e os ministérios da Fazenda, Planejamento e Gestão e Inovação. Dessa forma, sendo a SCPR o braço executor do programa, a governança instituída dá a legitimidade necessária para as ações serem implementadas, as quais são definidas e priorizadas a partir de uma construção coletiva, democrática e responsiva nos moldes do que se espera dos processos regulatórios atuais.

Outra diferença importante com a fase inicial do PRO-REG diz respeito ao escopo de atuação. A primeira fase do programa teve como público-alvo as agências reguladoras, resultado do processo de reforma do Estado da década de 1990. Nessa segunda fase, o PRO-REG amplia sua atuação para órgãos da administração direta e para reguladores subnacionais. Atualmente, estão mapeados mais de 230 órgãos e entidades reguladoras no governo federal e mais de vinte em nível subnacional, com diferentes níveis de maturidade regulatória (Brasil, 2024a). Ao prever a criação de grupos de trabalho, amplia-se o espaço de discussão da política regulatória, permitindo captar os desafios e especificidades desses atores, promover a conformidade e reduzir os custos de fiscalização, além de dar a flexibilidade e a agilidade necessárias para o tratamento de temas de fronteira na regulação.

Ainda que não alocada em órgão de centro de governo, a coordenação da implementação de boas práticas regulatórias no âmbito da SCPR favorece um diálogo mais próximo com o setor privado e com modernas estratégias de política industrial. Nesse contexto, ganha relevância o papel da governança regulatória e das ferramentas regulatórias não apenas como instrumentos de controle mas como vetores de inovação. Ao orientarem o setor produtivo em direção a objetivos estratégicos, essas ferramentas passam a integrar uma agenda mais ampla de criação de valor público e transformação econômica, reforçando a articulação entre Estado e mercado em torno de missões de desenvolvimento (Mazzucato e Rodrik, 2023).

Atuar na agenda de melhoria regulatória significa, também, enfrentar as causas estruturais do chamado Custo Brasil, dialogando diretamente com seus principais determinantes. Esse custo pode ser compreendido como o resultado de

um conjunto de ineficiências associadas a legislações e regulamentações inadequadas, bem como a falhas no provimento de bens públicos essenciais. Em termos práticos, trata-se de obstáculos que elevam o custo de operação das empresas, comprometem a competitividade, encarecem produtos e serviços e inibem investimentos, afetando negativamente a geração de empregos e renda.

Com base em levantamento de 2024 feito pela Confederação Nacional da Indústria (CNI),⁷ o custo regulatório representou 4,1% da receita líquida da indústria, equivalendo aproximadamente a R\$ 243,7 bilhões em perdas econômicas associadas à conformidade regulatória. Segundo dados da mesma sondagem, o ônus regulatório recai de forma mais intensa sobre as pequenas empresas, cuja proporção em relação à receita líquida supera em mais de 1 ponto percentual (p.p.) a observada entre as grandes empresas, alcançando 5%. Esse impacto, comum a empresas de todos os portes, decorre principalmente de exigências administrativas – como licenças, autorizações e certificações – e da necessidade de adequações no sistema produtivo. Ao estabelecer mecanismos que tornam leis, normas e processos mais eficientes, a melhoria regulatória contribui para uma regulação setorial mais transparente, previsível e menos onerosa em termos de conformidade, ao mesmo tempo que cria um ambiente mais propício à inovação. Trata-se, portanto, de um caminho para uma regulação mais moderna, equilibrada e orientada ao desenvolvimento.

4 A EXPERIÊNCIA RECENTE DA ESTRATÉGIA REGULA MELHOR

A resposta institucional ao desafio de melhoria regulatória no Brasil exige a atuação em três dimensões fundamentais: i) o diálogo interinstitucional voltado à construção ou revisão de atos normativos, legais e infralegais, com o objetivo de eliminar barreiras de entrada e fomentar a atração de investimentos; ii) a utilização da chamada “guilhotina regulatória”, com vistas à eliminação ou simplificação de normas obsoletas ou que imponham custos administrativos e financeiros desnecessários à sociedade; e iii) o estabelecimento de diretrizes e procedimentos para a racionalização dos custos regulatórios. Diante da complexidade desse cenário, a Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória prevê um conjunto de ações estruturadas para a próxima década, voltadas à consolidação de um ambiente regulatório mais eficiente, transparente e favorável ao desenvolvimento.

Na condição de Secretaria-Executiva do PRO-REG e com apoio do BID, a SCPR atuou na elaboração da Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória, batizada de Estratégia Regula Melhor, conforme previsto no inciso IV do art. 4º do Decreto nº 11.738. Lançada em 2024, a Estratégia de Melhoria Regulatória (Decreto nº 12.150/2024) tem por finalidade estabelecer e difundir boas práticas

7. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/sondesp-93-custo-regulatorio-para-industria/>.

regulatórias, com foco no cidadão, de modo a promover a evolução contínua do processo regulatório, aprimorar o ambiente de negócios e assegurar os interesses da sociedade (Brasil, 2024b).

Essa nova diretriz brasileira alinha-se a uma tendência internacional, em que a melhoria regulatória tem se consolidado como prioridade, especialmente em países nos quais a complexidade e a burocracia dos marcos regulatórios representam entraves ao crescimento econômico, à inovação e ao bem-estar social. Iniciativas como o Better Regulation Framework, do Reino Unido (United Kingdom, 2023), a Better Regulation Agenda, da União Europeia (European Commission, 2021), e a Regulatory Reform (Graham, 2024), dos Estados Unidos, ilustram esse movimento. Embora cada uma responda a prioridades e contextos próprios, todas convergem no propósito de construir ambientes regulatórios mais eficientes, transparentes e responsivos às demandas contemporâneas.

Diante dos desafios estruturais complexos para uma coordenação regulatória eficiente, a iniciativa mostrou-se necessária para o que se segue.

- 1) Definir prioridades claras: a estratégia nacional define os objetivos de longo prazo e as ações prioritárias do governo federal para alcançar ganhos em qualidade regulatória de forma a garantir que as ações do governo estejam alinhadas com as metas estratégicas, facilitando uma governança mais coerente e orientada para resultados.
- 2) Coordenar esforços de entes públicos e privados: a estratégia permite uma coordenação eficaz entre diferentes órgãos, níveis de governo e iniciativa privada, promovendo maior coordenação entre diferentes atores, reduzindo a fragmentação e as sobreposições de políticas e ações e garantindo que todos trabalhem em direção aos mesmos objetivos, de modo que as políticas ganhem sinergia com mais impacto em benefício da sociedade.
- 3) Alocar de forma eficiente os recursos: o planejamento e a priorização de ações propiciam direcionar a alocação de recursos financeiros, humanos e materiais disponíveis, garantindo que sejam usados de forma eficaz e eficiente, o que é fundamental em um contexto de recursos limitados e necessidades crescentes.
- 4) Responder a desafios e oportunidades: a estratégia nacional possibilita ao governo responder de forma proativa a desafios emergentes e dinâmicos, mantendo-se relevante e responsivo, ao mesmo tempo que aproveita oportunidades de crescimento e inovação.

- 5) Proporcionar mais estabilidade e previsibilidade: uma estratégia de longo prazo tem o potencial de se tornar uma política de Estado, perene e consistente, oferecendo maior estabilidade e previsibilidade para cidadãos, setor produtivo e investidores.
- 6) Incrementar o engajamento, a confiança e a transparência na política regulatória: a publicação de um plano estratégico aumenta a confiança e a transparência perante o público e os atores diretamente envolvidos no tema, mostrando clareza em suas intenções e assim engajando os cidadãos na implementação da agenda pública, promovendo a legitimidade das políticas e a participação cívica.
- 7) Fomentar a colaboração, a melhoria contínua e o aprendizado: ao envolver diversas partes interessadas no processo de desenvolvimento e implementação da política, é possível aproveitar, de forma sinérgica, uma ampla gama de conhecimentos, experiências e recursos, ao mesmo tempo que permite a avaliação contínua do progresso em direção aos objetivos estabelecidos, promovendo uma cultura de aprendizado e de melhoria contínua, incentivando a adaptação e a inovação nas políticas públicas.

O processo de construção da estratégia foi desenvolvido de forma colaborativa entre diversos órgãos e entidades da administração pública federal e representantes da sociedade civil e envolveu diversas etapas, desenhadas para obtenção de resultados incrementais, sempre com enfoque em sensibilização e engajamento de partes interessadas. Foram realizados os seguintes passos: análise de documentos e estudos sobre o tema (*desk research*); realização de entrevistas individuais; aplicação ampla de questionários *online*; realização de cinco oficinas, as quais mobilizaram profissionais de cerca de trinta instituições do setor público e sociedade civil; observação de especialistas internacionais; contribuições em processo de consulta pública, e, finalmente, avaliação e aprovação pelo comitê gestor do PRO-REG. A estratégia traz diretrizes para nortear as ações do governo e objetivos estratégicos, os quais se desdobram em ações e entregas concretas a serem realizadas no prazo de dez anos.

O objetivo geral e os objetivos estratégicos propostos foram submetidos a consulta pública, processo que resultou no recebimento de 148 contribuições advindas de 44 participantes, distribuídos entre setor público, iniciativa privada, terceiro setor e pessoa física (Brasil, 2025a). De maneira geral, as manifestações reforçaram a importância da governança colaborativa entre o PRO-REG, no papel de responsável pelo aprimoramento do processo regulatório, e os órgãos e entidades reguladoras. Ademais, cabe ressaltar que o processo trouxe importantes insumos para a elaboração da Estratégia Nacional, possibilitando torná-la mais próxima

das efetivas demandas da sociedade. Diversas contribuições relacionadas a ações e entregas foram incorporadas ao plano de ação.

Como resultado, foi concebida uma estratégia orientada pelos princípios de governo aberto; atividade regulatória baseada em evidências; eficiência alocativa e efetividade; uso de linguagem simples; *accountability*; justiça e bem-estar social; incentivo à concorrência; e inovação. Entre os sete objetivos estratégicos, três possuem caráter instrumental e visam promover a cultura da melhoria contínua: comunicar e promover o engajamento dos atores; estimular o uso do conhecimento; e incentivar a cooperação entre os reguladores em âmbito local, nacional e internacional.

Há, por parte do governo federal, um forte esforço para disseminar boas práticas regulatórias não apenas em nível nacional mas também entre os estados e os municípios. A Estratégia Regula Melhor prevê a cooperação entre os reguladores das esferas federativas e outros atores relevantes no processo regulatório em âmbito local, nacional e internacional. Essa colaboração busca harmonizar as práticas regulatórias, permitindo troca de experiências e conhecimentos, o que fortalece a capacidade regulatória de cada ente. Ao incentivar essa sinergia, a Estratégia Regula Melhor visa à melhoria da qualidade das regulações, mas também à construção de um ambiente mais colaborativo e eficaz, que atenda às demandas da sociedade e impulsiona o desenvolvimento sustentável em todo o país.

Os demais objetivos são finalísticos voltados a desenvolver as capacidades institucionais necessárias à regulação, promover a revisão periódica do estoque regulatório e de medidas para reduzir a burocracia e incentivar a inovação, ampliar a transparência e a participação social e promover a coerência regulatória por meio da articulação entre os diferentes órgãos. De forma geral, busca-se desenvolver estrategicamente as capacidades institucionais para a regulação, garantindo que os reguladores possuam os recursos necessários para agir com excelência. Cabe destacar, dentro desse objetivo de desenvolvimento de capacidades, a macroação para estimular o estabelecimento e o fortalecimento da governança e das estruturas internas dos reguladores dedicados à melhoria regulatória. Entre as ações previstas está a formulação de modelo para governança de melhoria regulatória nos órgãos, por meio de unidades de qualidade regulatória. É importante, então, que processos e ferramentas sejam adequados à atividade-fim e às peculiaridades de cada um.

Dessa forma, a Regula Melhor se compromete a fortalecer a capacidade dos órgãos e das entidades reguladoras, promovendo a adoção de práticas que assegurem um processo regulatório mais robusto e alinhado às melhores experiências internacionais. Incrementos de qualidade na regulação podem iniciar com soluções menos complexas, como identificar e remover normas que sejam duplicadas ou

desnecessárias; digitalizar processos; criar mecanismos de participação social para coleta de informações dos interessados; criar indicadores simples para monitorar o impacto de regulações específicas, como o tempo para obter uma licença ou o custo de conformidade; e oferecer ferramentas que permitam ao público acompanhar o processo regulatório e as decisões governamentais.

No cenário internacional tem sido ressaltada a importância de se garantir o engajamento significativo das partes interessadas e a possibilidade de se receber evidências da sociedade sobre os impactos das regulações por meio de plataformas digitais, períodos prolongados de contribuição e *feedback* sobre as sugestões recebidas, o que contribui para incrementar o apoio e a conformidade das regulações (OECD, 2025). A importância de regulações ágeis e responsivas, pelo uso de ferramentas de inteligência estratégica, investimento em capacidades e cooperação entre reguladores, também tem ganhado destaque. Alinhada às melhores práticas internacionais, a política nacional de melhoria regulatória incorpora-se, portanto, na Estratégia Regula Melhor, que delineia de forma clara os princípios fundamentais, o arcabouço institucional e as ferramentas regulatórias que devem ser adotadas no Brasil para promoção da qualidade regulatória.

Por meio de abertura ao diálogo interinstitucional e com um plano de ações com metas e indicadores claros, a Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória tem o potencial de transformar positivamente o ambiente regulatório, fortalecendo a governança regulatória, ao mesmo tempo que busca benefícios substanciais para a economia, a sociedade e o meio ambiente, e para o desenvolvimento econômico. A iniciativa parece alinhar-se aos movimentos em direção a uma governança regulatória do tipo 2.0, na qual a inovação passa a ocupar posição central no modelo regulatório, promovendo mudanças cognitivas mais profundas, em sintonia com princípios de flexibilidade, agilidade, antecipação, aprendizado contínuo e aberto, experimentalismo e pensamento sistêmico (Cunha, 2023).

5 VISÃO DE FUTURO PARA A COORDENAÇÃO REGULATÓRIA NO BRASIL

Em um cenário prospectivo de plena implementação das iniciativas de melhoria regulatória atualmente em curso, a comunicação institucional, a sensibilização dos atores envolvidos e o engajamento efetivo da sociedade se consolidam como pilares estruturantes da governança regulatória. Nesse contexto ideal, governo, órgãos e entidades reguladoras, setor privado e sociedade civil estariam inseridos em um processo contínuo de diálogo qualificado, voltado à difusão sistemática das boas práticas regulatórias. A simplificação normativa deixaria de ser episódica para se tornar diretriz permanente, com marcos regulatórios claros, atualizáveis e coerentes com a redução da burocracia, a eficiência administrativa e o estímulo à inovação.

Entretanto, tais avanços ainda se colocam, em grande medida, como um horizonte desejável e um tanto distante da realidade atual. A despeito dos esforços institucionais em curso, o atual desenho de governança regulatória ainda apresenta limitações, tanto em termos de articulação interinstitucional quanto na efetiva capacidade dos reguladores de implementar práticas coordenadas, baseadas em evidências e voltadas à geração de valor público.⁸ A transparência e a participação social ainda permanecem desiguais e, por vezes, restritas a entidades e setores mais organizados da sociedade. A gestão do conhecimento carece de ferramentas robustas de compartilhamento e integração entre os órgãos, e a cooperação federativa não é frequente. Ademais, as capacidades institucionais permanecem assimétricas, com deficiências orçamentárias, operacionais e de recursos humanos que limitam a atuação proativa e estratégica dos reguladores.

A revisão por pares (*peer review*) da OCDE, intitulada *Reforma regulatória no Brasil* (OECD, 2022), representou uma oportunidade para que a política regulatória brasileira fosse avaliada comparativamente e recebesse recomendações de aprimoramento. Os principais temas abordados foram: a implementação da AIR; promoção da participação social; aprimoramento da coordenação interinstitucional; fortalecimento da capacidade técnica e de recursos humanos dos órgãos e entidades reguladoras; e estabelecimento de mecanismos de avaliação e monitoramento.

Na avaliação geral da organização, foi identificado que a política regulatória no Brasil ainda não contempla, de forma integrada, todas as etapas do ciclo regulatório – desde a identificação de problemas de política pública até a seleção dos instrumentos mais adequados, sua implementação, o monitoramento dos resultados e a avaliação *ex post*. Além disso, o estudo destacou a importância de incorporar, de maneira sistemática, a participação social e os mecanismos de coordenação interinstitucional ao longo de todo esse processo. Recomendou-se também o fortalecimento da obrigatoriedade da AIR e da realização de consultas públicas em todos os órgãos que exercem função reguladora, e não apenas nas agências reguladoras. Foi também indicado que as atuais deficiências de coordenação e governança interinstitucional, bem como a falta de uma estratégia abrangente, prejudicam o avanço no progresso das reformas regulatórias. Essa situação reduz a efetiva adoção e implementação das ferramentas regulatórias, dificultando a identificação de problemas e o estabelecimento de objetivos de longo prazo.

No que se refere à coordenação e governança interinstitucional, diante do contexto daquele período, recomendou-se que o país considerasse atribuir a um único órgão a maioria das funções de supervisão da política de melhoria da regulação. A OCDE atribui algumas funções principais a um órgão de supervisão

8. Ver o capítulo 8 deste livro, de autoria de Nicolau de Medeiros Faustino, Maurício Mota Saboya Pinheiro, Pedro Lucas de Moura Palotti e Natália Massaco Koga.

regulatória, tais como: i) controle de qualidade das ferramentas de melhoria regulatória; ii) orientação de órgãos e entidades reguladoras no uso dessas ferramentas; iii) coordenação de órgãos e entidades na implementação de políticas regulatórias; e iv) avaliação sistemática da política regulatória de um país (OECD, 2012; Renda, Castro e Hernández, 2022). Com o objetivo de assegurar que a política seja monitorada e aperfeiçoada de forma gradual e permanente, considerando os diferentes níveis de maturidade regulatória, tem se optado por um arranjo institucional que privilegia a coordenação e a orientação aos órgãos reguladores.

Desde 2023, a SCPR, em consonância com sua missão de coordenar, supervisionar e executar ações voltadas à implementação de boas práticas regulatórias no âmbito do Poder Executivo federal, tem procurado enfrentar os desafios destacados pela OCDE. No exercício de suas funções de coordenação da política regulatória, a secretaria definiu princípios e diretrizes para o processo regulatório, no âmbito da Estratégia Regula Melhor, e tem atuado na advocacia da qualidade regulatória, divulgando e promovendo as boas práticas. Além disso, a SCPR tem dado apoio institucional aos órgãos com funções regulatórias, orientando e prestando assessoria.

Todavia, a atuação da SCPR como órgão coordenador enfrenta importantes limitações. Por se tratar de uma secretaria vinculada a um ministério setorial, não dispõe de recursos humanos e orçamentários suficientes para oferecer capacitações sistemáticas aos mais de 230 órgãos com funções regulatórias. Os treinamentos dependem, em grande medida, de parcerias e da disponibilidade de recursos por parte dos próprios órgãos interessados. Embora as iniciativas de comunicação promovidas pela secretaria tenham contribuído para engajar atores e difundir as boas práticas, ainda se mostram insuficientes para alcançar de forma abrangente todo o público-alvo. Além disso, a SCPR carece de instrumentos normativos que garantam a adoção efetiva das ferramentas de melhoria regulatória, atuando, assim, de forma não vinculante, por meio do estabelecimento de diretrizes, orientações técnicas e atividades de advocacia da qualidade regulatória.

A SCPR não dispõe de todos os instrumentos necessários para realizar de forma adequada o monitoramento das ações de implementação das boas práticas regulatórias nos diversos órgãos. Essa tarefa torna-se ainda mais desafiadora diante da grande quantidade de entidades com funções regulatórias e da heterogeneidade existente entre elas em termos de maturidade regulatória. Ademais, é importante destacar que a secretaria tampouco exerce a função de *gatekeeper*, definida pela OCDE como a função de controle de qualidade das ferramentas de melhoria regulatória (OECD, 2021). No âmbito do governo federal, essa competência – que incluiria a revisão sistemática das AIRs, a verificação da efetividade dos mecanismos de participação social e a exigência de análises *ex post* – não está

formalmente atribuída a nenhum órgão. Essa ausência de uma instância com responsabilidade central pela garantia da qualidade regulatória contribui para a assimetria na implementação das ferramentas entre os diversos entes reguladores e limita a consolidação de uma cultura institucional orientada por evidências e pelo interesse público.

Para que a agenda de melhoria regulatória siga avançando de forma consistente, é desejável que receba ainda maior centralidade estratégica, refletindo seu caráter transversal para o aprimoramento das políticas públicas. Ao mesmo tempo, avanços e aprimoramentos dependem de capacidade de monitoramento e avaliação de resultados e, atualmente, as atividades de acompanhamento das ações e metas definidas no âmbito da Estratégia Regula Melhor também têm se apoiado em parcerias e cooperações técnicas, o que pode fragilizar a agenda no futuro.

Para fazer frente a esses desafios, a SCPR avançou na criação de indicadores e no desenvolvimento de um sistema de monitoramento. Não obstante tais esforços, é evidente que a correta aferição de resultados e eventual correção de rumos requer recursos humanos e orçamentários além daqueles atualmente alocados no âmbito da SCPR. Em que pese o PRO-REG estar inserido no Plano Plurianual 2024-2027, falta ainda estar refletido na Lei Orçamentária, de forma a confirmar seu caráter estratégico e possibilitar um planejamento efetivo de longo prazo.

No âmbito do diálogo com os órgãos de controle, o atual arranjo de governança regulatória tem priorizado a cooperação institucional e a abertura ao intercâmbio técnico, com o objetivo de fortalecer capacidades estatais no campo da regulação. No caso da CGU, além da participação de seus representantes no comitê gestor do PRO-REG, foi firmado acordo de cooperação técnica com a SCPR/MDIC, visando à troca de experiências, dados e metodologias, com destaque para a atualização do indicador de capacidade institucional para regulação (I-CIR), que incorporará a *expertise* e bases de dados da CGU. Quanto ao Tribunal de Contas da União (TCU), observa-se o acompanhamento contínuo da política regulatória federal, com base em fiscalizações consubstanciadas nos acórdãos nº 836/2022 e nº 2.325/2022 do plenário, que identificaram entraves à efetividade da política regulatória, como a ausência de instâncias responsáveis pela coordenação estratégica, supervisão e transparência do sistema regulatório. A Regula Melhor e o atual ciclo do PRO-REG buscam responder a esses desafios, enquanto a SCPR/MDIC mantém interlocução permanente com o TCU para enfrentar e mitigar riscos persistentes, como a fragmentação institucional, a resistência à adoção de boas práticas e desalinhamentos entre a estratégia federal e as diretrizes dos entes reguladores. Nesse processo, discussões sobre os limites e o controle da regulação têm sido equacionadas com base nessa abertura interinstitucional orientada ao aprimoramento da qualidade regulatória.

No contexto da Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória é essencial enfrentar a fragmentação normativa que envolve as boas práticas regulatórias no Brasil – dispersas em leis como a nº 13.848/2019 e a nº 13.874/2019 e em decretos como os nº 9.203/2017, nº 10.411/2020, nº 11.243/2023 e nº 11.259/2022 –, o que dificulta sua compreensão e adoção sistemática por órgãos reguladores e agentes econômicos. Diante desse cenário, torna-se urgente a edição de um normativo que reúna e harmonize essas diretrizes em um marco único e coerente, capaz de promover maior clareza, previsibilidade e efetividade regulatória. Nesse sentido, a SCPR, em articulação com o Centro de Governo, tem envidado esforços para consolidar tais dispositivos em um regulamento alinhado às melhores práticas internacionais, que favoreça a simplificação administrativa e estabeleça um ciclo completo de boas práticas regulatórias, com ênfase em planejamento, participação social, transparência, monitoramento e avaliação.

Por derradeiro, embora haja progressos pontuais na promoção da coerência regulatória entre União, estados e municípios, esses esforços permanecem dispersos e dependem, em grande medida, de compromisso voluntário dos entes federativos. A consolidação de boas práticas no nível federal, ainda que desempenhe um papel relevante como referência, revela-se insuficiente para assegurar um padrão regulatório mínimo e uniforme em todo o território nacional. Para superar esses desafios, torna-se necessário avançar na construção de mecanismos mais robustos e cooperativos de articulação federativa, capazes de combinar flexibilidade local com parâmetros nacionais claros.

No nível estadual, algumas Unidades da Federação (UFs) vêm se destacando na implementação de boas práticas regulatórias, como Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Ceará e Espírito Santo. Nessas UFs já se observa a adoção de instrumentos como a AIR, a classificação de risco das atividades econômicas e a consequente dispensa de atos administrativos desnecessários, o que tem contribuído para a melhoria do ambiente de negócios (OECD, 2022; Albuquerque e Azumendi, 2022). Para que o país avance de forma mais coordenada, é essencial ampliar o engajamento de outros estados e municípios nessa agenda. A experiência bem-sucedida da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim), voltada à harmonização dos procedimentos de abertura de empresas, evidencia que processos regulatórios podem ser eficientemente coordenados entre os três níveis de governo (Brasil, 2025b). Tal modelo pode servir como referência para o desenho de outras iniciativas voltadas à superação de sobreposições normativas e à eliminação de duplicidades regulatórias, promovendo maior racionalidade e integração no ambiente regulatório nacional.

De acordo com OECD (2022), o envolvimento dos governos subnacionais pode ser incentivado por meio do desenvolvimento de mecanismos que garantam a notificação sempre que projetos regulatórios apresentem impactos relevantes para estados e/ou municípios. Uma articulação mais robusta também passa pelo fortalecimento de instrumentos de diálogo interinstitucional, o estímulo à adoção progressiva de padrões mínimos de qualidade regulatória e a promoção de redes de aprendizagem e intercâmbio de boas práticas entre os diferentes níveis de governo. Apenas por meio de uma coordenação mais estruturada e continuada, acompanhada da respectiva dotação dos recursos institucionais, técnicos, financeiros e operacionais, será possível reduzir as assimetrias regulatórias e ampliar a efetividade da política regulatória no plano federativo.

6 CONCLUSÃO

Este capítulo partiu de uma lacuna na análise crítica e sistemática das estratégias brasileiras de coordenação regulatória, especialmente no que diz respeito à relação entre capacidades institucionais e os arranjos de governança adotados. A relevância da presente análise reside na contribuição que oferece para a compreensão dos desafios e das possibilidades de institucionalização de uma política regulatória de Estado no Brasil. Em um cenário de crescente complexidade e interdependência, em que o desempenho regulatório afeta diretamente a competitividade, a inovação e a confiança nas instituições, compreender os arranjos institucionais que sustentam a regulação mostra-se essencial. O estudo da trajetória dos desenhos de coordenação regulatória, nesse sentido, lança luz sobre as potencialidades e limites da ação governamental, orientada à promoção de um ambiente regulatório mais eficiente, transparente e voltado ao interesse público.

A trajetória institucional aqui analisada, notadamente a evolução do PRO-REG e a formulação da Estratégia Regula Melhor, reafirma o papel das capacidades estatais como fatores determinantes para o desempenho da governança regulatória. Essas iniciativas evidenciam uma inflexão relevante no modo como o Estado brasileiro tem buscado responder às exigências contemporâneas de coerência normativa, participação social e responsividade. Em diálogo com a literatura internacional sobre capacidades administrativas, observa-se um avanço incremental, mas significativo, de institucionalização de instrumentos, procedimentos e espaços colaborativos voltados à melhoria regulatória – ainda que igualmente condicionado por restrições de natureza técnica, operacional, orçamentária e de governança.

Consolidar uma política regulatória de Estado no Brasil exige, portanto, mais do que a continuidade formal de reformas regulatórias. Também se mostra necessário o enraizamento de práticas coordenadas e sustentadas em capacidades

técnicas, recursos adequados e uma cultura institucional voltada à cooperação interorganizacional e ao uso sistemático de evidências. A coordenação regulatória, nesse sentido, não se consolida apenas por meio da reiteração normativa ou da produção de orientações que exaltam a importância da melhoria regulatória. Esse movimento requer, sobretudo, a constituição de arcabouço institucional suficientemente robusto para articular interesses diversos, facilitar o compartilhamento de conhecimento e fomentar relações de confiança mútua entre os órgãos do Estado e entre estes e a sociedade. O PRO-REG e a Estratégia Regula Melhor representam, nesse contexto, janelas institucionais promissoras. A efetividade dessas iniciativas depende, contudo, da estabilidade dos arranjos estabelecidos, da continuidade dos esforços voltados ao fortalecimento das capacidades administrativas e da existência de um compromisso duradouro com a regulação como vetor estratégico de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, K.; AZUMENDI, S. L. **Estados ágeis na América Latina**: a coordenação dentro do setor público como fator chave das estratégias de melhoria regulatória e o caso do Brasil. Caracas: CAF, 2022. Disponível em: https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1876?locale-attribute=pt_BR.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Reguladores federais. **Gov.br**. Brasília: MDIC, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/reg/reguladores-federais>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Regula Melhor**: Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória. Brasília: MDIC, 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/reg/governanca-regulatoria/EBook_RegulaMelhor_A411.pdf.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Resultados da consulta pública da Estratégia Regula Melhor. **Gov.br**. Brasília: MDIC, 2025a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Redesim. **Gov.br**. Brasília: MDIC, 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/redesim>.

BREZNITZ, D.; GINGRICH, J. Industrial policy revisited. **Annual Review of Political Science**, v. 28, p. 1-20, 2025.

BULFONE, F. New forms of industrial policy in the age of regulation: a comparison of electricity and telecommunications in Italy and Spain. **Governance**, v. 33, n. 1, p. 93-108, jan. 2020.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Netherlands: United Nations University – Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology, 2013. (Working Paper, n. 53).

COGLIANESE, C. Managing the performance of regulatory agencies. *In*: MAGGETTI, M.; DI MASCIO, F.; NATALINI, A. (ed.). **Handbook of regulatory authorities**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022. p. 285-302.

CUNHA, B. Q. **Governança regulatória 2.0**: explorando barreiras cognitivas e epistêmicas à inovação nas agências reguladoras brasileiras. Brasília: Enap, 2023. (Cadernos Enap, n. 130). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/7640/2/Caderno%20130%20-%20Governan%20regulatória%202.0%20-Final.pdf>.

DE GRAAFF, Bert *et al.* Involving citizens in regulation: a comparative qualitative study of four experimentalist cases of participatory regulation in Dutch health care. **Regulation & Governance**, v. 18, n. 5, 2024.

DUSSAUGE-LAGUNA, M. I. *et al.* Regulation and development: theoretical contributions and empirical lessons from Latin America. **Regulation & Governance**, v. 18, n. 2, p. 331-347, 2024.

EL-TALIAWI, O. G.; VAN DER WAL, Z. Developing administrative capacity: an agenda for research and practice. **Policy Design and Practice**, v. 2, n. 3, p. 243-257, 2019.

EUROPEAN COMMISSION. **Better regulation guidelines**. Bruxelas: European Commission, 2021. Disponível em: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

FREEMAN, J.; ROSSI, J. Agency coordination in shared regulatory space. **Harvard Law Review**, v. 125, n. 5, p. 1131-1211, 2012.

GRAHAM, J. D. **Regulatory reform from Nixon to Biden**: politics, economics, and law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2024.

HAQUE, M. S. *et al.* Building administrative capacity for development: limits and prospects. **International Review of Administrative Sciences**, v. 87, n. 2, p. 211-219, 2021.

LODGE, M. The transformation of the regulatory state? *In*: BOUCKAERT, G. *et al* (ed.). **Futures for the public sector**. Leuven: Leuven University Press, 2025.

LODGE, M.; DUSSAUGE-LAGUNA, M. I. Estudio introductorio. *In*: DUSSAUGE-LAGUNA, M. I.; LODGE, M. (ed.). **Los fundamentos político-administrativos de la regulación**: una antología. Ciudad de México: Editorial Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2022. p. 9-36.

LODGE, M.; WEGRICH, K. **The problem-solving capacity of the modern state: governance challenges and administrative capacities**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

MATHIEU, E.; VERHOEST, K.; MATTHYS, J. Measuring multi-level regulatory governance: organizational proliferation, coordination, and concentration of influence. **Regulation & Governance**, v. 11, n. 3, p. 252-268, 2017.

MAZZUCATO, M.; RODRIK, D. **Industrial policy with conditionalities: a taxonomy and sample cases**. London: University College London, 2023. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2023-07>.

NASH, J.; WALTERS, D. E. **Public engagement and transparency in regulation: a field guide to regulatory excellence**. Philadelphia: University of Pennsylvania/Penn Program on Regulation, June 2015.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Regulatory policies in OECD countries: from interventionism to regulatory governance**. Paris: OECD, 2002. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/regulatory-policies-in-oecd-countries_9789264177437-en.html.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. Paris: OECD, 2012. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0390>.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD regulatory policy outlook 2021**. Paris: OECD, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Reforma regulatória no Brasil**. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/f7455d72-pt>.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD regulatory policy outlook 2025**. Paris: OECD, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>.

PAVÓN MEDIANO, A.; GONZÁLEZ, C. I. Independent regulatory agencies in Latin America. In: MAGGETTI, M.; DI MASCIIO, F.; NATALINI, A. (ed.). **Handbook of regulatory authorities**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022. p. 43-59.

RENDA, A.; CASTRO, R.; HERNÁNDEZ, G. **Defining and contextualising regulatory oversight and co-ordination**. Paris: OECD, 2022. (Working Papers, n. 17).

SANT'AMBROGIO, M.; STASZEWSKI, G. Democratizing rule development. **Washington University Law Review**, v. 98, n. 3, p. 793-856, 2021.

SANTOS, L. A. Desafios da governança regulatória no Brasil. *In*: PROENÇA, J. D.; COSTA, P. V. da; MONTAGNER, P. (org.). **Desafios da regulação no Brasil**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2009. p. 105-130.

SOUZA, C. Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração. *In*: GOMIDE, A.; MARENCO, A. (org.). **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2024. p. 8-19.

THATCHER, M. From old to new industrial policy via economic regulation. **Rivista della Regolazione dei Mercati**, v. 2, p. 6-22, 2014.

UNITED KINGDOM. Department for Business and Trade. **Better regulation framework guidance**. London: DBT, 2023. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67587ba55a2e4d4b993bfa83/better-regulation-framework-guidance-2023.pdf>.

VIBERT, F. **The new regulatory space: reframing democratic governance**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.

YEUNG, K.; RANCHORDÁS, S. **An introduction to law and regulation: text and materials**. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2024.



Parte 2

Desafios contemporâneos
à política regulatória
no Brasil

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA REGULAÇÃO BRASILEIRA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES NA ERA DIGITAL

Natasha Schmitt Caccia Salinas¹

1 INTRODUÇÃO

Em 21 de dezembro de 2015, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) publicou no *Diário Oficial da União* aviso da Consulta Pública nº 114, que visava colher comentários sobre proposta de resolução da agência, banindo o agrotóxico carbofurano da produção agrícola brasileira.² Considerado pela agência como um pesticida altamente tóxico e intolerável à exposição humana, o carbofurano já havia sido banido de vários países no momento em que a agência decidira fazê-lo.³

A consulta pública foi aberta por um período de noventa dias. Vinte e quatro horas antes do seu encerramento, a agência havia recebido comentários de 1.663 participantes. Nesse mesmo dia, no entanto, a apresentadora Bela Gil publicou a mensagem a seguir em sua conta do Facebook.

#Urgente! A Anvisa encerra HOJE a chamada pública para a votação a favor ou contra a suspensão do agrotóxico carbofurano e por enquanto a proibição dele NÃO está vencendo! Precisamos nos mobilizar! São mais de mil votos de diferença e tenho certeza que Podemos mudar isso até o final do dia. Vote aqui, compartilhe, e faça a diferença para um planeta mais saudável: bit.ly/venenonao (Gil, 2016).

Em apenas 24 horas, o número de participantes aumentou de 1.663 para 13.114. Milhares de cidadãos submeteram comentários idênticos com uma única frase sugerida pela campanha da Bela Gil: “Menos pesticidas, mais saúde”. Algumas semanas depois do encerramento da referida consulta pública, a Anvisa publicou seu relatório de análise de contribuições, no qual só apresentou respostas às contribuições que considerou “técnicas”. Os comentários provocados pela campanha da Bela Gil foram completamente ignorados, ao passo que todas as

1. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Regulação e do curso de graduação em direito da Fundação Getúlio Vargas (PPGD/FGV Direito Rio); e coordenadora científica do projeto Regulação em Números da FGV Direito Rio.

2. A descrição deste estudo de caso foi extraída de Saab (2019), dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB) como requisito à obtenção do grau de mestre em administração.

3. Na época em que foi instaurada a consulta pública, o pesticida já havia sido banido da produção agrícola do Canadá e da União Europeia, em 2008 (Kitowski *et al.*, 2020), e dos Estados Unidos, em 2009 (Donley, 2019, p. 8).

manifestações submetidas por representantes da indústria de pesticidas foram respondidas. Apesar de a agência ter decidido manter o banimento do carbofurano, terminou por instituir um cronograma mais lento do que o inicialmente esperado para tanto, especialmente em lavouras altamente dependentes desse pesticida, como café, cana-de-açúcar e bananas. A proposta de resolução inicial, que continha apenas cinco artigos, foi expandida para um texto normativo de doze artigos, que acabou por incorporar reivindicações apenas das empresas reguladas.

Esse caso revela o padrão da participação social de políticas regulatórias mediadas por tecnologias digitais. Por um lado, verifica-se uma baixa participação para a maioria dos assuntos regulatórios, nos quais, com muita frequência, representantes das partes diretamente afetadas pela regulação não participam dos processos regulatórios. Por outro, em raros temas salientes, observa-se uma participação social volumosa, incitada por campanhas digitais de massa, mas que exercem pouca influência na construção das políticas regulatórias.

No Brasil, consultas públicas em processos normativos do Poder Executivo tornaram-se usuais com o surgimento das agências reguladoras a partir do fim dos anos 1990. As leis instituidoras dessas agências, com algumas exceções, já previam a obrigatoriedade de consultas públicas para a discussão de propostas de atos normativos. Essas consultas públicas, desde o seu surgimento, têm por característica permitir a participação eletrônica, via internet, de contribuições por escrito de todas as partes interessadas em contribuir com a redação final da proposta regulatória.

Considerando que o período de criação das agências reguladoras coincidiu com o momento de ampliação do uso da internet no Brasil,⁴ o emprego de tecnologias de informação e comunicação (TICs) contribuiu para a disseminação do uso de consultas públicas em que é exigida a manifestação por escrito das partes interessadas pela regulação.⁵ Dado que a participação social em processos regulatórios é um fenômeno recente no Brasil, não é possível avaliar, tal como o fizeram pesquisadores nos Estados Unidos (Coglianese, 2006), se a transição da era analógica para a digital teria cumprido a promessa de promover maior engajamento de partes interessadas.

A despeito da ausência de estudos comparativos, fato é que consultas públicas e instrumentos congêneres realizados pela internet no curso de processos regulatórios da administração pública brasileira enfrentam diversos desafios. Estudos empíricos realizados nos últimos anos sobre a participação em processos regulatórios revelam que, salvo raras exceções, os níveis de engajamento nessas

4. A liberalização da internet se deu a partir de 1995, três anos antes de a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), primeira agência reguladora criada no Brasil, realizar suas primeiras consultas públicas *online* (Salinas, 2020a).

5. Embora a maioria das agências admitissem também o protocolo presencial de manifestações e comentários escritos nas consultas públicas, essa prática tornou-se paulatinamente residual com a popularização do uso da internet no Brasil.

consultas são insatisfatórios.⁶ Outros estudos sugerem que, para alguns casos excepcionais de regulação de temas altamente salientes, embora o engajamento seja alto e impulsionado por tecnologias digitais, as contribuições são de baixa qualidade e, portanto, pouco aproveitadas pelos reguladores (Balla *et al.*, 2019; Saab, 2019).

O objetivo deste capítulo é desenvolver um ensaio, ancorado em literatura teórica e empírica,⁷ sobre os fatores que potencialmente comprometem o potencial deliberativo e democrático⁸ dos mecanismos de participação social em processos regulatórios mediados por tecnologias digitais. Espera-se que as hipóteses explicativas, aqui lançadas, para os problemas da participação social eletrônica possam ser úteis para orientar pesquisas futuras sobre os limites e as potencialidades dos mecanismos eletrônicos de participação social adotados em processos regulatórios.

Um ensaio dessa natureza justifica-se, em primeiro lugar, pela importância e especificidade do tema da participação em processos regulatórios. Embora vários dos desafios da participação também se manifestem em contextos mais amplos, como os de formulação de políticas públicas (Breuer e Welp, 2016; Fukuyama e Schaake, 2023), a participação em processos regulatórios enfrenta problemas específicos, por exemplo, o modo como as partes interessadas na regulação são envolvidas nas diferentes fases de um ciclo regulatório, ou a linguagem costumeira e excessivamente técnica utilizada em ambientes regulatórios. Além disso, as plataformas digitais de participação possuem uma arquitetura adaptada à atividade de produção normativa, que é diferente da formulação de planos e políticas regulatórias amplamente consideradas.

Este trabalho terá como objeto específico a participação eletrônica assíncrona em processos regulatórios. Embora a participação social em processos regulatórios não se restrinja a consultas públicas e instrumentos congêneres (*e.g.*, tomadas de subsídios) realizados pela internet, optou-se por analisar apenas essas modalidades de participação social. Consultas públicas são um mecanismo de participação comum a todas as agências reguladoras, permitindo, assim, análises comparativas entre os diversos setores regulados. Além disso, consultas públicas eletrônicas representam o mecanismo de participação mais recorrentemente adotados por agências reguladoras, justificando a importância do seu estudo.

Em razão de mudanças legislativas recentes,⁹ todos os órgãos e entidades com poder normativo da administração pública federal, e não mais apenas as

6. Cf. Silva (2012); Salinas *et al.* (2020a, 2020b, 2020c); e Salinas (2021).

7. Diversos dos estudos empíricos citados neste trabalho foram desenvolvidos pela própria autora. Sugere-se consulta às fontes para uma compreensão das metodologias empregadas nesses trabalhos.

8. Os conceitos de deliberação e deliberação democrática serão apresentados na próxima seção.

9. Ver seção 3 deste capítulo.

agências reguladoras, devem adotar mecanismos de participação social eletrônica para a edição de atos normativos com impacto significativo sobre a economia. Neste capítulo, no entanto, será enfatizado apenas o uso de mecanismos de participação social de agências reguladoras independentes. A experiência dos demais órgãos e entidades reguladoras é muito recente, justificando, assim, sua exclusão desta análise.

Este capítulo subdivide-se em sete seções. As seções 2 e 3 apresentam uma análise dos fundamentos da participação social e do modo como seus mecanismos são integrados no ciclo regulatório. A seção 4 trata do estágio atual de institucionalização da participação social no ambiente regulatório brasileiro, que, como será visto, é marcado por fragmentação normativa e por lacunas que podem comprometer o caráter deliberativo e democrático dos mecanismos de participação social em processos regulatórios. Na sequência, apresentam-se, com base em literatura empírica, tendências sobre os principais problemas da participação eletrônica em processos regulatórios no Brasil. Na seção 6, especula-se sobre as causas desses problemas, que, como será visto, não são exclusivamente brasileiros, mas acabam sendo agravados pelas estruturas econômica, social e político-administrativa do país. Por fim, sugere-se uma agenda de pesquisa futura para a descrição das causas desses problemas e do apontamento de possíveis caminhos para o seu enfrentamento.

2 FUNDAMENTOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROCESSOS REGULATÓRIOS

Mecanismos de participação ou engajamento de partes interessadas em processos regulatórios são um importante e indispensável instrumento de melhoria regulatória, pois cumprem uma tripla função: i) conferir legitimidade às ações, aumentando a confiança nas decisões; ii) aumentar a transparência, facilitando o acesso à informação; e iii) melhorar a qualidade da regulação, ao fornecer informações técnicas, jurídicas, econômicas e científicas, bem como o “conhecimento situado” dos afetados.

Para tornar mais legítimas as decisões regulatórias, a participação social deve ser deliberativa e democrática. A democracia deliberativa, que se diferencia da representativa,¹⁰ por fundamentar a legitimidade das decisões na qualidade do processo de deliberação, enfatiza a importância do diálogo público, do debate argumentativo e da formação de consensos racionais entre as partes envolvidas (Habermas, 1996; Cohen, 1996). Para que haja deliberação, portanto, pressupõe-se a existência de diálogo, troca de ideias e respeito mútuo entre os participantes, bem como a produção de consensos que, ao final, serão incorporados nas decisões e nas políticas regulatórias (Rossi, 1997). A deliberação, por sua vez, será tão mais

10. Diferentemente da democracia deliberativa, a democracia representativa legitima-se pela eleição periódica de representantes que tomam decisões políticas em nome dos cidadãos, sendo o voto o principal mecanismo de participação.

democrática quanto mais representatividade ou diversidade houver nos grupos que participam dos processos regulatórios (Wagner *et al.*, 2021).

Para garantir transparência, as decisões tomadas pelas agências, bem como as razões e as evidências nas quais elas se embasam, devem ser disponibilizadas ao público e estar claramente formuladas. A transparência não só viabiliza uma participação social devidamente informada em processos regulatórios, mas também garante que todos os atores – entes governamentais, agentes econômicos, representantes da sociedade civil, acadêmicos, entre outros – possam compreender as razões que fundamentam decisões regulatórias passadas, presentes e futuras.

Por fim, mecanismos de participação social melhoram a qualidade da regulação quando propiciam que as partes afetadas pela regulação contribuam com argumentos jurídicos, técnicos, econômicos e científicos não antevistos inicialmente pelos reguladores. Experiências pessoais de cidadãos, minorias, comunidades tradicionais e outros grupos normalmente ausentes ou subrepresentados em processos regulatórios também podem trazer informações úteis para a construção de políticas regulatórias. Por meio de um tipo particular de conhecimento, o qual Farina *et al.* (2012) denominam “conhecimento situado”, esses atores, com base em experiências vividas, apresentam informações que auxiliam na identificação de impactos, problemas, efeitos indesejados etc. O quadro 1 sintetiza os elementos de suporte à participação social aqui elencados.

QUADRO 1
Fundamentos e pressupostos da participação social

Como tornar as decisões dos reguladores mais legítimas?	Como tornar as decisões dos reguladores mais transparentes?	Como melhorar a qualidade das decisões regulatórias?
Participação deliberativa e democrática	Transparência ativa e comunicação efetiva	Participação qualificada
Engajamento amplo e diverso Diálogos Acordos e consensos Influência na decisão final	Informações disponíveis claras, precisas e compreensíveis	Argumentos jurídicos, técnicos, econômicos e científicos e conhecimento “situado”

Fonte: Wagner *et al.* (2021); Coglianese, Kilmartin e Mendelson (2009); e Farina *et al.* (2012).
Elaboração da autora.

3 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO REGULATÓRIO

Mecanismos de participação social podem ser adotados na maior parte das fases de um processo ou ciclo regulatório (OECD, 2021). O ciclo regulatório abrange cinco etapas que explicam a vida de uma regulação: i) planejamento; ii) formulação; iii) decisão; iv) implementação; e v) revisão (Cabugueira, 2020). Nessas etapas, que são realizadas de forma sucessiva e circular, reguladores utilizam-se das seguintes ferramentas de melhoria regulatória: agenda regulatória; Análise de

Impacto Regulatório (AIR); Avaliação de Resultado Regulatório (ARR); e mecanismos de participação social.

Na fase de planejamento, reguladores podem se valer da participação social para a construção da agenda regulatória do órgão, que é o instrumento de planejamento da atividade normativa, devendo conter o conjunto dos temas prioritários a serem regulamentados durante a sua vigência, normalmente anual ou bianual.

Na fase de formulação, que envolve a elaboração propriamente dita das normas regulatórias, entidades reguladoras podem convocar partes interessadas para discutir, de forma ainda ampla, os temas regulatórios previamente inseridos na agenda regulatória. Quando o processo exigir elaboração de AIR, reguladores podem engajar as partes interessadas tanto para a construção propriamente dita de suas diversas etapas (*e.g.*, consulta para definição do problema regulatório, objetivos e alternativas) quanto para consultar a população sobre o estudo de AIR já finalizado. Mecanismos de participação também podem ser utilizados em estágio mais avançado da fase de formulação, para discutir propostas de normas já redigidas pelo regulador.

Na fase de aprovação da proposta de norma regulatória pelos tomadores de decisão dos órgãos ou entidades reguladoras, é possível que também se ofereça oportunidade de participação às partes interessadas no momento do ato da tomada de decisão. Isso ocorre, por exemplo, quando é garantido às partes manifestarem-se oralmente nas sessões públicas das diretorias colegiadas em que são aprovadas as normas.

Na fase de implementação, os consumidores e usuários de serviços públicos também podem auxiliar os reguladores em suas ações de fiscalização e monitoramento, sendo que a abertura de canais de reclamação costuma ser útil para esse intuito. Por fim, o regulador pode engajar as partes interessadas na fase de revisão, em que é possível conferir oportunidades de participação durante a elaboração de avaliações *ex post*, as ARRs.

A análise integrada dos pilares da melhoria regulatória revela que sua eficácia depende fundamentalmente de sua articulação. A figura 1 mostra que a participação social pode estar inserida em todas as fases do ciclo regulatório. Esses mecanismos de participação alimentam e são retroalimentados pelas ferramentas de melhoria regulatória. A participação social pode aportar legitimidade, transparência e conhecimento situado para a construção de agendas regulatórias e estudos de análise e avaliação de impacto. Já as agendas, assim como os relatórios de AIR e de ARR, podem auxiliar os *stakeholders* a participar de modo mais esclarecido e informado dos processos regulatórios. Quando utilizados em conjunto, esses instrumentos se potencializam mutuamente, formando um sistema regulatório mais transparente, eficiente e democrático (EC, 2021; OECD, 2012, 2021).

FIGURA 1
Participação social nas diferentes fases do ciclo regulatório

Planejamento	Formulação			Decisão	Implementação	Avaliação
Agenda	Problema	Análise de impacto	Minuta	Aprovação	Monitoramento	Avaliação ex post
Participação social	Participação social	Participação social	Participação social	Participação social	Participação social	Participação social
Construção da agenda	Definição do problema	Elaboração da AIR	Discussão da minuta	Momento de deliberação	Monitoramento	ARR

Fonte: EC (2021); OCDE (2012, 2021).
Elaboração da autora.

4 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA LEGISLAÇÃO
FEDERAL BRASILEIRA

No Brasil, a participação social na atividade regulatória evoluiu gradualmente. A maioria das leis instituidoras das agências já previam consultas públicas como obrigatórias para a edição de atos normativos. Em um segundo momento, a Lei nº 13.848/2019, usualmente referida como Lei Geral das Agências Reguladoras (LGA), instituiu regras procedimentais gerais e exigências de transparência, aplicáveis, indistintamente, a todas as onze agências reguladoras nela listadas para a realização de consultas públicas. Essa lei definiu a consulta pública como o “instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora” e a audiência pública como “o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante” (Brasil, 2019). A audiência pública, que já vinha de longa data sendo utilizada pelas agências reguladoras em diferentes fases do ciclo regulatório, permaneceu facultativa. Já a consulta pública foi prevista na LGA como uma ferramenta de participação obrigatória para uma fase específica do processo de produção normativa – a de discussão de minuta de texto normativo. Para todas as outras fases do ciclo regulatório, a participação social permaneceu facultativa.

Entendida a consulta pública como um processo, a LGA estabeleceu cinco fases para a sua realização: i) convocação; ii) período para recebimento das contribuições; iii) período para divulgação das contribuições recebidas; iv) decisão final da agência; e v) publicação do relatório de análise das contribuições.

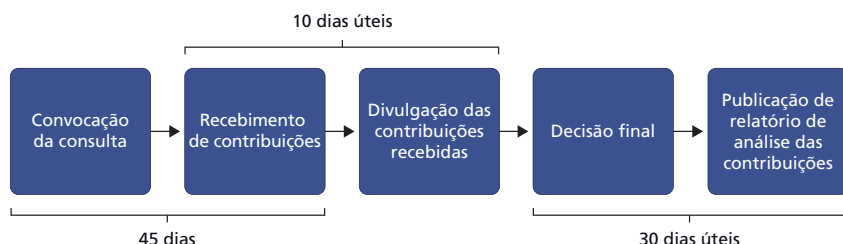
Com a convocação, a agência não apenas dá conhecimento à sociedade de que realizará consulta pública, como também é comum que seja disponibilizado um material de apoio à participação, o qual busca auxiliar os agentes sociais e mostrar ao público

como os debates estão sendo conduzidos pela agência até aquele momento. A LGA exigiu que o ato de convocação da consulta pública fosse publicado no *Diário Oficial da União* e no *site* da agência. A fase de recebimento de contribuições é o período em que os participantes podem enviar suas contribuições, cujas datas são estabelecidas no instrumento de convocação. Uma importante novidade da LGA foi a instituição de prazo mínimo de 45 dias para o recebimento das contribuições (Brasil, 2019, art. 45, § 2º). Antes da LGA, esses prazos eram individualmente definidos por cada agência, variavam muito entre si, e eram em sua maioria inferiores a 45 dias. A LGA também instituiu o dever de publicação, nos *sites* das agências, das contribuições enviadas pelos participantes da consulta pública, no prazo de até dez dias do seu encerramento (Brasil, 2019, art. 45, § 4º). Uma vez concluídas essas etapas, cabe ainda elaborar um relatório com respostas às contribuições recebidas, o qual deverá ser publicado em até trinta dias da tomada de decisão final da agência (Brasil, 2019, art. 45, § 5º).

A figura 2 resume os expedientes relativos à participação social associados à LGA.

FIGURA 2

Processo administrativo de consulta pública previsto na LGA



Fonte: Brasil (2019).
Elaboração da autora.

Em 2019, além da edição da LGA, foi editada a Lei nº 9.784, também conhecida como Lei de Liberdade Econômica, que introduziu a obrigatoriedade de uso de AIR em processos normativos de todos os órgãos e entidades da administração pública federal direta, indireta e fundacional. Em 2021, foi editado o Decreto nº 10.411, que regulamenta o uso da AIR e prevê que a participação social durante a sua fase de construção seria facultativa (Brasil, 2020, art. 8º).

Em 19 de outubro de 2020, o Brasil assinou o Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica com os Estados Unidos.¹¹ O Anexo II desse protocolo estabeleceu um conjunto de boas práticas regulatórias que ambos os países se obrigaram a adotar. Para adequar a legislação federal aos termos do referido protocolo, foi editado o Decreto nº 11.243/2022, que alterou e acrescentou diversos dispositivos ao regulamento

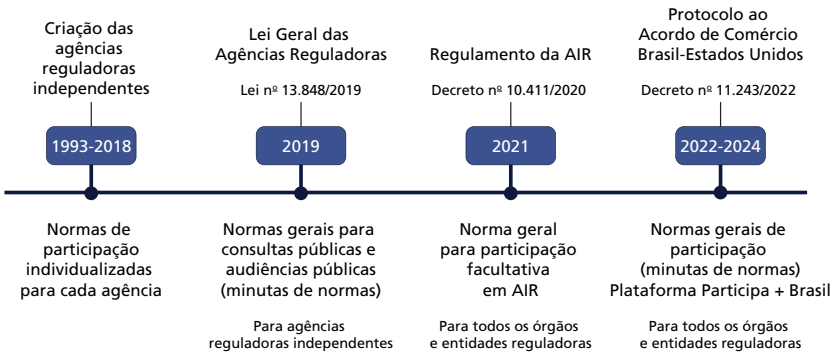
11. Esse protocolo entrou em vigor no Brasil em 8 de junho de 2022, por meio do Decreto nº 11.092, que o promulgou.

de AIR. A consulta pública dos atos normativos precedidos de AIR passou a ter prazo mínimo de sessenta dias para normas que impactem significativamente o comércio internacional e 45 dias para os demais casos (Brasil, 2020, art. 9º, § 2º). Essas consultas públicas devem admitir manifestações por escrito em formato eletrônico, exceto manifestações anônimas, que passaram a ser proibidas (Brasil, 2020, art. 9º, § 6º).

O Decreto nº 11.243/2022 também exigiu, inicialmente, que essas consultas públicas fossem realizadas pela plataforma Participe + Brasil (Brasil, 2020, art 8º), sendo que o Decreto nº 12.002/2024 dispensou o uso dessa plataforma para órgãos e agências que dispusessem de sistemas eletrônicos próprios para a participação (Brasil, 2024, art. 30, § 1º). No entanto, esse decreto manteve a obrigatoriedade de divulgação dos atos convocatórios dessas consultas públicas via plataforma Participe + Brasil e eventuais substitutas (Brasil, 2024, art. 30, § 2º).

Note-se que tanto as agências reguladoras quanto os demais órgãos e entidades reguladoras não estão obrigados a adotar mecanismos de participação social em fases anteriores do processo regulatório. Embora todos os órgãos e todas as entidades reguladoras estejam hoje obrigados a publicar agendas regulatórias com periodicidade mínima de dois anos (Brasil, 2022, art. 6º), o uso de mecanismos de participação para a construção dessas agendas não é obrigatório, não havendo nenhuma previsão legal sobre o seu uso, ainda que facultativo. Agências e demais órgãos e entidades reguladoras federais também não estão obrigados a incorporar a participação social na discussão de problemas regulatórios amplos, em fase inicial do processo normativo. Embora os reguladores federais possam utilizar mecanismos de participação na etapa de AIR, tal como prevê o Decreto nº 10.411/2021, esse uso também é facultativo. Por fim, não há qualquer previsão legal sobre participação social na fase de ARR. As figuras 3 e 4 ilustram a evolução do processo de transformação aqui descrito.

FIGURA 3
Cronologia das leis e regulamentos sobre participação social em processos regulatórios na administração pública federal



Fonte: Brasil (2019, 2020, 2022, 2024).
Elaboração da autora.

FIGURA 4

Previsão normativa da participação social nas diferentes fases do ciclo regulatório

Planejamento	Formulação			Decisão	Implementação	Avaliação
Agenda	Problema	Análise de impacto	Minuta	Aprovação	Monitoramento	Avaliação ex post
Participação social facultativa	Participação social facultativa	Participação social facultativa	Participação social obrigatória	Participação social facultativa	Participação social facultativa	Participação social facultativa
Normas internas	Normas internas	Decreto nº 10.411/2020	Lei nº 13.848/2019 Decreto nº 10.411/2020 Decreto nº 11.243/2022 Decreto nº 12.002/2024	Normas internas	Normas internas	Normas internas

Fonte: Brasil (2019, 2020, 2022, 2024).
Elaboração da autora.

5 EXPERIÊNCIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO USO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

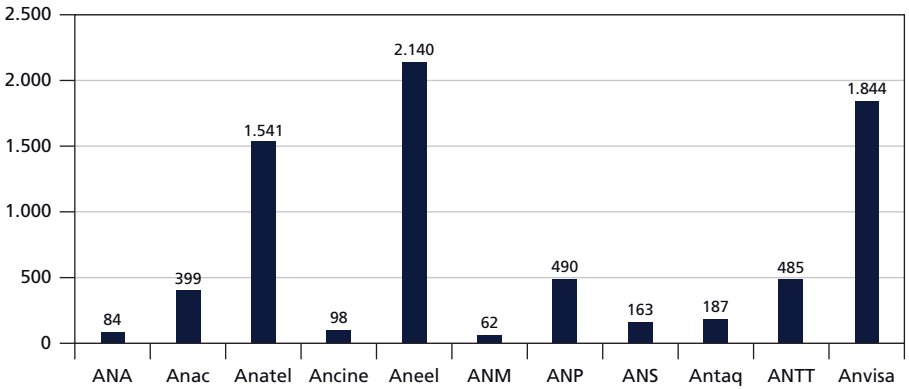
A experiência das agências reguladoras com o uso de consultas públicas data da sua criação. Como visto, as leis instituidoras de sete das onze agências reguladoras federais criadas entre 1993 e 2017 já previam, antes mesmo da edição da LGA, a consulta pública como mecanismo de participação obrigatório para a edição de atos normativos. A consulta pública também era usualmente utilizada pelas quatro agências – Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Anvisa e Agência Nacional do Cinema (Ancine) –, para as quais o instrumento era facultativo (Salinas e Martins, 2018). O gráfico 1 mostra que a Aneel e a Anvisa são as agências reguladoras que mais realizaram mecanismos de participação eletrônica até dezembro de 2023.

Com a entrada em vigor da LGA, os procedimentos das consultas públicas tornaram-se mais uniformes, em razão das normas gerais instituídas por esse marco legal. Como visto, a LGA introduziu prazos para diversas etapas das consultas públicas, além de exigências, até então inéditas, de transparência ativa às agências. O efeito da LGA sobre os prazos da etapa de consultas públicas está disposto no gráfico 2.

Essas normas têm não só contribuído para a melhoria na transparência ativa das agências como também têm provocado mais agilidade na disponibilização das informações solicitadas. Isso fica evidente quando se observa os percentuais de disponibilidade do relatório de análise das contribuições dos mecanismos de participação. Os gráficos 3A e 3B mostram que as agências têm publicado mais relatórios de análise de contribuições desde que a LGA foi aprovada e que o tempo que elas têm levado para publicar esses relatórios tem diminuído.

GRÁFICO 1

Total de mecanismos de participação eletrônica realizados por cada agência reguladora entre 1997 e 2023

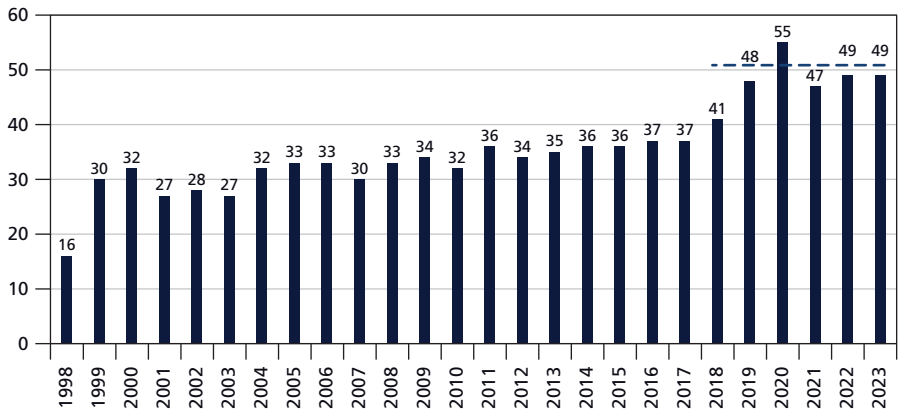


Fonte: Regulação em Números. Disponível em: <https://regulacaoemnumeros-diretorio.fgv.br>.
Elaboração da autora.

Obs.: ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Anac – Agência Nacional de Aviação; Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações; Antaq – Agência Nacional de Transportes Aquaviários; ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres; ANM – Agência Nacional de Mineração.

GRÁFICO 2

Prazos para contribuir nas consultas públicas antes e depois da LGA (Em dias)

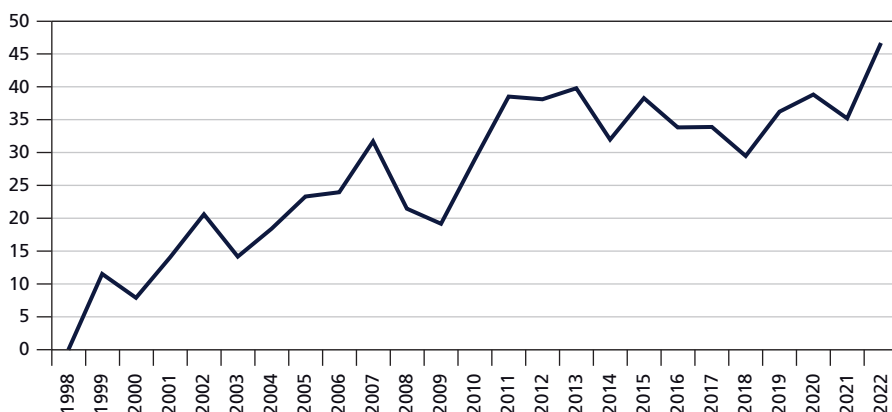


Fonte: Regulação em Números. Disponível em: <https://regulacaoemnumeros-diretorio.fgv.br>.
Elaboração da autora.

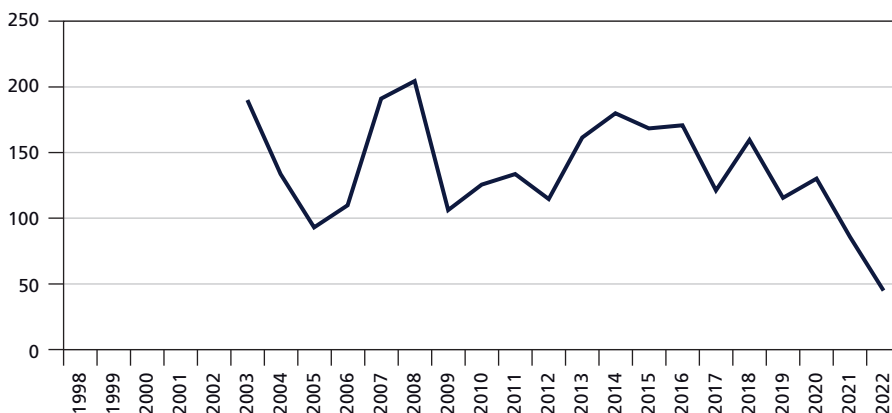
GRÁFICO 3

Disponibilidade e prazo para oferta de respostas às contribuições dos participantes ao longo do tempo

3A – Taxa de publicação de respostas (%)



3B – Tempo de publicação das respostas (em dias)



Fonte: Regulação em Números. Disponível em: <https://regulacaoemnumeros-diretorio.fgv.br>.

Elaboração da autora.

Como visto na seção 3, mecanismos de participação podem ser realizados em qualquer estágio do ciclo regulatório. No entanto, as agências reguladoras listadas na LGA os adotam com muito menos frequência nas fases em que o seu uso é facultativo. Além disso, agências possuem cardápios distintos de mecanismos de participação social para as diferentes fases do ciclo regulatório. Com exceção dos procedimentos da consulta pública e da audiência pública, cujas normas gerais foram estabelecidas pela LGA, os demais mecanismos de participação adotados pelas agências possuem nomenclaturas, graus de formalização, procedimentos e

exigências de transparência também muito variados. Por exemplo, um mecanismo de participação eletrônica que tenha por objeto discutir, com toda a população, conceitos ou problemas regulatórios amplos, em etapa inicial do ciclo regulatório, pode receber diferentes denominações, a depender da agência reguladora. A participação social com esse propósito pode ser denominada consulta prévia (ANP), consulta setorial (Anac), consulta pública (Ancine e Anatel), E-participa (Anvisa) e tomada de subsídios (ANA, Antaq, ANTT, ANS e ANM). Não há, nas normas de organização interna dessas agências, prazos mínimos para as diferentes etapas desse mecanismo de participação, que podem variar consideravelmente entre as agências e entre os diferentes processos normativos de uma mesma agência. Enquanto algumas agências convocam a população para participar desses mecanismos por meio de publicação no *Diário Oficial da União*, outras não o fazem. Ao mesmo tempo que algumas agências elaboram análise de contribuições para essa modalidade de participação social, a maioria opta por não fazê-lo.

6 PROBLEMAS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROCESSOS REGULATÓRIOS

Como visto anteriormente, a legitimidade da participação social em processos regulatórios fundamenta-se nos seus aspectos deliberativo e democrático. Processos regulatórios efetivamente participativos são aqueles que promovem engajamento de todos os grupos afetados pela regulação. Esses grupos, por sua vez, apresentam comentários que, a depender da sua qualidade e do seu caráter informativo, podem terminar sendo incorporados aos resultados finais das políticas regulatórias.

As condições para a efetividade dos mecanismos de participação social são, no entanto, muito difíceis de serem alcançadas. Esta seção analisa problemas comumente atrelados à participação social na regulação, como baixo engajamento, baixa qualidade da participação e baixa influência da participação na formulação das políticas regulatórias. O objetivo aqui não é descrever, com rigor e precisão, o nível de participação social em contextos regulatórios específicos. Uma análise dessa natureza demandaria estudos, hoje inexistentes, que identifiquem as especificidades e variações desses contextos. Em vez disso, será apresentado, nas subseções seguintes, tendências gerais, ancoradas na escassa literatura empírica sobre o tema,¹² de problemas dos mecanismos de participação em processos regulatórios, que se alinham a problemas identificados pela literatura internacional.

12. Dado o caráter ensaístico deste trabalho, optou-se por utilizar sobretudo trabalhos empíricos já desenvolvidos pela autora. Trabalhos empíricos de outros autores também foram, na medida do possível, citados. Dado o caráter incipiente da pesquisa sobre o tema no Brasil, não foram identificados estudos empíricos que refutem as tendências aqui apresentadas.

6.1 Engajamento baixo para a maioria dos processos regulatórios

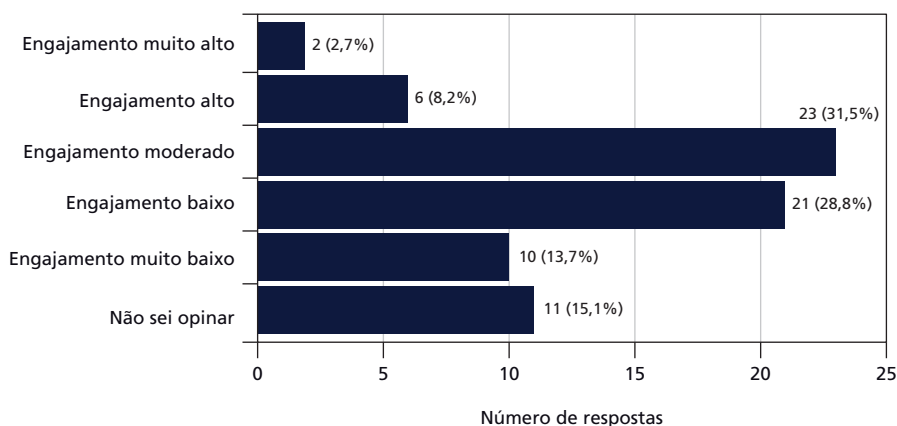
Com o surgimento da internet, que permitiu que as partes diretamente afetadas pela regulação pudessem enviar suas contribuições por meio de plataformas digitais, esperava-se um maior engajamento e diversidade na participação em processos regulatórios, especialmente por parte de grupos menos profissionalizados. No entanto, já na década de 2000, pesquisas empíricas mostraram que a introdução de plataformas digitais não alterou o padrão de baixo engajamento (Coglianese, 2006; Balla e Daniels, 2007). Nos Estados Unidos, a tendência de pouca participação em processos regulatórios se manteve estável mesmo após duas décadas (Lubbers, 2021).

Esse fenômeno de baixo engajamento não é exclusivo dos Estados Unidos. No Brasil, estudos recentes indicam que o nível de participação em consultas públicas *online* é insatisfatório para a maioria das agências reguladoras, com a faixa mais comum de participantes variando entre um e cinco. Inclusive, em algumas consultas, não há a presença de nenhum participante (Salinas *et al.*, 2020a, 2020b, 2020c).

Tais achados estão alinhados com os resultados de uma pesquisa de opinião, apresentada em Salinas (2025), atualmente no prelo, com reguladores federais e subnacionais, entre os meses de fevereiro e março de 2025. O gráfico 4 mostra que a maioria dos respondentes percebe o engajamento das partes interessadas em consultas públicas como baixo (28,8% dos respondentes) ou moderado (30,1% dos respondentes). Embora a percepção de engajamento das agências reguladoras seja superior à dos demais reguladores federais e dos reguladores infranacionais, o *score* médio de percepção dos três grupos situa-se abaixo de 3, como mostra o gráfico 5.

GRÁFICO 4

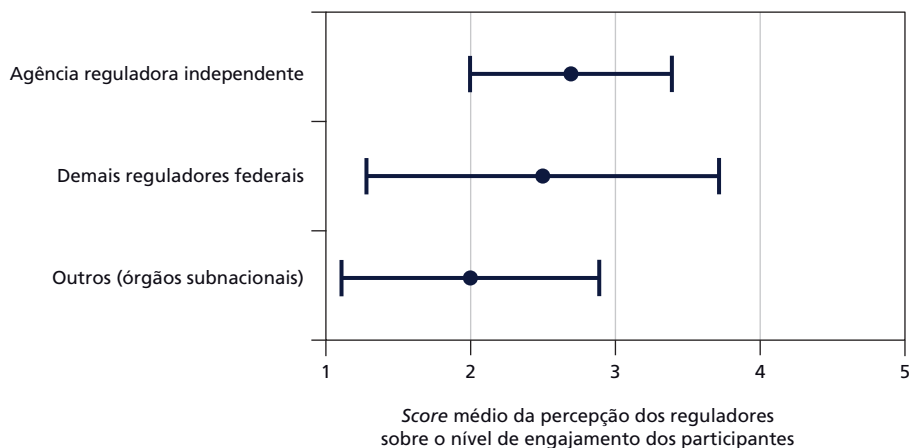
Percepção dos reguladores sobre o nível de engajamento dos mecanismos de participação social



Fonte: Salinas (2025).

GRÁFICO 5

Percepção dos grupos de reguladores sobre o nível de engajamento dos mecanismos de participação social



Fonte: Salinas (2025).

6.2 Engajamento impulsionado por campanhas digitais de massa

Embora a maioria das consultas públicas realizadas pelas agências atraia um número muito baixo de participantes, em um grupo minoritário de processos verifica-se um padrão diferente. Nesses processos abordam-se temas regulatórios que, devido a sua alta saliência, atraem grande quantidade de participantes. Muitos deles submetem comentários idênticos, ou de teor semelhante, estimulados por organizações ou pessoas que promovem campanhas para incentivar o envio de contribuições às agências reguladoras.

No Brasil, a Anvisa é a agência reguladora que mais acumula consultas públicas com alto número de participantes, especialmente pessoas físicas que se apresentam na condição de cidadãos e/ou profissionais de saúde.

Logo após a conclusão da consulta sobre o agrotóxico carbofurano, mencionada na introdução deste capítulo, a Anvisa promoveu a Consulta Pública nº 164/2016, que visava atrair comentários sobre sua decisão de manter, ao invés de banir, o agrotóxico 2,4D. A apresentadora Bela Gil também promoveu campanha nessa consulta pública, que igualmente acabou recebendo contribuições de milhares de participantes.

Um outro processo regulatório do setor de alimentos que também contou com participação maciça envolveu a revisão do modelo de rotulagem nutricional frontal. Nesse caso, a Anvisa realizou uma tomada de subsídios, durante a fase de elaboração da AIR, e duas consultas públicas, na etapa de discussão de minutas

de atos normativos. A Tomada Pública de Subsídios nº 01/2018 atraiu a participação de 3.674 participantes, dos quais 2.255 eram consumidores, fortemente mobilizados por campanhas de entidades de defesa do consumidor, sobretudo do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) (Anvisa, 2019). Já as consultas públicas nº 707/2019 e nº 708/2019, que tiveram por objetivo discutir, respectivamente, propostas de Resolução de Diretoria Colegiada (RDC) e Instrução Normativa dispoendo sobre a rotulagem nutricional de alimentos embalados, somadas, atraíram a participação de 23.454 participantes, dos quais 74% eram consumidores individuais (Anvisa, 2020).

Esses casos ilustram bem uma tendência da participação social na construção de políticas regulatórias a partir da ampliação do acesso à internet e do uso de redes sociais. Campanhas dessa natureza, que visam influenciar tomadores de decisão, já existiam antes do surgimento da internet, porém a frequência com que eram realizadas e o alcance dessa participação tornaram-se muito maiores com a introdução de tecnologias de informação e comunicação (TICs).

6.3 Baixa diversidade da participação

A introdução de sistemas eletrônicos de participação não só não costuma atrair número expressivo de participantes para a maioria dos processos regulatórios, mas também acaba por engajar contribuintes sempre do mesmo tipo. Aqui, novamente, vale mencionar o exemplo dos Estados Unidos, onde é possível encontrar uma série de estudos empíricos, desenvolvidos a partir da década de 1990, que confirmam que os agentes econômicos diretamente regulados pelas agências são aqueles que mais participam das consultas públicas. Esse achado foi confirmado por *surveys* com grupos de interesse diversos (Furlong e Kerwin, 2005), bem como por estudos que analisaram os comentários desses grupos em processos normativos diversos (Golden, 1998; Yackee, 2006; Yackee e Yackee, 2006). No entanto, a predominância da participação dos agentes econômicos regulados nos processos regulatórios nos Estados Unidos não exclui a participação, frequentemente estratégica, de outros grupos de interesse diretamente afetados pela regulação, como aqueles representados por entidades consumeristas (Cheit, 1990) e ambientalistas (Magat, Krupnick e Harrington, 2011).

O Brasil acompanha essa tendência de concentração da participação nas indústrias reguladas. Agentes econômicos são o grupo mais numeroso, tanto em número de participantes quanto em volume de comentários submetidos em agências como ANS (Salinas, 2021), Aneel (Salinas *et al.*, 2020a), Anac (Salinas e Silva, 2024), Antaq (Salinas e Silva, 2024), ANTT (Salinas e Silva, 2024; Salinas, 2020b) e Superintendência de Seguros Privados (Susep) (Salinas *et al.*, 2025).

Nos mecanismos de participação já mencionados, em que há volume grande de pessoas físicas, a participação é pulverizada e esporádica, de modo que os cidadãos que participam de uma consulta pública costumam não ser os mesmos que participarão das consultas seguintes. Já as entidades representativas de setores regulados costumam ser “*players* repetitivos” nos processos regulatórios, fazendo-se presentes reiteradamente nos variados mecanismos de participação dos órgãos e entidades reguladoras. A tabela 1 mostra os participantes mais assíduos das consultas e audiências públicas da Anvisa no período 2005-2019. Entre os dez participantes mais assíduos, seis são entidades representativas de empresas reguladas pela agência responsável pela vigilância sanitária.

TABELA 1
Lista dos participantes mais assíduos das consultas públicas e audiências públicas da Anvisa (2005-2019)

Participantes	Número de mecanismos	Número de manifestações	Mediana
Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae)	46	145	3,0
Sindicato da Indústria de Produtos Farmacêuticos do Estado de São Paulo (Sindusfarma)	34	440	8,0
Associação Brasileira da Indústria Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades (Abifina)	18	388	11,5
Associação Brasileira das Empresas do Setor Fitoterápico, Suplemento Alimentar e de Promoção da Saúde (Abifisa)	16	125	6,5
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	14	233	7,0
Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (Alanac)	14	157	7,5
Associação Brasileira da Indústria de Alimentos para Fins Especiais e Congêneres (Abiad)	13	189	12,0
Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (Abia)	13	197	9,0
Bayer S.A.	11	31	1,0
Conselho Regional de Farmácia do Estado de São Paulo (CRF-SP)	9	106	11,0

Fonte: Salinas *et al.* (2020c).

Uma possível explicação para essa disparidade é o desequilíbrio de recursos entre os diferentes tipos de *stakeholders*. Empresas reguladas e suas entidades representativas acompanham de forma profissional os processos de tomada de decisão dos reguladores. Em alguns setores, costuma ser também assídua a participação das entidades representativas de consumidores, que podem tanto ter atuação abrangente, abarcando diversos setores regulados – *e.g.*, Instituto de Defesa de Consumidores (Idec) – como podem atuar de forma mais especializada (*e.g.*, ACT Promoção da Saúde). A existência de organizações estatais – *e.g.*, Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon), órgãos e entidades da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) e privadas (Idec) – com atuação genérica na defesa dos interesses dos consumidores não afasta a necessidade de uma

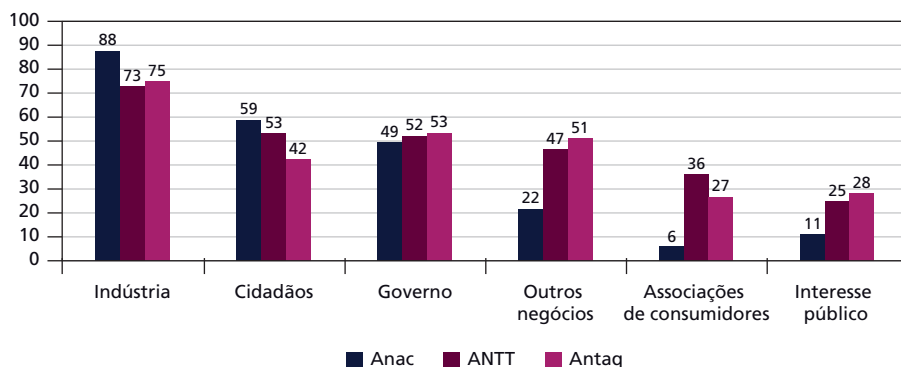
representação mais especializada, já que mesmo essas entidades possuem áreas prioritárias de atuação.

À parte os setores em que há atuação marcante de entidades de defesa dos interesses gerais dos consumidores ou aqueles que contam com a participação de conselhos de consumidores,¹³ há outros setores em que a participação de entidades consumeristas é pouco frequente. O gráfico 6 exemplifica a baixa participação de entidades representativas de direitos nos processos regulatórios das agências do setor de transporte. As empresas reguladas se fazem presentes em 88% das consultas públicas promovidas pela Anac, ao passo que entidades consumeristas e organizações da sociedade civil de interesse público, somadas, só comparecem a 17% desses mecanismos de participação dessa agência reguladora.

GRÁFICO 6

Grupos de interesse representados nas consultas públicas das agências reguladoras do setor de transportes (2003-2023)

(Em %)



Fonte: Salinas e Silva (2024).

6.4 Baixa qualidade da participação

Via de regra, entidades representativas de empresas reguladas participam de processos regulatórios com argumentos técnicos, jurídicos, econômicos e científicos. Já as organizações de defesa de direitos também costumam ter participação qualificada, embora com menos recursos. A atuação de cidadãos, especialmente a impulsionada por campanhas de massa, é diferente. Reguladores reclamam que esses comentários geralmente expressam apenas concordância ou discordância, sem apresentar razões claras que os justifiquem.

13. Para alguns setores regulados, como os de energia e telefonia, há também a previsão legal de atuação dos conselhos de usuários, que costumam participar assiduamente dos processos normativos dessas agências. No setor de telecomunicações, os conselhos são regulamentados pela Resolução Anatel nº 734/2020. No setor de energia elétrica, os conselhos de consumidores, criados pela Lei nº 8.631, são regulamentados pela Resolução Aneel nº 963/2021. Esses conselhos são mantidos pelas concessionárias dos serviços públicos de distribuição de energia elétrica, por meio de recursos tarifários, e atuam no âmbito da área da concessão. Assim como nos outros casos, a participação não é remunerada.

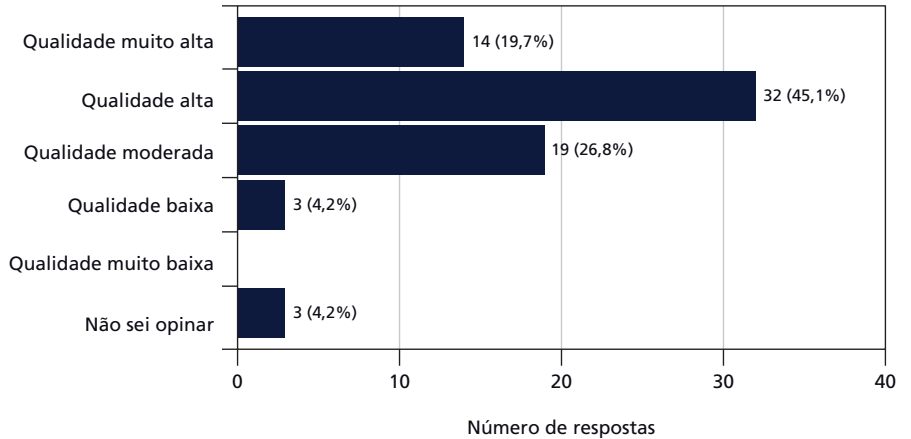
Uma pesquisa de opinião com reguladores federais e subnacionais realizada entre fevereiro e março de 2025 corrobora essa visão.

Os gráficos 7A a 7F mostram que a qualidade das contribuições de cidadãos e consumidores foi considerada moderada para 32,4% dos respondentes, baixa para 25,4% e muito baixa para 18,3% dos respondentes. Já a qualidade das entidades representativas de regulados foi considerada alta para 47,9% dos respondentes, muito alta para 23,9% e moderada para 21,1%.

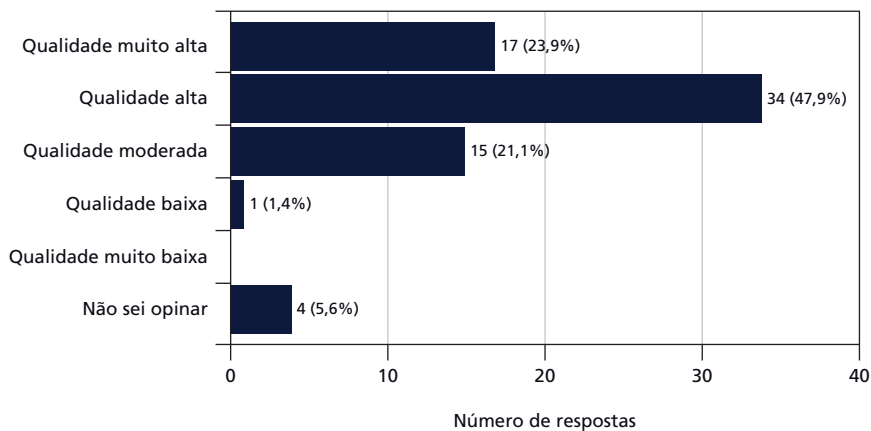
Há um debate acerca do papel que manifestações sobre sentimentos, preferências e valores dissociados de informações técnicas, científicas, econômicas e jurídicas deve exercer em processos regulatórios. Para Farina *et al.* (2012), campanhas de massa digital, que conferem um caráter plebiscitário à participação social em processos regulatórios, seriam inadequadas para formular e implementar políticas regulatórias. Medelson (2012), ao contrário, defende a necessidade de que as agências reguladoras levem mais a sério as manifestações de preferências dos participantes, especialmente quando questões sobre valores não foram integralmente resolvidas no âmbito legislativo. A controvérsia acerca da importância das preferências e dos sentimentos das partes afetadas pela regulação para a construção de políticas regulatórias não afasta o diagnóstico de que as agências reguladoras acatam menos as contribuições que não possuem argumentos técnicos, científicos, econômicos ou jurídicos, independentemente de esses comentários terem sido ou não impulsionados por campanhas digitais de massa.

GRÁFICO 7
Percepção dos reguladores sobre o grau de diversidade dos participantes dos mecanismos de participação social

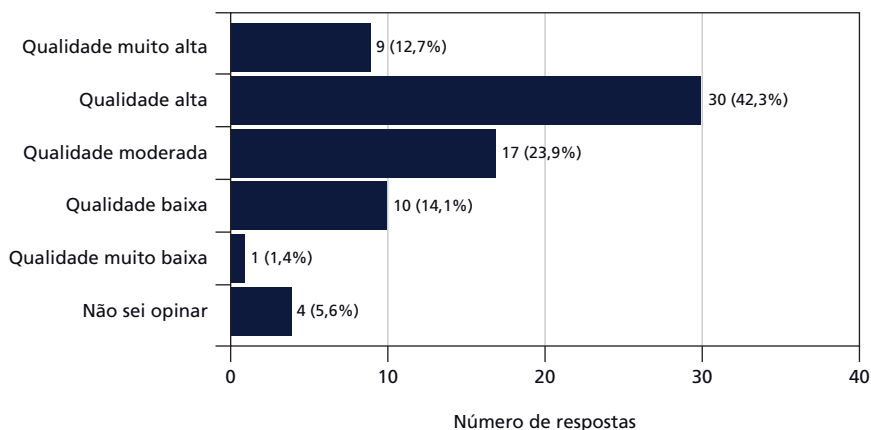
7A – Agentes regulados ou afetados pela regulação diretamente



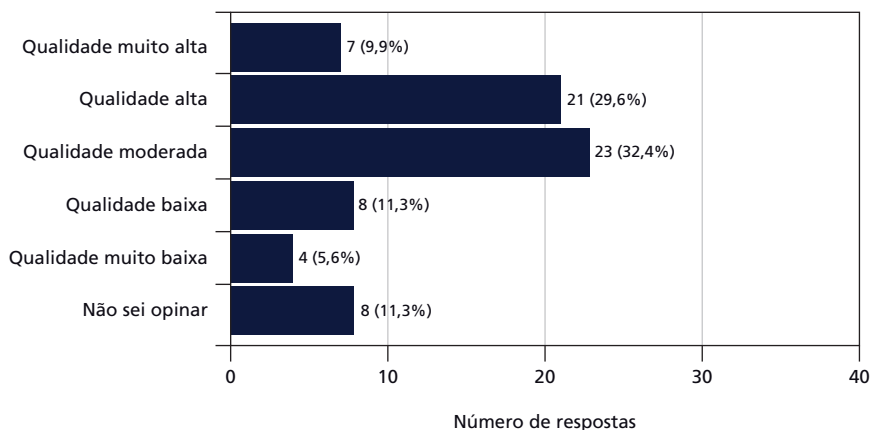
7B – Entidade representativa de agentes regulados

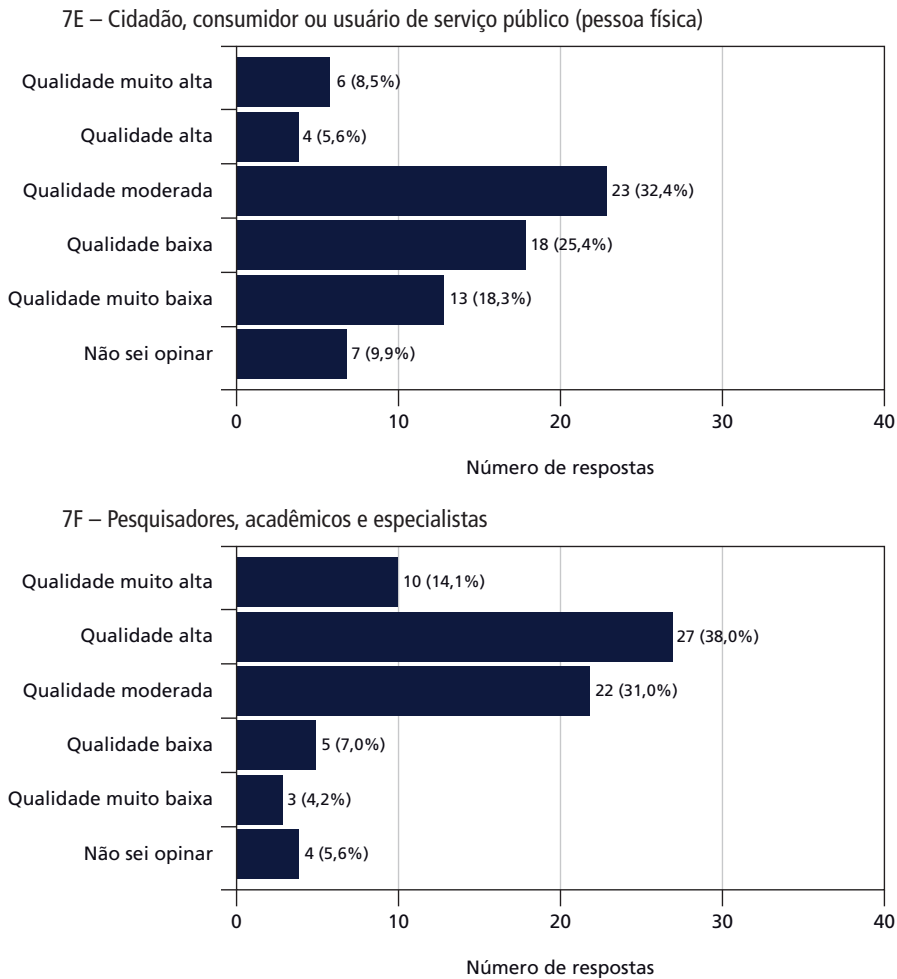


7C – Agentes públicos



7D – Entidade representativa de direitos (consumidores, direitos difusos e coletivos)





Fonte: Salinas (2025).

6.5 Baixo impacto da participação

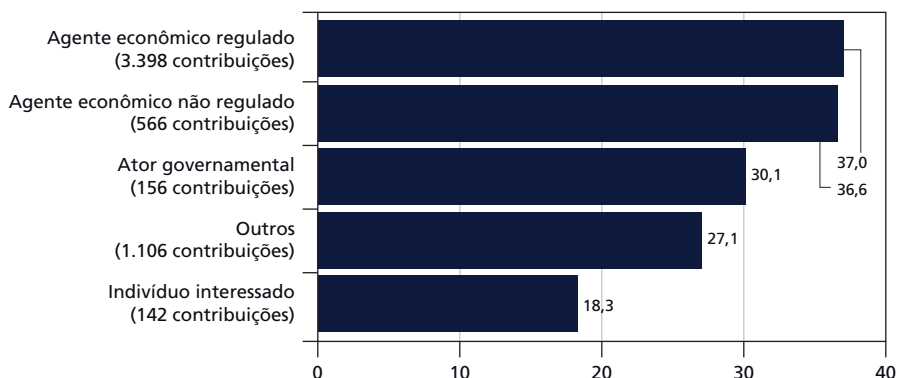
No caso do agrotóxico carbofurano, a maioria dos comentários da campanha de massa de Bela Gil não foi utilizada na decisão da Anvisa. Estudo realizado na Anac por Baird e Fernandes (2014) identificou que, nas consultas públicas, comentários de natureza técnica tendem a ser mais aceitos pela agência. O estudo revelou que a natureza dos comentários influencia muito mais a tomada de decisão regulatória do que o perfil do participante. Já Gomes (2022) comprovou empiricamente que a Anatel aceita contribuições que adotam um vocabulário “semelhante” ao empregado pela própria agência.

Considerando que os agentes econômicos regulados geralmente oferecem as contribuições mais técnicas, o impacto deles nas políticas regulatórias é maior. Por impacto entende-se a aceitação, pelo regulador, das contribuições do grupo participante, as quais, ao final, são incorporadas ao texto das regulações.

O gráfico 8 mostra os resultados de recente pesquisa que analisou o impacto das contribuições de diferentes grupos de participantes nos processos regulatórios da Susep. Enquanto 18,3% das contribuições de indivíduos interessados (cidadãos, consumidores etc.) foram acatadas, os agentes regulados tiveram um percentual bem maior: 37% de suas contribuições foram aceitas pela autarquia. Portanto, entidades representativas de regulados, como associações, federações de indústrias e sindicatos, possuem alto grau de profissionalização no acompanhamento e participação de processos regulatórios. Isso se reflete também no impacto das suas contribuições, que é maior do que o das manifestações de pessoas jurídicas e físicas que participam individualmente. O gráfico 9 mostra que o impacto das contribuições das entidades representativas de empresas reguladas do setor de seguros é maior nas consultas públicas do que a participação de agentes econômicos e outras modalidades de participantes que se envolvem individualmente.

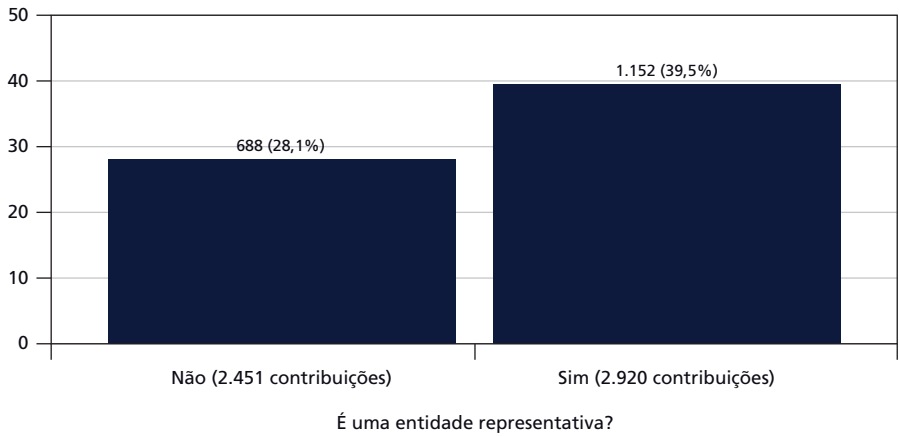
GRÁFICO 8

Percentual de aceitação das contribuições respondidas de forma clara nas consultas públicas da Susep, por categoria de participante (2019-2023)



Fonte: Salinas *et al.* (2025).

GRÁFICO 9
Impacto da aceitação das contribuições das entidades representativas em relação ao total das contribuições dos participantes individuais nas consultas públicas da Susep (2019-2023)



Fonte: Salinas *et al.* (2025).

Quando manifestações não são aproveitadas no processo decisório, isso pode gerar frustração e desgastar a relação entre participantes e reguladores. Entidades que representam empresas reguladas e organizações da sociedade civil participam frequentemente dos processos regulatórios, pois mantêm um diálogo com o regulador. Mesmo que nem todos os seus comentários sejam aceitos, essas entidades continuam a participar por conhecerem a probabilidade de suas contribuições serem incorporadas às políticas regulatórias. Por sua vez, cidadãos que enviam comentários de baixa qualidade, que são ignorados pelos reguladores, sentem-se desestimulados a participar de processos regulatórios que consideram pouco deliberativos.

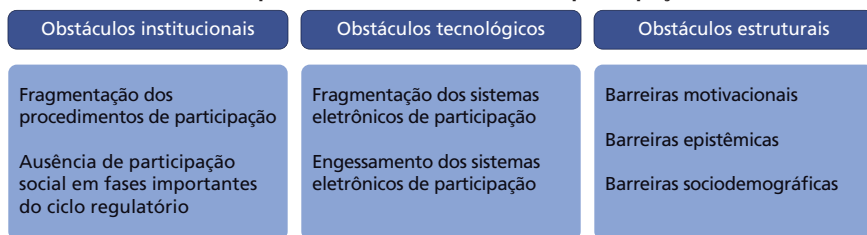
7 OBSTÁCULOS À PARTICIPAÇÃO

O cenário atual de participação social nos processos regulatórios é caracterizado por baixo comparecimento na maioria dos casos, mas com picos de participação em massa em eventos episódicos, facilitados por tecnologias digitais. Há uma desigualdade entre os grupos de interesse, que possuem diferentes motivações, recursos e capacidades para participar. Além disso, a forma como a participação é utilizada também é desigual, já que os reguladores tendem a aceitar com mais frequência as contribuições de grupos mais profissionalizados, que são consideradas mais úteis para a criação de políticas regulatórias. São escassas as análises sobre as causas da baixa efetividade da participação social em processos regulatórios. A tipologia apresentada nesta seção, que sugere três modalidades de obstáculos a

uma participação social efetiva, é especulativa e hipotética, merecendo ser confirmada em estudos futuros. Sugere-se, aqui, que os obstáculos à efetividade da participação podem ser divididos em institucionais, tecnológicos e estruturais, como mostra a figura 5.

FIGURA 5

Possíveis causas dos problemas de inefetividade da participação social



Elaboração da autora.

7.1 Obstáculos institucionais

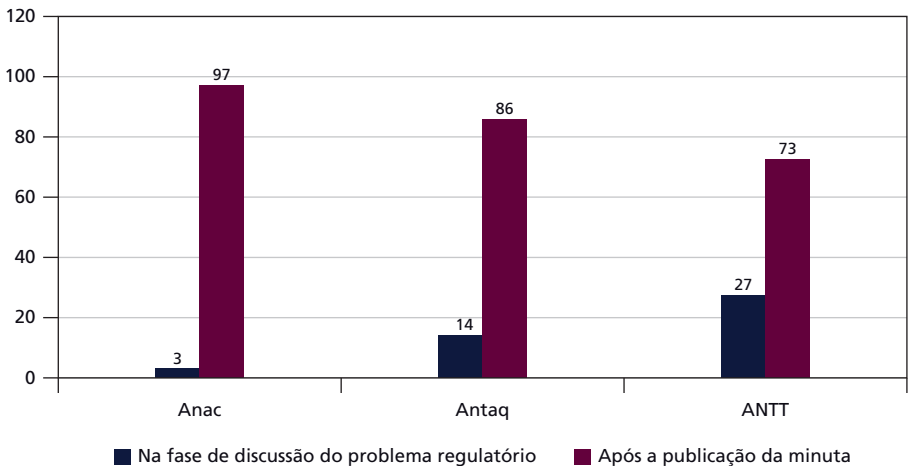
Do ponto de vista institucional, mecanismos de participação social nada mais são do que procedimentos de tomada de decisão que observam prazos e deveres de publicidade e transparência previamente estabelecidos em normas gerais previstas em leis, decretos e normas regimentais de órgãos e entidades reguladoras.

Apesar dos avanços, o que se tem atualmente é um regime de processo administrativo normativo fragmentado, resultado da incorporação incremental e assistemática das ferramentas de melhoria regulatória para diferentes tipos de órgãos e entidades reguladoras. A participação social obrigatória é aquela que acontece em estágio avançado, quando as normas já foram redigidas. O regramento do funcionamento da participação social é escasso e insuficiente para as fases iniciais do ciclo, quando a participação social é considerada mais efetiva (Sant'ambrogio e Staszewski, 2021).

As escassas normas gerais vigentes, no entanto, tratam de forma insatisfatória a participação social. Não há normas que prevejam o uso, ainda que facultativo, de mecanismos de participação social na construção de agendas regulatórias ou para a discussão de problemas regulatórios amplos. Embora alguns órgãos e entidades reguladoras já o pratiquem, há muitas incertezas sobre quais boas práticas (*e.g.*, exigências de transparência ativa) deverão ser adotadas para conduzir esses mecanismos de participação. É certo que o Decreto nº 10.411/2020 aborda, *en passant*, a realização – facultativa – de mecanismos e participação na construção de AIRs (Brasil, 2020, art. 9º). Trata-se, no entanto, de mera previsão da faculdade de uso de mecanismos de participação nessa fase, sem que sejam oferecidos parâmetros para a sua realização.

A baixa institucionalização da participação social nas fases iniciais do ciclo regulatório se reflete na prática. Como visto anteriormente, agências reguladoras tendem apenas a adotar mecanismos de participação social quando sua exigência é obrigatória, após a norma já ter sido redigida. O gráfico 10 mostra que, entre 2003 e 2023, as agências reguladoras federais do setor de transporte utilizaram mecanismos de participação social com muito mais frequência na fase avançada dos processos regulatórios, quando a proposta normativa já havia sido redigida. Anac, Antaq e ANTT recorreram à participação social nessa fase em, respectivamente, 97%, 86% e 73% dos seus processos regulatórios.

GRÁFICO 10
Uso de mecanismo de participação social antes e depois da etapa de discussão de minuta normativa
(Em %)



Fonte: Salinas e Silva (2024).

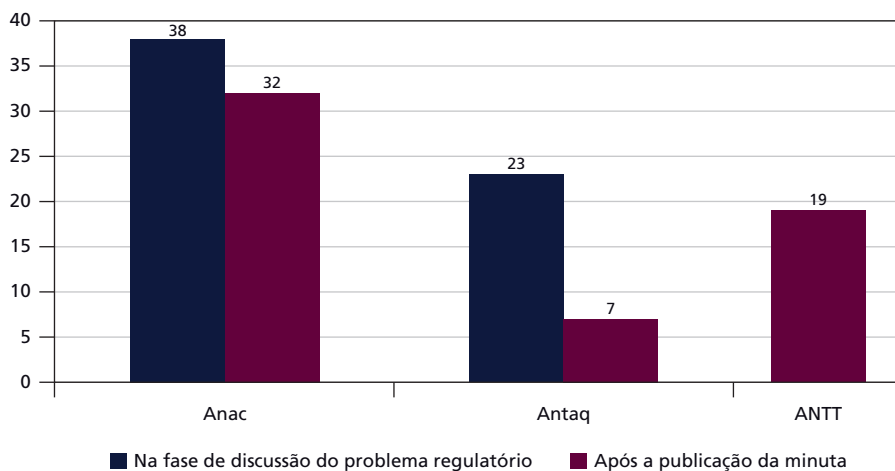
O uso de mecanismos de participação social em estágios tardios do processo regulatório não é uma prática exclusivamente brasileira. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) critica essa prática, que é comum em muitos de seus países-membros (OECD, 2021). O baixo engajamento na formação da agenda regulatória é preocupante, pois as agências raramente mudam de opinião de forma significativa após redigirem suas propostas de norma. Golden (1998) mostrou que, nos Estados Unidos, na ausência de consenso em consultas públicas avançadas, as agências tendem a considerar apenas as contribuições que se alinham à sua posição inicial. Desse modo, as mudanças decorrentes da participação em estágios avançados tendem a ser apenas incrementais (West, 2004; Scheffler, 2020).

Ainda há poucos estudos empíricos sobre a efetividade da participação em diferentes momentos do ciclo regulatório. Uma das dificuldades é que as agências nem sempre respondem às contribuições recebidas nessa fase, pois não são obrigadas a fazê-lo legalmente.

Salinas e Silva (2024) analisaram a efetividade da participação nas diferentes fases do ciclo regulatório para as agências de transporte. Os autores identificaram que, para a Anac e a Antaq, as manifestações feitas antes da publicação da norma tiveram uma taxa de aceitação maior (38% e 23%, respectivamente) do que aquelas feitas após a publicação da minuta (32% e 7%, respectivamente). Esses resultados reforçam a tese de que a participação nas fases iniciais oferece maior oportunidade de influenciar a regulação final, como ilustra o gráfico 11. (Sant’ambrogio e Staszewski, 2021).

GRÁFICO 11

Impacto da participação segundo o momento da participação
(Em %)



Fonte: Salinas e Silva (2024).

Obs.: Não foi possível analisar a efetividade da participação nas tomadas de subsídios da ANTT. Embora a agência tenha publicado relatórios de análise de contribuições (RAC) para cerca de um quarto (24%) dos mecanismos de participação realizados na fase inicial do processo regulatório, esses documentos não apresentaram as respostas da agência às contribuições recebidas.

Mesmo sem nenhuma previsão legal, praticamente todas as agências reguladoras independentes lançam mão, atualmente, de algum mecanismo de participação para a construção de suas agendas regulatórias. As agências também têm adotado mecanismos de participação para a discussão de problemas regulatórios amplos e têm incorporado consultas para a elaboração de suas AIRs, para além dos órgãos de assessoramento e de aconselhamento obrigatórios previstos em algumas leis setoriais.

Tendo em vista que a legislação vigente não estabelece procedimentos e exigências de transparência para esses mecanismos de participação adotados em fases iniciais do processo regulatório, não há, para esses mecanismos de participação, prazos mínimos para o recebimento de contribuições ou exigências de transparência claras para a convocação das partes interessadas ou para o oferecimento de respostas às contribuições recebidas. O risco que se corre com uma maior informalidade desses mecanismos de participação é que eles beneficiem apenas grupos de interesse mais mobilizados e articulados, alijando do processo regulatório outros grupos que, embora afetados pela regulação, revelem-se incapazes de transitar por ambientes informais e pouco transparentes.

Embora a legislação preveja prazos mínimos para consultas públicas de minutas de atos normativos, o prazo médio de uma tomada de subsídios, um mecanismo comum na fase de formação de agendas, é de 33 dias, doze a menos que o prazo mínimo legal para consultas públicas.¹⁴

Uma outra fragilidade de mecanismos de participação menos institucionalizados diz respeito a sua transparência. Diferentemente das consultas públicas, mecanismos adotados em fases iniciais podem ser restritos a convidados, sem que as regras de convocação sejam claras ou devidamente divulgadas. A flexibilidade é importante, mas é necessário também garantir que os mecanismos de participação sejam inclusivos e transparentes, com prazos adequados, critérios de convocação claros e transparência ativa.

É possível argumentar que a legislação atualmente vigente não fecha as portas para a participação ao longo de todo o ciclo regulatório. É preciso, no entanto, garantir que os mecanismos de participação social utilizados sejam inclusivos e transparentes, com prazos suficientes para a participação, critérios claros de convocação e transparência ativa adequada.

7.2 Obstáculos tecnológicos

A maioria dos mecanismos de participação conduzidos por órgãos e entidades reguladoras são intermediados por TICs. A consulta pública de minutas de atos normativos, único mecanismo de participação obrigatório nos processos regulatórios brasileiros, é conduzida por meio de plataformas eletrônicas disponíveis na internet. Outras modalidades de consultas eletrônicas por escrito, como tomadas de subsídios, também têm sido conduzidas nessas plataformas para promover a participação durante outras fases do ciclo regulatório.

Como visto, o surgimento de mecanismos eletrônicos de participação, apesar de ter facilitado a comunicação entre as partes afetadas pela regulação, possui

14. Disponível em: <https://regulacaoemnumeros-diretorio.fgv.br>.

limitações para tornar os mecanismos de participação efetivamente deliberativos e democráticos.

Não é apenas o regramento da participação social em processos regulatórios da administração pública federal que é fragmentado. Os sistemas eletrônicos de participação social também o são. Enquanto alguns órgãos e entidades reguladoras recebem suas contribuições por *e-mail* (*e.g.*, Aneel e Comissão de Valores Mobiliários – CVM), outras desenvolveram sistemas eletrônicos próprios para recebimento das contribuições (*e.g.*, ANTT, ANA, Antaq, Susep, Ministério da Agricultura e Pecuária – Mapa). Ao mesmo tempo que algumas entidades exigem que os usuários utilizem plataformas externas como LimeSurvey para processamento de todos os seus mecanismos de participação (*e.g.*, Anvisa), outras utilizam essa estratégia para a realização de consultas em estágios iniciais do processo regulatório, para discutir problemas regulatórios de forma ampla ou para a coleta de informações e evidências em AIR (*e.g.*, Aneel, ANA, Anac). Além disso, há também órgãos e entidades reguladoras que processam todos os seus mecanismos de participação eletrônica por meio da plataforma Participa + Brasil (*e.g.*, ANM, Agência Nacional de Proteção de Dados – ANPD), ou valem-se dessa plataforma principalmente para a discussão de minutas de textos normativos (*e.g.*, Anac). Embora os órgãos e entidades reguladoras estejam, por força do Decreto nº 12.002/2024, obrigados a divulgar seus mecanismos de participação pela plataforma Participa + Brasil, nem todos o fazem. Da mesma forma, aqueles que apenas divulgam seus mecanismos de participação pela plataforma Participa + Brasil o fazem apenas parcialmente, publicando o convite para participar, mas deixando de publicar as análises das contribuições e a decisão final do regulador pela plataforma.

Os variados sistemas eletrônicos de participação adotados no Brasil compartilham, no entanto, características comuns naquilo que têm de menos vantajoso – sua arquitetura engessada. O formato dos sistemas eletrônicos afeta de forma muito específica a qualidade da deliberação, sendo que o processo eletrônico de consultas viabiliza formas de comunicação unidirecionais, sem que haja um efetivo diálogo entre os participantes (Rossi, 1997; Balla *et al.*, 2022; Coglianese, 2006).

Como visto, as consultas públicas se propõem a discutir minutas de textos normativos. A forma como as plataformas e os formulários eletrônicos de participação estão estruturados é feita, com raras exceções, para que os comentários tenham por objetivo propor melhoria na redação de dispositivos de norma já redigida. Para questões mais diretas que envolvam alterações específicas em dispositivos de uma minuta de norma, o modelo consegue orientar os participantes e dar concretude ao comentário analisado. Em contrapartida, esse sistema dificulta formas de participação mais “conceituais”, que necessitem ir além da mera alteração específica de dispositivos.

Quando sistemas eletrônicos não permitem que as partes ofereçam contribuições mais robustas, as partes interessadas acabam por participar “fora do sistema”. Essas comunicações podem não ser disponibilizadas publicamente, resultando em transparência passiva, limitada a quem solicita acesso aos processos.

Os sistemas eletrônicos atualmente vigentes também não costumam notificar os participantes sobre o resultado final da consulta ou audiência pública da qual ele participou. Um fator que estimula as partes interessadas a participar é o *feedback* que elas recebem dos órgãos e entidades reguladoras. Ainda que um órgão ou a entidade reguladora venham a publicar seus relatórios de análise de contribuições e os resultados finais de uma consulta pública em seus *sites*, não havendo sistemas eletrônicos de participação capazes de manter os participantes engajados durante todo o processo regulatório, as partes interessadas na regulação podem não tomar conhecimento dessas decisões.

7.3 Obstáculos estruturais

Certas pessoas ou organizações, embora diretamente afetadas pela regulação, não se sentem particularmente motivadas a participar. Há, também, indivíduos e organizações que, embora desejem participar, não compreendem textos altamente técnicos e especializados. Outros, por sua vez, compreendem as propostas regulatórias, mas não dispõem de habilidades, como recursos linguísticos e argumentativos específicos, para participar de modo efetivo. Há, ainda, aqueles grupos que não participam de processos regulatórios porque possuem a percepção de que determinada intervenção regulatória os afeta, estando, portanto, alijados dessas questões. Em resumo, verifica-se que as partes interessadas enfrentam obstáculos aqui denominados “estruturais”, que se subdividem em motivacionais, epistêmicos e sociodemográficos.

Os participantes de um processo regulatório devem investir tempo e trabalho intelectual para participar de forma qualificada. Tendo em vista que os esforços são individuais, mas os benefícios são coletivos, os participantes não se sentem suficientemente motivados a participar, mas esperam que outros o façam. Isso pode gerar um “dilema de ação coletiva que pode prejudicar a participação” (Perez, 2020).

Uma outra questão, já assinalada, diz respeito à percepção dos participantes sobre a eficácia do sistema de participação. Se as pessoas não percebem que sua contribuição fará diferença, hesitam em investir seu tempo e seus recursos escassos para participar. Outro fator que desestimula a participação é a ausência de resposta do regulador à contribuição que recebe, já que, como foi visto, órgãos e entidades reguladoras nem sempre publicam os seus relatórios de análise de contribuições. Em outras situações, reguladores não motivam adequadamente sua decisão de

acatar ou rejeitar contribuições. Assim, as falhas ou omissões dos reguladores em responder motivadamente as contribuições comprometem o caráter deliberativo dos mecanismos de participação social e desestimulam a participação, inclusive dos grupos de interesse mais profissionalizados.

Ainda que as partes interessadas estejam cientes das oportunidades de participação e motivadas a participar, um fator que pode inibir a participação é a complexidade das propostas regulatórias. Juntamente com o aviso de que um mecanismo de participação será realizado, órgãos e entidades reguladoras costumam disponibilizar notas técnicas, estudos científicos, relatórios de análise de impacto regulatório, entre outros documentos, que supostamente auxiliariam as partes afetadas pela regulação a participar de forma mais informada. No entanto, esses materiais costumam utilizar termos, conceitos e jargões que podem se revelar incompreensíveis a públicos leigos.

Mesmo sabendo que determinada proposta normativa as afeta, e que consigam compreender seu conteúdo, a participação das partes interessadas pode ficar comprometida por falta de habilidade para se comunicar com o regulador. Como visto, há diferenças no modo como os grupos de interesse participam dos processos regulatórios. Enquanto entidades representativas de regulados e instituições de *advocacy*, como entidades consumeristas, apresentam argumentos jurídicos, técnicos, econômicos e científicos quando participam de processos regulatórios, certos grupos, como cidadãos e consumidores individuais, tendem a manifestar sua concordância ou discordância com determinada proposta regulatória sem explicitar suas motivações. Esse padrão de participação costuma ser ainda mais acentuado quando impulsionado por campanhas de massa digitais.

Para além das barreiras motivacionais e epistêmicas, há certos grupos que não participam porque, em razão de sua condição social ou sociodemográfica, não percebem que determinada intervenção regulatória os afeta, estando, portanto, alijados dos processos regulatórios. Esses grupos “difíceis de alcançar” (*hard-to-reach*) ou “escondidos” (*hidden groups*) também enfrentam problemas motivacionais e epistêmicos para participar, que se agravam em virtude de situações de vulnerabilidade, pobreza, exclusão social e/ou distanciamento geográfico.

Um primeiro passo para alcançar os grupos *hard-to-reach* é definir quem são eles em cada proposta regulatória. O passo seguinte é adaptar os mecanismos de participação para que sejam mais inclusivos. Isso implica desde desenvolver estratégias de comunicação e divulgação voltadas para esses grupos, até a realização de consultas formais, *in loco*, ou com o apoio de novas tecnologias.

8 APONTAMENTOS PARA FUTURA AGENDA DE PESQUISA SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROCESSOS REGULATÓRIOS NO BRASIL

O panorama traçado neste capítulo revelou um cenário desafiador para a efetivação da participação social nos processos regulatórios brasileiros. Ainda que os marcos normativos recentes tenham ampliado a obrigatoriedade de consultas públicas e o uso de ferramentas digitais tenha facilitado a submissão de contribuições, a participação social tende a permanecer limitada, desigual e pouco influente nas decisões regulatórias. Os obstáculos identificados – de ordem institucional, tecnológica e estrutural – sugerem que não basta ampliar oportunidades formais de participação: é preciso repensar seus fundamentos, formatos e estratégias de engajamento.

A análise dos dados aqui reunidos suscita algumas hipóteses que merecem investigações posteriores. Nesse sentido, trabalhos futuros deverão analisar em que medida os obstáculos institucional, tecnológico e estrutural identificados neste estudo afetam o nível, a diversidade e a qualidade da participação em contextos regulatórios específicos. Quais fatores explicam a maior e mais qualificada adesão de certos grupos – como empresas e associações setoriais – em contraste com a participação rarefeita de consumidores individuais e organizações de interesse público? Esses fatores variam conforme o ambiente regulatório analisado? Essas questões abrem uma agenda promissora para estudos comparativos entre agências e setores regulados.

Além disso, a aplicação de outras abordagens metodológicas poderia aprofundar a compreensão sobre a qualidade da participação social. Estudos de análise de redes, por exemplo, podem mapear fluxos de interação entre reguladores e grupos de interesse, enquanto experimentos de campo e estudos de caso etnográficos podem captar dimensões qualitativas do engajamento, como a percepção de legitimidade e a motivação dos participantes. Métodos de processamento de linguagem natural (PLN) aplicados às bases de comentários também podem identificar padrões de argumentação e medir a incorporação de contribuições nas decisões finais.

Construir uma participação social mais inclusiva, deliberativa e efetiva nos processos regulatórios brasileiros demanda, portanto, esforços coordenados e estruturais. Para além de uma agenda de reformas institucionais, este capítulo também sugere uma agenda de pesquisa empírica que permita testar as hipóteses levantadas e avançar na compreensão dos fatores que favorecem ou inibem a participação, contribuindo, assim, para o aprimoramento democrático e institucional da regulação no Brasil.

REFERÊNCIAS

ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Relatório da Tomada Pública de Subsídios (TPS) nº 1/2018**. Rio de Janeiro: Anvisa, 2019. Disponível em: https://antigo.anvisa.gov.br/documents/219201/219401/Relat%C3%B3rio+da+TPS+n.1_2018.pdf/e901c710-f06f-4207-ab6a-118f972debc3.

ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Relatório de consolidação das Consultas Públicas nº 707 e 708/2019**: rotulagem nutricional de alimentos embalados. Rio de Janeiro: Anvisa, 2020. Disponível em: <https://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/Relat%C3%B3rio+de+An%C3%A1lise+das+Contribui%C3%A7%C3%B5es+%28RAC%29++CP++707+e+708/9097e99f-4090-4196-8f3a-77d12c0830ad>.

BAIRD, M. F.; FERNANDES, I. Flying in clear skies: technical arguments influencing ANAC regulations. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 2, p. 70-92, 2014.

BALLA, S. J.; DANIELS, B. M. Information technology and public commenting on agency regulations. **Regulation and Governance**, v. 1, n. 1, p. 46-67, 2007.

BALLA, S. J. *et al.* Where's the spam? Interest groups and mass comment campaigns in agency rulemaking. **Policy and Internet**, v. 11, n. 4, p. 460-479, 2019.

BALLA, S. J. *et al.* Responding to mass, computer-generated, and malattributed comments. **Administrative Law Review**, v. 74, p. 95, 2022.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 2019. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13848&ano=2019&ato=1cfcXU61keZpWTca2>.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 35, 1º jul. 2020. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=10411&ano=2020&ato=68dATRE9EMZpWT43c>.

BRASIL. Decreto nº 11.243, de 21 de outubro de 2022. Dispõe sobre as medidas a serem adotadas para a promoção de boas práticas regulatórias no âmbito do Poder Executivo federal para atender ao Anexo II ao Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América Relacionado a Regras Comerciais e de Transparência, promulgado pelo Decreto nº 11.092, de 8 de junho de 2022, e altera o Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, e o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 4, 24 out. 2022. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=11243&ano=2022&ato=79cETU65kMZpWT2f2>.

BRASIL. Decreto nº 12.001, de 22 de abril de 2024. Estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 4, 23 abr. 2024. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=12002&ano=2024&ato=689AzaU1ENZpWTdee>.

BREUER, A.; WELP, Y. (ed.). **Digital technologies for democratic governance in Latin America**: opportunities and risks. Nova Iorque: Routledge, 2016.

CABUGUEIRA, M. Data and artificial intelligence for better and intelligent regulation. **ULP Law Review-Revista de Direito da ULP**, v. 14, n. 1, p. 1-7, 2020.

CHEIT, R. **Setting safety standards**: regulation in the private and public sectors. Berkeley: University of California Press, 1990.

COGLIANESE, C. Citizen participation in rulemaking: past, present, and future. **Duke Law Journal**, v. 55, n. 5, p. 943-968, 2006.

COGLIANESE, C.; KILMARTIN, H.; MENDELSON, E. Transparency and public participation task force, transparency and public participation in the rulemaking process: a nonpartisan presidential transition task force report. **George Washington Law Review**, v. 77, p. 924-972, 2009.

COHEN, J. Deliberative democracy. In: BENHABIB, S. (ed.). **Democracy and difference**. Nova Jérsei: Princeton University Press, 1996.

DONLEY, N. The USA lags behind other agricultural nations in banning harmful pesticides. **Environmental Health**, v. 18, n. 44, p. 1-12, jun. 2019.

EC – EUROPEAN COMMISSION. **Commission Staff Working Document**: better regulation guidelines. Bruxelas: EC, 2021. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14004-2021-INIT/en/pdf>.

FARINA, C. *et al.* Rulemaking vs. democracy: judging and nudging public participation that counts. **Michigan Journal of Environmental and Administrative Law**, v. 2, n. 1, p. 123-171, 2012.

FUKUYAMA, F.; SCHAAKE, M. (ed.). **Digital technologies in emerging countries**. Califórnia: Stanford Cyber Policy Center, 2023. Disponível em: https://fsi9-prod.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2023-05/digital_technologies_in_emerging_countries_digital.pdf.

FURLONG, S. R.; KERWIN, C. Interest group in rulemaking: a decade of change. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, n. 3, p. 353-370, 2005.

GIL, B. #Urgente! A Anvisa encerra HOJE a chamada pública para a votação a favor ou contra a suspensão do agrotóxico carbofurano. **Facebook**, 21 fev. 2016. Disponível em: <https://www.facebook.com/belagiloficial/photos/598073247013977/>.

GOLDEN, M. M. Interest groups in the rule-making process: who participates? Whose voices get heard? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 8, n. 2, p. 245-270, 1998.

GOMES, L. T. **Participação, linguagem e impacto dos grupos de interesse: análise quantitativa das contribuições recebidas pela Anatel**. Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2022.

HABERMAS, J. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy**. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press, 1996.

KITOWSKI, I. *et al.* A pesticide banned in the European Union over a decade ago is still present in raptors in Poland. **Environmental Conservation**, v. 47, p. 310-314, 2020.

LUBBERS, J. S. A survey of federal agency rulemakers' attitudes about rulemaking. **Administrative Law Review**, v. 62, n. 2, p. 451-486, 2021.

MAGAT, W. A.; KRUPNICK, A. J.; HARRINGTON, W. **Rules in the making: a statistical analysis of regulatory agency behavior**. Washington, D.C.: RFF Press, 2011.

MEDELSON, N. A. Should mass comments count? **Michigan Journal of Environmental and Administrative Law**, v. 2, n. 1, p. 173-183, 2012.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Regulatory Policy Outlook 2021**. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.

PEREZ, O. Collaborative e-rulemaking, democratic bots, and the future of digital democracy. **Digital Governance: research and practice**, v. 1, n. 1, p. 1-13, 2020.

ROSSI, J. Participation run amok: the costs of mass participation for deliberative agency decisionmaking. **Northwestern University Law Review**, v. 92, n. 1, p. 173-250, 1997.

SAAB, F. **Consulta pública como mecanismo de participação social: uma análise da proibição do agrotóxico carbofurano no Brasil**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/46004/1/2019_FlavioSaab.pdf.

SALINAS, N. S. C. A atuação dos grupos de interesse nas consultas e audiências públicas da agência nacional de saúde suplementar. **Revista de Estudos Institucionais**, v. 7, n. 1, p. 22-53, 2021.

SALINAS, N. S. C. **Diagnóstico sobre a participação social da administração pública federal em processos regulatórios**. Apoio institucional e financeiro do BID/IADB e Secretaria de Competitividade e Melhoria Regulatória do MDIC. [S. l.]: [s. n.]: 2025. No prelo.

SALINAS, N. S. C. *et al.* **Mecanismos de participação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020a. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/85fed942-62ca-4a78-a4ca-6496d66557d1>.

SALINAS, N. S. C. *et al.* **Mecanismos de participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020b. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/117758f5-e777-42da-a210-61e83d3dbaa9>.

SALINAS, N. S. C. *et al.* **Mecanismos de participação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020c. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/c2c90316-96b7-46be-8ef0-4d6f98ad40cb>.

SALINAS, N. S. C. *et al.* **Ferramentas de melhoria regulatória no setor de seguros: estudo empírico e recomendações de aprimoramento**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2025.

SALINAS, N. S. C.; MARTINS, F. Os mecanismos de participação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). **Revista Brasileira de Política Públicas**, Brasília, v. 8, n. 3, p. 342-368, 2018.

SALINAS, N. S. C.; SILVA, C. A. Dinâmica da participação social: análise empírica do engajamento e influência de *stakeholders* nos processos normativos das agências reguladoras federais de transporte. In: VALIATI, T. P.; MONTEIRO, C. G. M.; PORTUGAL, A. **Direito regulatório brasileiro (v. 2)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024. p. 453-473.

SANT'AMBROGIO, M.; STASZEWSKI, G. Democratizing rule development. **Washington University Law Review**, v. 98, n. 3, p. 793-856, 2021. Disponível em: https://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol98/iss3/7.

SCHEFFLER, G. Failure to capture: why business do not control the rulemaking process. **Maryland Law Review**, v. 79, n. 3, p. 700-770, 2020.

SILVA, M. B. da. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 969-992, 2012.

WAGNER, W. *et al.* Deliberative rulemaking: an empirical study of participation in three agency programs. **Administrative Law Review**, v. 73, n. 3, p. 613, 2021.

WEST, W. F. Formal procedures, informal processes accountability, and responsiveness in bureaucratic policymaking: an institutional policy analysis. **Public Administration Review**, v. 64, n. 1, p. 66-80, 2004.

YACKEE, J. W.; YACKEE, S. W. A bias toward business? Assessing interest group influence on the bureaucracy. **Journal of Politics**, v. 68, n. 1, p. 128-139, 2006.

YACKEE, S. W. Sweet-talking the fourth branch: the influence of interest group comments on federal agency rulemaking. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 1, p. 103-124, 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRYER, T. A. Public participation in regulatory decision-making: cases from Regulations.gov. **Public Performance and Management Review**, v. 37, n. 2, p. 263-279, 2013.

CUNHA JUNIOR, L. A. P. da. **Relatório contendo a lista de identificação dos órgãos e entidades da administração pública federal, autárquica e fundacional, inclusive colegiados, relacionados com a regulação**. Brasília: Secretaria de Competitividade e Política Regulatória; MDIC, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/reg/arquivos/levantamento-de-reguladores_sumario-executivo-2.pdf.

FREMETH, A.; HOLBURN, G.; SPILLER, P. The impact of consumer advocates on regulatory policy in the electric utility sector. **Public Choice**, v. 161, n. 1/2, p. 157-181, 2013.

IDEC – INSTITUTO DE DEFESA DE CONSUMIDORES. **Desafios e perspectivas: avaliação dos conselhos de consumidores de energia elétrica no Brasil**. São Paulo: Idec, 2024. Disponível em: https://idec.org.br/pdf/Idec_Avaliacao-dos-Conselhos-de-Consumidores-.pdf.

LIGHTBODY, R. **‘Hard to reach’ or ‘easy to ignore’? Promoting equality in community engagement**. Edimburgo: What Works Scotland, 2017.

MACCUBBINS, M. D.; NOLL, R. G.; WEINGAST, B. R. **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 3, n. 2, p. 243-277, 1987.

MENTEL, J. Procedural safeguards for agency guidance: a source of legitimacy for the administrative state. **Administrative Law Review**, v. 61, n. 2, p. 1-27, 2009.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, p. 233-242, 2013.

SALINAS, N. S. C.; SAAB, F.; GOMES, L. T. **Análise dos três anos de Regulamentação da AIR no Brasil: Relatório de Pesquisa**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2024. Disponível em: <https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/post/analise-dos-tres-anos-de-regulamentacao-da-air-no-brasil>.

SEIXAS, L. F. M.; SACCARO JUNIOR, N. L. **Quem faz análise de impacto regulatório no Brasil? Uma avaliação da experiência federal**. Brasília: Ipea, 2025. (Texto para Discussão, n. 3046). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/15962/9/TD_3046_web.pdf.

STRAUSS, P. Legislation that isn't – attending to rulemaking's 'democracy deficit'. **California Law Review**, v. 98, p. 1351-52, 2010.

RETROCESSO DEMOCRÁTICO E MILITARIZAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

Bruno Queiroz Cunha¹
Felix García López Júnior²
M. Kerem Coban³

1 INTRODUÇÃO

A ascensão de governos de corte populista autoritário em diferentes partes do mundo gerou debates sobre as implicações do retrocesso democrático na administração pública (Bauer e Becker, 2020; Bauer *et al.*, 2021; Gomide, Silva e Leopoldi, 2023). Essa tendência antidemocrática também abarca a crescente influência de oficiais militares, tanto da reserva quanto da ativa, na arena política e na burocracia civil. A presença de militares em espaços institucionais não castrenses gera preocupações especialmente em países que experimentaram ditaduras militares em sua história. Ressaltam-se riscos ao equilíbrio democrático e ao grau de obediência de servidores militares às regras formais e informais da burocracia civil. Esse tensionamento ganhou contornos práticos no Brasil recente.

Em um exame mais detido, nota-se que a expansão contemporânea do poder militar sobre o Estado é mais observada no Sul global e em democracias frágeis ou em construção, particularmente em períodos de transição de regimes militares ao controle civil, na recuperação recente de golpes militares ou de intentos de subversão da ordem democrática por juntas militares (Croissant *et al.*, 2024; Pion-Berlin e Dudley, 2020). Na América Latina, destacam-se, como adeptos contemporâneos da militarização do Estado, a Venezuela, o México e o Brasil (Akkoyunlu e Lima, 2022; Bauer, Lotta e Schmidt, 2024; Hunter e Vega, 2022; Muno e Briceno, 2023; Sánchez-Talanquer e Greene, 2021).

A despeito de os casos de (re)militarização do Estado avançarem mundo afora – notadamente no Sul global –, a atuação militar na área da regulação e especificamente nas agências reguladoras autônomas é muito menos visível,

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea).

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

3. Professor assistente de políticas públicas e gestão na Faculdade de Estudos Orientais e Africanos (School of Oriental and African Studies – Soas) da Universidade de Londres.

carecendo de precedentes claros. Uma possível justificativa para a menor presença do contingente militar em cargos e funções de reguladores setoriais estaria relacionada ao rol de funções técnicas desses órgãos, à maior autonomia político-administrativa de que gozam e aos encadeamentos socioeconômicos que detêm essas agências (Majone, 1994; Thatcher e Stone Sweet, 2002; Cunha e Cavalcante, 2025). Enquanto os dois primeiros elementos são próprios do desenho institucional de agências reguladoras autônomas, o terceiro, atinente à teia de relacionamentos externos e interdependências que se cria em torno desses reguladores, dá a estes maior ascendência sobre diferentes grupos socioeconômicos e, por que não dizer, também políticos.

Ainda que menos difundida do que em outras áreas de governo, a presença militar em agências reguladoras tornou-se marcante no Brasil, acompanhando o agudo processo de militarização do Estado em anos recentes (Harig, 2022). Este capítulo se debruça sobre esse fenômeno, examinando a militarização da burocracia brasileira com foco nas agências reguladoras federais. Referimo-nos à militarização como patronagem militar,⁴ ou seja, a nomeação discricionária e com fundamentos políticos de oficiais militares para cargos na burocracia civil – diferente, portanto, de formas civis de patronagem (Kopecky, Mair e Spirova, 2012; Panizza *et al.*, 2020). Como demonstrado por Schmidt (2022), durante o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), as agências reguladoras foram, proporcionalmente, o segundo grupo de entidades públicas mais militarizado, logo abaixo das empresas estatais.

Neste capítulo, refletimos teórica e empiricamente sobre essa transformação no interior do Estado brasileiro, contribuindo, ao final, para o entendimento das causas e dos efeitos da ascensão populista e do retrocesso democrático sobre o quadro burocrático dos reguladores autônomos no Brasil. Analiticamente, estabelecemos um conjunto de mecanismos facilitadores e desenvolvemos expectativas acerca da patronagem militar no nível organizacional, enfocando dois casos representativos: a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Metodologicamente, portanto, articulamos um modelo conceitual construído a partir de um conjunto interdisciplinar de campos teóricos das ciências sociais, posteriormente aplicando esse mesmo modelo à revisão descritiva do caso brasileiro e, finalmente, à análise mais rigorosa das duas agências reguladoras mencionadas.

4. Seguimos Bayer *et al.* (2023) em nossa concepção de militarização. Para esses autores, a militarização política refere-se ao “grau em que os militares detêm prerrogativas e poder de decisão e influenciam o funcionamento interno da coalizão governamental” (Bayer *et al.*, 2023, p. 4, tradução nossa). A patronagem militar é um dos pilares da militarização política, pois a nomeação de oficiais militares na burocracia civil estabelece ou mantém o poder dos militares sobre a administração e as políticas públicas, ao mesmo tempo que contribui para a implementação da agenda da coalizão governista.

Após esta introdução, o texto avança com a seguinte estrutura. Na próxima seção, revisitamos o debate sobre retrocesso democrático e apresentamos a estrutura analítico-conceitual adotada neste estudo, estipulando três mecanismos explicativos da patronagem militar. Em seguida, discute-se o caso brasileiro, expondo evidências empíricas da militarização, tanto gerais quanto dos casos típicos da Anvisa e da ANP. O trabalho finaliza apontando as principais implicações do estudo e possíveis caminhos para pesquisas futuras.

2 RETROCESSO DEMOCRÁTICO E MILITARIZAÇÃO DE AGÊNCIAS REGULADORAS: PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Para assegurar a implementação de sua agenda político-partidária, governantes buscam, de distintas maneiras, alinhar a atuação da burocracia aos objetivos da coalizão governista. Essa é uma prática habitual em regimes democráticos. Porém, em governos populistas de viés autoritário, uma percepção hostil da burocracia se torna mais evidente. Nesses casos, é comum que se associe a burocracia a elementos de opacidade, autointeresse e corporativismo, assim, representando-a como um “*deep state*” a dificultar o alcance das transformações almejadas pela plataforma populista (Fukuyama, 2024; Skowronek, Dearborn e King, 2021). Nessa circunstância, o alinhamento da burocracia pode ser buscado por meio de uma mais ostensiva e contundente politização, substituindo critérios baseados no mérito por ações políticas parcializadas para seleção, remuneração, promoção e disciplinamento de membros do serviço público (Peters e Pierre, 2004).

A substituição do critério racional-legal e meritocrático por motivações eminentemente políticas abre espaço para a patronagem na burocracia. Como conceito-chave neste trabalho, a patronagem deve ser compreendida como uma estratégia de que decisores políticos lançam mão para aumentar sua capacidade de controle do aparato burocrático, permitindo também o acesso a recursos materiais e imateriais do (ou pelo) Estado a indivíduos do mesmo grupo político (Toral, 2024). A literatura costuma entender a patronagem por seu caráter civil, ou seja, como sendo protagonizada por atores civis implantados em espaços burocráticos civis. Intrigante, portanto, é a nomeação discricionária de oficiais militares para cargos civis, o que aqui tratamos como patronagem militar. Mais duvidoso e inquietante ainda é quando a patronagem militar ocorre não na vigência de governos militares ou de ditaduras mas em pleno funcionamento de regimes democráticos civis.

A patronagem militar se fez mais visível em tempos recentes, no contexto da difusão mundo afora de governos populistas de corte autoritário, ainda que eleitos pelo voto popular (Croissant *et al.*, 2024). Contudo, mesmo reconhecendo que experiências contemporâneas, particularmente na América Latina, na África e na Ásia, demonstram o peso que os militares detêm no jogo político, ainda é

raro observar oficiais militares ocupando postos civis em agências reguladoras setoriais. Em teoria, as agências reguladoras autônomas são menos suscetíveis à patronagem, inclusive a militar.

Dado o desenho institucional do qual se beneficiam, espera-se que essas agências abriguem especialistas dedicados a setores-chave da economia nacional e essenciais à vida social, sendo também, ao menos formalmente, autônomas em relação ao Poder Executivo (Coban, 2024; Gilardi, 2005; Maggetti, 2007).⁵ Além disso, a credibilidade de um sistema regulatório que em alguma medida depende do grau de incorporação ao regime jurídico doméstico de atributos regulatórios recomendados internacionalmente também é tida como uma pré-condição para a atração de investimentos privados em setores regulados. Portanto, dependendo de como iniciativas de militarização em agências reguladoras são percebidas por atores econômicos relevantes, a patronagem militar pode levar a perdas reputacionais e retrair decisões de investimento privado, prejudicando a qualidade e a estabilidade de serviços públicos.

Nesse sentido, podemos tratar a militarização de agências reguladoras como um fenômeno de elevada complexidade e alto risco, além de sujeito a uma dinâmica própria. Se percebida como danosa à credibilidade institucional e indutora de riscos reputacionais, a patronagem militar em reguladores autônomos pode induzir à desorganização de setores regulados, o que, além de ensejar possíveis perdas econômicas, pode ter reflexos eleitorais. Perturbações em áreas de serviços públicos essenciais podem acarretar insatisfação popular e, conseqüentemente, danos eleitorais ao grupo político incumbente. Portanto, os riscos econômicos e as possíveis instabilidades em setores regulados podem elevar os custos políticos da militarização, na medida dos riscos que ela impõe à própria sustentabilidade da coalizão de governo. Provavelmente em decorrência desses cenários, a patronagem militar em agências reguladoras autônomas não está fartamente mapeada na literatura; muito pelo contrário. Assim, vale questionar acerca dos mecanismos que podem viabilizá-la em situações específicas, como no caso das agências reguladoras brasileiras. Ressaltamos a seguir três desses mecanismos.

Primeiramente, a militarização pode estar ligada a considerações eleitorais. Em contextos nos quais os militares gozam de apoio e confiança da sociedade, o Poder Executivo pode procurar trazer oficiais militares à burocracia civil por fins estritamente eleitorais – ou eleitoreiros. Por exemplo, líderes populistas contemporâneos propiciaram mais espaço para militares em operações ostensivas – e por vezes permanentes – em áreas de segurança pública e no patrulhamento de centros urbanos. Com isso, procurou-se demonstrar proatividade em resposta a

5. Com isso, não estamos afirmando que a autonomia formal, *de jure*, assegura a autonomia *de facto* (Maggetti, 2007). Para uma discussão sobre tipos de autonomia e sua aplicação para o caso brasileiro, ver Cunha e Silva (2024).

uma preocupação cotidiana da sociedade, qual seja, a violência urbana (Jenne e Martínez, 2022; Panster e Serrano, 2024). Essa decisão política de legitimação via militarização é vista como uma maneira de elevar o *status* reputacional tanto do Executivo quanto dos próprios militares, ainda que sua legalidade e efetividade possam ser questionadas.

Um segundo mecanismo por trás da patronagem militar tem caráter ideológico ou mesmo sociológico, em virtude da base comunal ou coletiva sobre a qual se sustenta. No ambiente militar, importantes conexões sociais são forjadas em instituições educacionais, especialmente em academias militares. Nessas instituições, ocorrem a socialização e o acultramento, alinhando ideologia e identidade coletiva via treinamento militar e intenso convívio social (Murtazashvili e Shine, 2024). No contexto da militarização da burocracia civil, os mesmos laços de relacionamento podem ser acionados. Especialmente quando lideranças políticas têm relações de afinidade e confiança prévias com o mundo militar, oficiais podem mais facilmente ascender a posições de destaque na coalizão governista e na alta burocracia. Ao líder político, por sua vez, torna-se racional apoiar-se nessa dinâmica de confiança e na hierarquia militar, com vistas ao incremento de sua capacidade de comando e de aglutinação de uma base de apoio para a formulação e a implementação de políticas e ações (Liggans *et al.*, 2019). Uma vez incorporados à coalizão governamental, é provável que militares mantenham maior lealdade ao governante do que outros grupos de interesse que, embora também pertencentes à coalizão de suporte, não mantêm os mesmos laços socioideológicos com o líder político.

Por fim, como o ambiente militar socializa os indivíduos no patriotismo, na ordem social e na autoridade, os populistas, particularmente de extrema-direita, podem instrumentalizar esses valores para uma atuação mais programática com os militares (Villamil, Turnbull-Dugarte e Rama, 2024). Nessas circunstâncias, a sobreposição e a coincidência de interesses práticos permitem que o Executivo atraia as Forças Armadas e que militares acudam às demandas do Executivo nos temas em que compartilham objetivos programáticos – políticos e econômicos – comuns, o que vai além de uma proximidade de tipo socioideológica (Fric e Pernica, 2024). Essa afinidade programática pode fortalecer a confiança mútua entre o líder populista e os militares no controle do aparato burocrático civil, inclusive no caso de agências reguladoras. Nesse contexto, os militares serão um parceiro leal, mas também efetivo, de um ponto de vista programático.

Esses três mecanismos podem levar a resultados diferentes e modular a intensidade e a densidade da militarização do Estado. No restante do trabalho, analisaremos as evidências empíricas da militarização das agências reguladoras no Brasil, à luz do tratamento teórico até aqui apresentado.

3 MILITARIZAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

3.1 Conjuntura política e militarização

Em 2018, Bolsonaro venceu a corrida presidencial com uma plataforma de extrema-direita e antissistema, para a qual vários grupos conservadores convergiram. Como projeto político, o bolsonarismo abarcou o conservadorismo social, o tradicionalismo religioso cristão, as agendas econômicas neoliberais e a retórica militar nacionalista (Peci, 2021; Saad-Filho e Moraes, 2018). Nesse contexto, as Forças Armadas assumiram lugar de destaque na coalizão de extrema-direita. O histórico de Bolsonaro como ex-capitão do Exército, somado a seu apoio incontestado ao regime militar que governou o Brasil por duas décadas (1964-1985), ressaltou seus laços com as Forças Armadas (Llanos e Marsteintredet, 2023). Em termos mais amplos, como observam Akkoyunlu e Lima (2022), os militares nunca perderam seu *status* privilegiado na política brasileira e sempre tiveram um poder de veto fundamental, mesmo que, por vezes, de maneira invisível. Apesar do encerramento do período ditatorial e da democratização nos anos 1980, os militares brasileiros mantiveram o apoio e a confiança popular, tornando-se relevantes e legítimos do ponto de vista eleitoral (Solar, 2022).

No entanto, observa-se que a expansão dos militares sobre a burocracia civil em circunstâncias democráticas é anterior ao governo Bolsonaro. A militarização no governo federal iniciou seu adensamento durante o governo de centro-esquerda de Dilma Rousseff (2011-2016). Porém, nesse momento, a militarização não englobava agências reguladoras com a mesma intensidade e densidade que no governo Bolsonaro. Especialmente no que importa aos estratos hierárquicos mais elevados, entre o governo Rousseff e o início do governo Bolsonaro, as agências reguladoras federais seguiram tendência de desmilitarização, como será visto no gráfico 1.

Nesse primeiro momento, a elevação da presença militar no serviço público promovida pelo governo de Rousseff vinculou-se primordialmente a motivações fiscais. A transferência de servidores militares para posições civis auxiliou a mitigar a carência de pessoal em áreas importantes que necessitavam de novas contratações via concurso público. Nozak (2021) relata que, no governo Rousseff, militares foram absorvidos para, por exemplo, apoiar na concessão de auxílios e pensões pelo Ministério da Previdência Social, combatendo uma espécie de “fadiga” operacional (K’Akumu, 2022).

Porém, a militarização do serviço público brasileiro cresceu exponencialmente durante o governo Bolsonaro, atingindo o pico em 2021, com quase 11 mil oficiais militares empregados no Executivo federal.⁶ Em particular, a participação de militares nas diretorias das agências reguladoras, inclusive no posto de autoridade

6. Mais informações em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>.

máxima desses órgãos, como nos casos de Anvisa e ANP, foi uma situação que distinguiu a gestão Bolsonaro de administrações anteriores.

3.2 Evidências da militarização e os mecanismos facilitadores

Para coletar e analisar as evidências sobre militarização das agências reguladoras, utilizamos dados oficiais do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), compilados por meio do Atlas do Estado Brasileiro produzido pelo Ipea.⁷ Esse procedimento nos permitiu filtrar, dentro da burocracia civil, informações individualizadas sobre a filiação militar e realizar a correspondência entre os registros civis e militares, para fins analíticos. Por questões de disponibilidade de informações, nosso conjunto de dados abrange o período entre 2013 e 2024, com números referentes a janeiro de cada ano. Os registros foram padronizados para resolver inconsistências, remover duplicações e alinhar estruturas de classificação. Esses procedimentos forneceram uma base abrangente e confiável para avaliar a presença de militares na burocracia civil brasileira e, mais precisamente, nas agências reguladoras do país.

O gráfico 1 mostra a trajetória de militarização no conjunto das onze agências reguladoras federais. Ele inclui dados sobre a presença militar total, o número de militares em postos de nomeação (cargos em comissão) e, também, as nomeações para cargos superiores (alta administração). Os números referentes ao que chamamos de nível superior correspondem aos ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) de níveis 4 a 7 ou equivalentes. Em ordem crescente, os níveis DAS 4 a 7 abrangem os cargos de coordenador-geral, gerente e gerente-geral, secretário ou superintendente, diretor e diretor-geral – ou nomenclaturas similares.

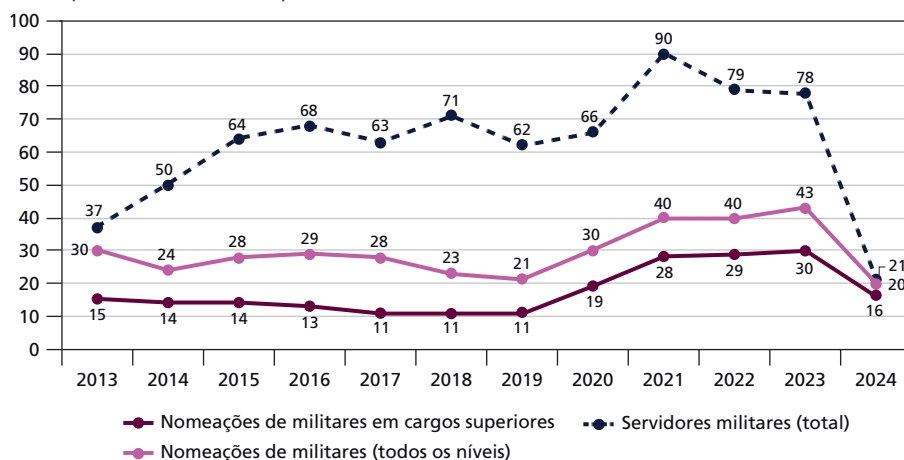
Conforme consta no gráfico 1, as nomeações militares – tanto no geral quanto em cargos superiores – declinaram até 2018. No entanto, entre 2019 e 2023, subperíodo que abrange o mandato de Bolsonaro, o total de nomeações de oficiais militares para agências reguladoras mais que dobrou, quase triplicando para os cargos superiores. Além disso, o gráfico 1 revela que o número de militares nas agências reguladoras caiu substancialmente de 2023 para 2024. Como Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência em janeiro de 2023, foi somente em 2024 que os dados puderam expressar a mudança tendencial da presença militar na burocracia civil. Ainda de acordo com o gráfico 1, o número total de oficiais militares em agências reguladoras atingiu o nível mais baixo de toda a série em 2024, enquanto as nomeações gerais de militares – ou seja, para qualquer nível hierárquico – retornaram aos níveis pré-Bolsonaro no mesmo ano.

7. Os dados do Siape estão parcialmente disponíveis em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/paginas-do-observatorio/catalogo>. Outra parte pode ser disponibilizada sob demanda com a administração do sistema.

GRÁFICO 1

Servidores militares em agências reguladoras federais (2013-2024)

(Em números absolutos)



Fonte: Ipea – Atlas do Estado Brasileiro; e Siape. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>; e <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/paginas-do-observatorio/catalogo>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de janeiro para todos os anos.

Como os cargos de alto escalão incluem oficiais militares nos conselhos diretivos, posições essas que desfrutavam de mandato de quatro a cinco anos, as reduções nos números de alto escalão naturalmente levam mais tempo para ocorrer. De fato, os diretores de agências reguladoras nomeados por Bolsonaro até o final de sua gestão mantiveram seus cargos mesmo com a mudança da Presidência para o governo de centro-esquerda – ou centro – de Lula, em 2023.

No que tange às motivações para a militarização das agências reguladoras brasileiras, existem diferentes justificativas possíveis. Suportados pelas perspectivas teóricas apresentadas na seção 2, procuramos elucidar o processo de militarização a que foram submetidas duas das agências mais representativas, quais sejam, a Anvisa e a ANP. Essas agências são dois dos mais notáveis casos de militarização, haja vista terem sido presididas por militares nomeados durante a gestão Bolsonaro. As lideranças militares na Anvisa e na ANP tiveram à sua disposição a possibilidade de gerar repercussões internas e ao longo de toda a cadeia hierárquica das agências, além de externas, junto à operação dos setores regulados.

Quanto à Anvisa, a agência parece ter sido submetida a um processo que Harig (2022) define como “militarização por demanda popular”. Os militares, sendo uma instituição bem-conceituada perante a sociedade brasileira e especialmente por parte de grupos sociais conservadores, tornaram-se um intermediário apropriado para controlar a agência. A confiança de Bolsonaro em delegar o

controle do principal regulador de saúde do país aos militares ficou evidenciada durante a pandemia da covid-19, quando o contra-almirante da Marinha Antônio Barra Torres foi nomeado para presidir a Anvisa de novembro de 2020 a dezembro de 2024 – com sabatina no Senado realizada em outubro de 2020.

A nomeação de um oficial da Marinha brasileira para liderar a Anvisa durante a pandemia provavelmente buscou atender a interesses de grupos conservadores e às motivações do próprio presidente para a gestão da crise sanitária (Jucá, 2020). Bolsonaro foi contundente na oposição a medidas de limitação de contágio, ao uso obrigatório de máscaras e à imunização, além de ter incentivado a adoção de medicamentos controversos no combate aos sintomas da covid-19, como a hidroxicloroquina (Peci, 2021). Outros temas importantes sobre áreas sensíveis a eleitorados conservadores, como a produção e o consumo de produtos medicinais à base de cânhamo, que sofrem a oposição de grupos como os evangélicos, tiveram sua análise e discussão na Anvisa significativamente afetadas tão logo os militares assumiram o controle da agência (Soares, 2022). Portanto, considerações eleitorais e a capacidade de dar respostas a demandas advindas de uma parte importante do eleitorado conservador são prováveis fatores explicativos da militarização da Anvisa. Assim como a Anvisa, o próprio Ministério da Saúde, ao qual a Anvisa está vinculada, teve como ministro durante grande parte do período pandêmico outro militar, o general Eduardo Pazuello.

No caso da ANP, um fator programático mediou o impacto das relações cívico-militares e motivou a nomeação de outro oficial da Marinha, o contra-almirante Rodolfo Saboia, para o cargo de diretor-geral. Como foi dito anteriormente, a patronagem militar pode ser um instrumento para a implementação de agendas políticas que atendam a interesses políticos e econômicos de grupos domésticos poderosos, inclusive os próprios militares. Nesse sentido, a presença militar na ANP parece ter tido o propósito de auxiliar nos planos de privatização e liberalização que Bolsonaro tinha para o setor de petróleo e gás. Além da ANP, o Ministério de Minas e Energia, encarregado da formulação de políticas no setor, também foi chefiado por um comandante militar durante a maior parte do governo Bolsonaro, o almirante Bento de Albuquerque.

A militarização de áreas importantes da pasta da energia e petróleo e gás alinhou-se à agenda de liberalização e desregulamentação do setor, também partilhada pelo Ministério da Economia. Embora a proposta do governo Bolsonaro de privatizar tudo (Saad-Filho, 2021), inclusive a Petrobras, não tenha sido plenamente realizada, o arranjo militar-neoliberal auxiliou na privatização de importantes áreas do conglomerado estatal, como a BR Distribuidora, maior varejista de combustíveis do país até então, e a Transportadora Associada de Gás (TAG), uma das líderes do setor de transporte de gás (Brazil [...], 2021). Ao mesmo tempo, durante o

período de liderança militar na ANP, a exploração de campos de petróleo no país foi concedida a empresas privadas com base em arranjos regulatórios menos exigentes do que em momentos anteriores (Jesus, 2022). Portanto, a visão dos militares alinhou-se a intenções neoliberais. Essa aliança entre militares e neoliberais radicais fundou-se no compartilhamento de noções de ordem e conservadorismo, em si opostas a pautas de transformação socioeconômica caras ao campo progressista (Andrade, 2021).

Adicionalmente, o discurso da privatização no setor petrolífero também foi calcado em uma retórica anticorrupção, uma vez que o grupo Petrobras esteve no centro de escândalos de corrupção que surgiram durante as administrações de centro-esquerda lideradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) até 2016. Os militares posicionaram-se abertamente em favor de um legalismo moralizador e anticorrupção que prometia sanar a crise de corrupção no país, discurso esse que também abriu espaço para a ascensão de Bolsonaro ao poder como um suposto *outsider* político (Veçoso, 2019). De acordo com Müller (2016, p. 47, tradução nossa), em regimes populistas, um tipo de “legalismo discriminatório” é “praticado abertamente e, pode-se suspeitar, com a consciência moral limpa”.

Na prática, as lideranças militares na ANP e na Anvisa obtiveram o controle de grande parte da agenda regulatória e influíram nos setores regulados. Além disso, os militares puderam impor a sua cultura hierárquica dentro desses órgãos. A presença militar foi sentida na maioria dos níveis hierárquicos dessas agências, de modo que é difícil cogitar outro grupo da coalizão de Bolsonaro que pudesse oferecer a mesma quantidade, diversidade e grau de lealdade ao ex-presidente em seu projeto de ocupação de áreas e cargos nas agências reguladoras que não os militares. Ao menos na ANP e na Anvisa, os militares apresentaram uma vantagem comparativa ao projeto político de Bolsonaro, em seu intento de controlar essas agências reguladoras e as principais pautas às quais estavam encarregadas.

Ainda quanto aos efeitos concretos da militarização, a Anvisa exemplifica bem as mudanças organizacionais e culturais que uma tomada militar pode provocar em agências reguladoras. Durante o período de liderança militar, a diretoria da Anvisa passou a recorrentemente deliberar de maneira unânime em temas importantes (Decisões [...], 2024), anuindo, assim, à posição do contra-almirante que liderava a agência como diretor-presidente. Seria natural que votos divergentes ou minoritários entre os cinco diretores do colegiado diretivo fossem mais frequentes.

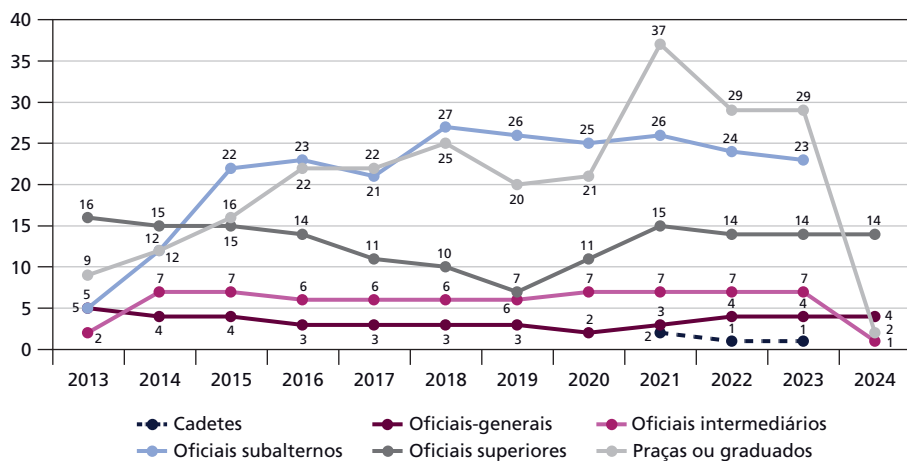
Entretanto, a militarização não foi menos marcante nos níveis hierárquicos abaixo dos quadros diretivos das agências. Com base nos dados utilizados neste estudo, também podemos classificar os militares com atuação nas agências reguladoras a partir de suas patentes originais. Os registros oficiais demonstram que a maioria das nomeações militares para as agências reguladoras federais não

envolveu militares de alta patente, mas sim oficiais de média e baixa patentes. Em particular, a maioria dos oficiais que assumiram cargos nas onze agências reguladoras federais durante o governo Bolsonaro eram praças ou graduados, conforme exposto no gráfico 2.

GRÁFICO 2

Militares nas agências reguladoras por patente militar (2013-2024)

(Em números absolutos)



Fonte: Ipea – Atlas do Estado Brasileiro; e Siape. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>; e <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/paginas-do-observatorio/catalogo>.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores de janeiro para todos os anos.

2. Oficiais-generais incluem generais do Exército, almirantes da Marinha e marechais-chefes da Força Aérea; oficiais superiores são os tenentes-generais, maiores-generais, contra-almirantes, tenentes-brigadeiros e cargos similares; oficiais intermediários incluem maiores, coronéis e capitães; oficiais subalternos são primeiros e segundos-tenentes, subtenentes, oficiais-pilotos e similares; praças e graduados são oficiais não comissionados.

Como mostra o gráfico 2, os oficiais superiores, que incluem tenentes-generais, maiores-generais, contra-almirantes, tenentes-brigadeiros e similares, também obtiveram mais espaço nas agências reguladoras durante o governo Bolsonaro, porém com menos nomeações do que nos casos de oficiais de nível médio e baixo. Enquanto isso, generais e outras patentes de nível equivalente, como almirantes e marechais, elevaram sua participação em proporções ainda menores. Schmidt (2022) já havia demonstrado que oficiais militares de média e baixa patentes foram os principais atores na militarização de todo o serviço público brasileiro.

Pode-se argumentar que é improvável que esses oficiais de média e baixa patentes tenham sido nomeados para as agências reguladoras por mérito e que seu histórico militar tenha se mostrado mais adequado para um trabalho como regulador do que o de outros candidatos em potencial, incluindo servidores públicos de carreira do quadro de pessoal das próprias agências reguladoras. Esse

descompasso entre a capacidade militar e as atividades como regulador dá suporte à afirmação de Peci (2021, p. 7, tradução nossa) de que “a contratação de leais em detrimento da especialização [...] foi a estratégia preferida do bolsonarismo, uma vez no governo”. Para a gestão da governança regulatória no Brasil, o populismo autoritário se mostrou um projeto político no qual a estabilidade institucional e o profissionalismo burocrático não foram preocupações essenciais (Peters, 2024).

4 CONCLUSÃO

Este trabalho examinou as estratégias que líderes populistas podem buscar para controlar agências reguladoras autônomas. O texto explorou o caso do governo federal brasileiro, principalmente sob a administração da extrema-direita de Bolsonaro (2019-2022). A relevância desse caso foi documentada na literatura, que comprovou o expressivo aumento no número de oficiais militares em cargos burocráticos civis no Brasil, tanto em nível ministerial quanto na administração indireta.

Embora teoricamente mais difíceis de militarizar, as agências reguladoras brasileiras também foram submetidas à patronagem militar. Os reguladores autônomos, incluindo os brasileiros, têm como princípios norteadores a despolitização e a autonomia administrativa, o que significa maior proteção contra a intervenção política direta. Espera-se que essa característica crie obstáculos a práticas de nomeação que não estejam baseadas no mérito. Além disso, tentativas de militarização das agências reguladoras podem acarretar sérias consequências, principalmente quando a militarização reduz a credibilidade do sistema regulatório, criando, em última instância, problemas de desempenho nos setores regulados.

Diante desses riscos e obstáculos, foram apresentados neste capítulo mecanismos por meio dos quais a militarização da burocracia civil ainda assim pode ocorrer. Esses mecanismos permitiram que Bolsonaro recorresse à patronagem militar nas agências reguladoras para fins eleitorais e programáticos, como mostram, respectivamente, os casos da Anvisa e da ANP. O Brasil parece ter sido pioneiro na adoção da patronagem militar em agências reguladoras, antecipando cenários que podem vir a se desenvolver em outras jurisdições sob controle populista. Esse protagonismo do Brasil pode estimular pesquisadores a explorar mais a fundo dinâmicas similares ou em formação tanto no país quanto em outras partes do mundo.

REFERÊNCIAS

- AKKOYUNLU, K.; LIMA, J. A. Brazil's stealth military intervention. **Journal of Politics in Latin America**, v. 14, n. 1, p. 31-54, 2022.
- ANDRADE, D. P. Neoliberalismo e guerra ao inimigo interno: da Nova República à virada autoritária no Brasil. **Caderno CRH**, v. 34, p. 1-34, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v34i0.44901>.
- BAUER, M. W.; BECKER, S. Democratic backsliding, populism, and public administration. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 3, n. 1, p. 19-31, 2020.
- BAUER, M. W. *et al.* (ed.). **Democratic backsliding and public administration: how populist in government transform bureaucracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
- BAUER, M. W.; LOTTA, G.; SCHMIDT, F. H. Bureaucratic militarization as a mode of democratic backsliding: lessons from Brazil. **Democratization**, v. 32, n. 3, p. 595-613, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13510347.2024.2382355>.
- BAYER, M. *et al.* Multidimensional measures of militarization (M3): a global dataset. **Armed Forces & Society**, v. 51, n. 3, p. 815-839, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0095327X231215295>.
- BRAZIL privatization projects. **Gov.br**, 30 Dec. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/en/government-of-brazil/latest-news/2021/brazil-privatization-projects>.
- COBAN, M. K. Rethinking de facto autonomy? A multi-policy area approach and the regulatory policy process. **Review of Policy Research**, v. 41, n. 3, p. 508-530, 2024.
- CROISSANT, A. *et al.* Remilitarisation in Asia: trends and implications. **Giga Focus Asia**, n. 2, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.57671/gfas-24022>.
- CUNHA, B. Q.; CAVALCANTE, P. Quantidade significa qualidade? Comparando evidências de capacidade burocrática e desempenho entre grupos de agências no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 59, n. 2, e2023-0416, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220230416>.
- CUNHA, B. Q.; SILVA, M. S. Incredibly committed? Assessing regulatory agency financial autonomy in Brazil from a critical perspective. **Journal of Politics in Latin America**, v. 16, n. 3, p. 353-379, 2024.
- DECISÕES unânimes da Anvisa levantam suspeitas no Congresso. **IstoÉ**, 11 jan. 2024. Disponível em: <https://istoe.com.br/decisoes-unanimis-da-Anvisa-levantam-suspeitas-no-congresso>.

FRIC, P.; PERNICA, B. Civil-military relations in the season of military populism: Czechia. **Armed Forces & Society**, v. 50, n. 3, p. 710-738, 2024.

FUKUYAMA, F. In defense of the deep state. **Asia Pacific Journal of Public Administration**, v. 46, n. 1, p. 1-12, 2024.

GILARDI, F. The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors. **Swiss Political Science Review**, v. 11, n. 4, p. 139-167, 2005.

GOMIDE, A. de Á.; SILVA, M. M. de S.; LEOPOLDI, M. A. (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea, 2023.

HARIG, C. Militarisation by popular demand? Explaining the politics of internal military roles in Brazil. **Bulletin of Latin American Research**, v. 41, n. 3, p. 465-482, 2022.

HUNTER, W.; VEGA, D. Populism and the military: symbiosis and tension in Bolsonaro's Brazil. **Democratization**, v. 29, n. 2, p. 337-359, 2022.

JENNE, N.; MARTÍNEZ, R. Domestic military missions in Latin America: civil-military relations and the perpetuation of democratic deficits. **European Journal of International Security**, v. 7, n. 1, p. 58-83, 2022.

JESUS, D. S. V. de. The strategy of chaos: Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro (2019-2022). **International Journal of Social Science Studies**, v. 10, n. 6, p. 1-14, 2022.

JUCÁ, Beatriz. Bolsonaro arrasta Anvisa para o centro da disputa ideológica sobre vacinas da covid-19. **El País**, 23 out. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-10-24/bolsonaro-arrasta-anvisa-para-o-centro-da-disputa-ideologica-sobre-vacinas-da-covid-19.html>. Acesso em: 16 abr. 2025.

K'AKUMU, O. A. Militarization of municipal service provision in metropolitan Nairobi? A localized document analysis of Africa's "fatigue duty" politics. **Journal of Contemporary African Studies**, v. 40, n. 4, p. 495-510, 2022.

KOPECKY, P.; MAIR, P.; SPIROVA, M. (ed.). **Party patronage and party government in European democracies**. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2012.

LIGGANS, G. *et al.* Military veterans in federal agencies: organizational inclusion, human resource practices, and trust in leadership as predictors of organizational commitment. **Public Personnel Management**, v. 48, n. 3, p. 413-437, 2019.

LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. Introduction: Latin American Presidential democracies in times of turbulence. *In*: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. (ed.). **Latin America in times of turbulence presidentialism under stress**. New York: Routledge, 2023. p. 1-16.

MAGGETTI, M. De facto independence after delegation: a fuzzy-set analysis. **Regulation & Governance**, v. 1, n. 4, p. 271-294, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2007.00023.x>.

MAJONE, G. The rise of the regulatory state in Europe. **West European Politics**, v. 17, n. 3, p. 77-101, 1994.

MÜLLER, J.-W. **What is populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.

MUNO, W.; BRICENO, H. Autocratization and public administration: the revolutionary-populist regime in Venezuela in comparative perspective. **Asia-Pacific Journal of Public Administration**, v. 45, n. 1, p. 73-92, 2023.

MURTAZASHVILI, I.; SHINE, J. Education and military-societal convergence. In: CROISSANT, A.; KUEHN, D.; PION-BERLIN, D. **Research Handbook on Civil-Military Relations**. Cheltenham: Edward Elgar, 2024. p. 333-348. Disponível em: <https://doi.org/10.4337/9781800889842.00035>.

NOZAK, W. A militarização da administração pública no Brasil: projeto de nação ou projeto de poder? **Caderno da Reforma Administrativa**, n. 20, p. 1-24, maio 2021.

PANIZZA, F. *et al.* Roles, trust and skills: a typology of patronage appointments. **Public Administration**, v. 97, n. 1, p. 147-161, 2020.

PANSTER, W. G.; SERRANO, M. Civil-military relations in Mexico: from one-party dominance to post-transition insecurity. **Armed Forces & Society**, v. 49, n. 4, p. 217-235, 2024.

PECI, A. Populism and bureaucratic frictions: lessons from Bolsonaroism. **Korean Journal of Policy Studies**, v. 36, n. 4, p. 27-35, 2021.

PETERS, B. G. Democratic backsliding and the policy agenda: losing interest in, and capacity for, the future. In: SILVA, M. M. de S.; GOMIDE, A. de Á. (ed.). **Public policy in democratic backsliding: how illiberal populists engage with the policy process**. Cham: Palgrave MacMillan, 2024. p. 39-58.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. (ed.). **The politicization of the civil service in comparative perspective: a quest for control**. Abingdon: Routledge, 2004.

PION-BERLIN, D.; DUDLEY, D. Civil-military relations: what is the state of the field? In: SOOKERMANY, A. (ed.). **Handbook of Military Sciences**. Cham: Springer, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-030-02866-4_37-1.

SAAD-FILHO, A. Brazilian democracy facing authoritarian neoliberalism. *In*: WILLIAMS, M.; SATGAR, V. (ed.). **Destroying democracy**: neoliberal capitalism and the rise of authoritarian politics. Johannesburg: Wits University Press, 2021. p. 97-111.

SAAD-FILHO, A.; MORAIS, L. **Brazil**: neoliberalism versus democracy. London: Pluto Press, 2018.

SÁNCHEZ-TALANQUER, M.; GREENE, K. F. Is Mexico falling into the authoritarian trap? **Journal of Democracy**, v. 32, n. 4, p. 56-71, 2021.

SCHMIDT, F. de H. **Presença de militares em cargos e funções comissionadas do Executivo federal**. Brasília: Ipea, 2022. (Nota Técnica Diest, n. 63). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11211>.

SKOWRONEK, S.; DEARBORN, J. A.; KING, D. S. **Phantoms of a Beleaguered Republic**: the deep state and the unitary executive. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2021.

SOARES, M. K. Ignorância e políticas públicas: reflexões sobre a regulação de *cannabis* para uso medicinal no Brasil. *In*: KOGA, N. M. *et al.* (ed.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 673-695.

SOLAR, C. Trust in the military in post-authoritarian societies. **Current Sociology**, v. 70, n. 3, p. 317-337, 2022.

THATCHER, M.; STONE SWEET, A. Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. **West European Politics**, v. 25, n. 1, p. 1-22, 2002.

TORAL, G. How patronage delivers: political appointments, bureaucratic accountability, and service delivery in Brazil. **American Journal of Political Science**, v. 68, n. 2, p. 797-815, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/AJPS.12758>.

VEÇOSO, F. F. C. Anti-corruption legalism and moralizing authoritarianism in Brazil. **Third World Approaches to International Law Review**, n. 8, p. 1-8, 2019.

VILLAMIL, Francisco; TURNBULL-DUGARTE, Stuart J.; RAMA, José. Rally' round the barrack: far-right support and the military. **Journal of Politics**, v. 86, n. 4, Oct. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/727598>.

O ESTADO REGULADOR EM PAÍSES DESIGUAIS: A IMPORTÂNCIA DA REDISTRIBUIÇÃO VIA REGULAÇÃO E O SEU IMPACTO NO DESEMPENHO REGULATÓRIO

Flávia Maria de Mattos Donadelli¹

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo discorre sobre o debate relativo às características do Estado regulador e de seus impactos sociais, particularmente em países em desenvolvimento (Dubash e Morgan, 2012; Jarvis, 2012; Jordana, 2011). De acordo com a tradicional doutrina do Estado regulador, descrita por Majone (1997), com a redução do papel do Estado como provedor direto de serviços e a desestatização de empresas públicas a partir da década de 1980, o Estado teria passado a exercer sua influência principalmente por um direcionamento indireto da economia, baseado em novos instrumentos e agências regulatórias. Para essa perspectiva, agências regulatórias ganhariam maior credibilidade ao se tornarem instituições meramente técnicas e apolíticas, focadas exclusivamente na promoção da competição econômica, orientações técnicas e remediação de falhas de mercado. Haveria, assim, uma distinção clara entre o Estado de bem-estar social (Welfare State), altamente intervencionista e predominante até os anos 1980, e o Estado regulador (Regulatory State), que teria abandonado instrumentos de intervenção fiscal direta e adotado uma forma de intervenção indireta, por meio de instrumentos regulatórios.

Debates recentes na área de regulação têm criticado tal visão, apontando tanto para o inevitável impacto redistributivo de decisões regulatórias quanto para os benefícios práticos e normativos de um papel progressivamente social dos reguladores (Levi-Faur, 2014). Partindo-se da definição clássica de “regulação social”, de Wilson (1984), diversos autores têm enfatizado a importância de promover-se “regulação para solidariedade social” (Prosser, 2006), ressaltando o papel crucial de reguladores como protetores das parcelas mais vulneráveis da população (Haber, 2011). Abordagens econômicas têm apontado, ainda, para o potencial de que iniciativas regulatórias de redistribuição e universalização de serviços resultem em melhor funcionamento dos mercados, com a criação de ciclos virtuosos nos

1. Professora assistente de administração pública na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV Ebape).

quais o acesso mais generalizado aos serviços básicos tenha impactos sobre o desempenho de indicadores sociais – que, por sua vez, acabem por favorecer o próprio desempenho regulatório das agências² (Clarke e Wallsten, 2002; Estache e Wren-Lewis, 2010; Estache, Gomez-Lobo e Leipziger, 2001). Em outras palavras, esforços regulatórios sociais redistributivos têm sido apontados como um mecanismo importante de fortalecimento do desempenho das próprias agências regulatórias (Estache e Wren-Lewis, 2009).

O tema ganha importância internacional em janeiro de 2021, quando Joseph Biden, o então presidente dos Estados Unidos, assina uma ordem executiva sobre “diversidade, equidade, inclusão e acessibilidade”,³ com a recomendação de que as agências regulatórias do país considerem as consequências distributivas da regulação, por exemplo, ao coletar dados orientados à promoção da equidade ou apresentando análises de custo-benefício atentas a impactos sociais diferenciados. Tal debate torna-se ainda mais relevante em contextos altamente desiguais, como é o caso brasileiro. Existem, porém, pouquíssimos estudos sobre o tema, tanto no Norte quanto no Sul global.⁴ Em países como o Brasil, a regulação com foco em universalização de serviços pode, inclusive, acabar sendo a única forma de estruturar áreas historicamente precárias, gerando competição e atraindo investimentos privados para o setor.

Observa-se que a regulação adquire papel central e inevitável na configuração do Estado de bem-estar social, impactando de forma direta a redistribuição de renda e o acesso a serviços (Levi-Faur, 2014). Ademais, é importante ressaltar que diversas agências brasileiras também desempenham funções tipicamente executivas, como a gestão de fundos públicos, a concessão de subsídios e o fomento direto, distanciando-se, assim, do papel de reguladores técnicos, com impactos redistributivos apenas indiretos. A Agência Nacional do Cinema (Ancine), por exemplo, atua como agente de formulação e de implementação de políticas públicas ao operar linhas de financiamento, editais e mecanismos de fomento direto ao setor audiovisual. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), de modo semelhante, tem a prerrogativa de definir prioridades de investimento de fundos públicos – como o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust)

2. Ao colaborar para o aumento de indicadores de desenvolvimento humano, a universalização do acesso a serviços básicos, como água tratada, eletricidade, transportes e telecomunicações, contribuiria não apenas para mercados mais ricos e maiores níveis de competição intrassetor (com tarifas mais baixas e serviços melhores) (Hemming e Mansoor, 1987), mas também para a eficiência de arrecadação fiscal do governo (o que geraria externalidades positivas para os níveis de capacidade técnica e sucesso regulatório) (Parker e Kirkpatrick, 2005; Van de Walle, 1989).

3. Disponível em: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/25/executive-order-on-diversity-equity-inclusion-and-accessibility-in-the-federal-workforce/>. Acesso em: 27 out. 2025.

4. Um dos poucos estudos encontrados sobre a incorporação de considerações de equidade e de aspectos distributivos por agências regulatórias é o trabalho de Febrizio (2022), que se refere ao contexto dos Estados Unidos. O autor observa que, mesmo após a ordem executiva de Biden, apenas 47% dos documentos regulatórios analisados continham pelo menos uma frase relativa a questões distributivas, sendo que 20% destes contemplavam apenas uma. O autor conclui que “uma análise redistributiva completa e rigorosa raramente é incluída na regulação das agências” (Febrizio, 2022).

e o Fundo Tecnológico (Funtec) –, articula diretamente com municípios e, em muitos momentos, atua na ponta da implementação de políticas, tomando decisões com impacto social direto. Não considerar tais impactos de modo explícito e informado não apenas leva a uma visão limitada do potencial abrangente das agências regulatórias, como pode ainda contribuir para a geração de efeitos distributivos perversos, muitas vezes não intencionais. Assim, em oposição à tradicional visão do Estado regulador como agente de controle meramente técnico e distanciado de questões políticas de distribuição e inclusão social (Majone, 1997), este estudo investiga as barreiras e os impulsionadores da incorporação explícita de motivações e reflexões sociais pelas agências regulatórias brasileiras, tanto em termos de seus impactos para falhas regulatórias em setores de serviços (como demonstrado por Donadelli e Van der Heijden, 2024) quanto para a legitimidade mais ampla do processo regulatório perante a sociedade (Prosser, 2006; Levi-Faur, 2014).

Nota-se, porém, que estudos sobre o, assim chamado, Estado regulador de bem-estar social (Welfare Regulatory State) no Brasil ainda carecem de dois desenvolvimentos importantes. O primeiro relaciona-se a uma descrição mais detalhada acerca do modo como as agências regulatórias vêm incorporando a questão redistributiva. Conforme observado por Benish e Levi-Faur (2020), as maneiras como a regulação atinge objetivos de natureza social ou redistributiva são bastante variadas, tanto em termos de instrumentos e políticas regulatórias quanto em relação aos valores e conceitos adotados pelos reguladores. Uma das únicas variações exploradas pela literatura para o caso brasileiro refere-se a iniciativas de universalização dos serviços (Donadelli e Van der Heijden, 2024). Partindo de uma perspectiva teórica e filosófica de promoção de igualdade universal, tal abordagem não considera, via de regra, o objetivo da equidade – que engloba critérios de necessidade e de dificuldade de acesso aos bens. Assim, como elaborado na próxima seção, um dos objetivos deste capítulo é considerar o trabalho social das agências regulatórias brasileiras com vistas a diferenciar abordagens e iniciativas voltadas à promoção da universalização de acesso a serviços daquelas que focalizam a justiça como equidade.

O segundo debate importante para o qual o trabalho pretende contribuir relaciona-se ao equilíbrio de funções regulatórias e à percepção dos próprios reguladores a respeito da execução de funções de caráter social. Dentro desse debate, duas questões subjacentes são exploradas. A primeira relaciona-se às principais barreiras e impulsionadores internos tanto à expansão do escopo regulatório das agências a essa nova agenda quanto ao reconhecimento e ao direcionamento explícito do impacto que já vem ocorrendo diante das atuais escolhas e prerrogativas redistributivas das agências. Conhecer tais barreiras e impulsionadores pode contribuir tanto para uma compreensão mais histórica e contextual da evolução do tema como também para que elementos específicos sejam incentivados caso se

decida por uma promoção intencional e planejada desta agenda. Indaga-se, ainda, se a inclusão da temática social vem sendo um objetivo diretamente reconhecido e analisado pelas agências regulatórias brasileiras, ou se ela emerge como resultado da demanda e da coordenação com instituições políticas propriamente ditas. Assim, o segundo objetivo deste capítulo é refletir, com base na própria percepção dos reguladores, acerca da crescente adoção de funções regulatórias sociais e como equilibrá-las com outras funções regulatórias no contexto brasileiro. Nota-se, ainda, a possibilidade de que tensões e desafios resultem desse reequilíbrio de funções, as quais serão exploradas com base na visão dos próprios reguladores.

Este capítulo se propõe, dessa maneira, a explorar duas questões principais. A primeira, de natureza descritiva: detalhar de que forma e com base em quais conceitos as agências regulatórias brasileiras vêm incorporando objetivos sociais em sua atividade regulatória. A segunda questão, de caráter mais analítico: examinar quais são as principais barreiras e impulsionadores à promoção desta agenda no contexto das agências regulatórias brasileiras, e como o equilíbrio de funções de natureza técnica e social é percebido pelos reguladores. A seção adiante aborda a base teórica e conceitual do estudo, seguida pela justificativa da seleção de casos e métodos. Os resultados e a análise são apresentados na seção 4, que é sucedida pela conclusão do capítulo.

2 REVISÃO DA LITERATURA

De acordo com Benish, Haber e Eliahou (2017), podem existir diferentes lógicas de “cidadania regulatória” no contexto da regulação para o bem-estar social. Como observado pelos autores, que comparam sistemas de regulação do mercado de aposentadoria em Israel e no Reino Unido, enquanto no primeiro caso o governo opta por empoderar consumidores de maneira geral e abrangente, com o estabelecimento de um teto tarifário, o Reino Unido adota uma abordagem mais “igualitária”, enfatizando a proteção social mínima dos contribuintes de menor renda ao criar uma opção de aposentadoria com tarifas menores, especificamente destinada a esse público. Assim, os achados do estudo demonstram duas abordagens possíveis do trabalho de proteção social dos reguladores: i) a definição de condições gerais minimamente aceitáveis a todos (como no caso do estabelecimento do teto tarifário em Israel); ou ii) um enfoque baseado no conceito de equidade (como no caso do Reino Unido), em que se promovem condições de acesso diferentes a grupos sociais distintos.

Cepiku e Mastrodascio (2021, p. 1020), que realizaram uma análise sistemática da literatura sobre o tema, notam que tem sido dedicada atenção insuficiente à forma como a equidade social afeta o planejamento, a gestão e a avaliação das provisões de serviços públicos. Propõe-se neste capítulo, portanto, como uma

primeira contribuição para uma abordagem mais embasada da questão por parte dos reguladores independentes e da própria comunidade acadêmica brasileira, realizar-se um mapeamento das diferentes concepções de justiça distributiva adotadas pelas agências regulatórias brasileiras, para que então se possa passar a refletir sobre suas implicações práticas.

Com base ainda em Cepiku e Mastrodascio (2021, p. 1024), antecipa-se que definições de equidade na área de políticas públicas, apesar de ainda pouco abordadas, possam variar de acordo com ao menos quatro modelos: i) aqueles fundamentados em provisão (*inputs*) de serviços, oportunidades ou financiamento; ii) aqueles relativos a resultados imediatos referentes à distribuição dos serviços (níveis de universalização); iii) aqueles definidos com base em processos e resultados de longo prazo (*outcomes*), ou seja, se cidadãos de diferentes grupos estão recebendo o mesmo tratamento e tendo experiências semelhantes como resultado; e, por fim, iv) aqueles baseados apenas em resultados finais, como a ausência de diferenças sistemáticas e potencialmente remediáveis em termos da saúde de determinados grupos sociais. Os autores relatam, ainda, que a visão predominante costumava ser a de que os governos eram responsáveis apenas pela provisão (*input*) igualitária dos serviços (ou, como aqui denominado, universalização). Porém, nos dias de hoje, parece haver consenso entre os especialistas de que equidade deve caracterizar-se pela “correção de desequilíbrios na distribuição de bens sociais e políticos. Em contraste ao tratamento igualitário de todos, equidade propõe que os benefícios devam ser maiores para aqueles em maior desvantagem” (Denhardt e Catlaw, 2014, p. 123 *apud* Cepiku e Mastrodascio, 2021, p. 1024, tradução nossa).

No que diz respeito também à discussão sobre equidade baseada na provisão inicial igualitária (universalização), ou em resultados de longo prazo, a literatura apresenta uma distinção entre os conceitos de equidade horizontal – de acordo com o qual iguais devem ser tratados como iguais, isto é, todos devem ter as mesmas oportunidades de acesso a serviços, havendo universalização e igualdade – e a noção de equidade vertical – baseada na ideia de que cidadãos em posições sociais desiguais devem ser tratados de maneira diferente para que todos sejam capazes de atingir resultados semelhantes (Chitwood, 1974; Langørgen, 2011). Esta última distinção norteará, portanto, a análise deste capítulo, que, por motivos de clareza, manterá a diferenciação apenas entre aquilo que será chamado de universalização (equidade horizontal, nos termos dos autores) e equidade (entendida nessa visão como equidade vertical).

Por fim, a literatura ressalta que, para que se operacionalize o conceito de equidade, é necessário não apenas sua caracterização ou definição, mas também o seu monitoramento, com medidas (Gooden e Portillo, 2011). A associação entre

promoção de equidade e desempenho organizacional, além daquela já mencionada anteriormente em relação às falhas regulatórias, tem sido abordada igualmente por estudos sobre o uso de informações de desempenho. Em particular, Walker *et al.* (2018) observam que experimentos que fornecem informações sobre equidade, paralelamente àquelas relacionadas à eficiência e à efetividade, podem levar a uma melhor percepção de desempenho das instituições pelos entrevistados do setor da educação secundária, em comparação apenas ao fornecimento de informações sobre eficiência. Da mesma maneira, atores externos à instituição deram mais atenção às informações sobre equidade, ao passo que atores internos priorizaram efetividade.

Assim, o estudo buscará também refletir a respeito do impacto da priorização da equidade nas percepções sobre desempenho entre os servidores das próprias agências regulatórias brasileiras, bem como triangular resultados de estudos prévios a respeito de falhas e desempenho regulatório no Brasil com os achados deste estudo. Em particular, será observado o índice de falhas regulatórias elaborado por Donadelli e Van der Heijden (2024). O índice foi formulado pelos autores por meio da análise de acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) entre os anos de 2009 e 2019. No Brasil, as agências reguladoras, embora formalmente autônomas, são controladas externamente pelo Congresso Nacional, com apoio do TCU, nos termos do art. 14 da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras). O TCU desempenha um papel importante na fiscalização dessas agências, monitorando contratos de concessão, detectando irregularidades e sugerindo melhorias processuais. Sendo públicas, as recomendações e intervenções do TCU via acórdãos foram utilizadas por Donadelli e Van der Heijden (2024) para uma contagem daquilo que os autores classificam como “falhas regulatórias” de sete das onze agências regulatórias federais analisadas neste capítulo, com o resultado apresentado na tabela 1.

TABELA 1
Episódios de falhas regulatórias (2009-2019)

Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	32
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	27
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	21
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	16
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	15
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	15
Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)	5

Fonte: Donadelli e Van der Heijden (2024).

Como se tornará evidente na seção de análise, tal índice, apesar de restrito a apenas sete agências e a um período histórico anterior ao que se observa neste estudo, contribui para a criação de hipóteses acerca de potenciais impulsionadores e barreiras à implementação de iniciativas regulatórias de cunho social e sobre os potenciais efeitos da incidência de falhas anteriores na promoção de uma agenda social mais equitativa. Diferentemente do estudo, esta análise não realiza um teste formal da hipótese de que a prioridade dada à universalização do acesso pelas agências (ou qualquer outra variável relativa à priorização de justiça social) gere menores incidências de falha regulatória, apenas utilizando o índice de falhas regulatórias para a formulação de hipóteses a serem observadas em estudos futuros.

Além da crescente importância dada ao tema pela literatura acadêmica, observa-se a grande prioridade dada à avaliação e ao diagnóstico de potenciais riscos de reprodução de desigualdades sociais ao longo do processo de execução de políticas públicas pelo governo federal brasileiro. Por exemplo, o tema compõe o planejamento estratégico do governo.⁵ O governo tem, assim, se atentado à relevância de observar desequilíbrios sistêmicos, que afetam de forma desigual os grupos mais desfavorecidos, dando indicação clara da importância de se considerar o conceito de equidade no trabalho das agências regulatórias brasileiras.

Deve-se observar, por fim, que esforços de universalização de acesso não representam necessariamente a efetiva inclusão social e a redistribuição de acesso para parcelas mais desfavorecidas da população. Como apontado por estudos sobre saneamento básico, o progresso na universalização do serviço vem frequente (e paradoxalmente) acompanhado de aumento na desigualdade da distribuição, visto que esforços e recursos escassos acabam se concentrando prioritariamente nas populações e regiões mais ricas (Unicef, 2014). De maneira semelhante, o fato de que 98% da população brasileira tem a capacidade de conectar-se à rede de energia elétrica não significa que estamos próximos a um cenário de acesso efetivo, dadas as dificuldades inerentes à “pobreza energética” (Wesly *et al.*, 2024). Outro exemplo está na deficiência de acesso e fruição de serviços de internet derivada das disparidades de inclusão digital e de conectividade significativas, com repercussões também raciais e de gênero.⁶ Por fim, estudos recentes demonstram, ainda, a grande desigualdade de distribuição espacial de acesso a bens públicos dentro de espaços geográficos relativamente pequenos (como bairros de uma mesma cidade) e a sua relação com indicadores socioeconômicos (Harari, 2025). Sendo

5. Para mais informações, consultar a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil: 2020 a 2031, uma declaração de planejamento governamental que define a visão de futuro da atuação das entidades da administração pública brasileira, incluindo as autarquias (categoria que engloba as agências regulatórias). A estratégia é composta por cinco eixos (econômico, social, institucional, infraestrutura e ambiental), sendo a diretriz principal a de “elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades regionais e sociais”, diretriz esta diretamente relacionada ao tema deste estudo (Brasil, 2020).

6. Para mais informações, conferir Nascimento e Farranha (2025).

assim, a literatura vem apontando para a importância de se qualificar a incorporação de objetivos sociais por agências regulatórias e demandando uma observação mais cautelosa a respeito daquilo que realmente tem sido fomentado por meio de mecanismos e estratégias regulatórias com intenção de impacto ou inclusão social.

3 SELEÇÃO DE CASOS E MÉTODOS

Em termos de seleção de casos, optou-se por observar todas as agências regulatórias federais brasileiras (tais como definidas na Lei Geral das Agências Reguladoras), visto que todas se relacionam a setores com grande possibilidade de impacto social. Sendo assim, as agências investigadas foram:

- Aneel;
- Anatel;
- ANA;
- Anvisa;
- Antaq;
- Anac;
- ANTT;
- ANP;
- Ancine;
- ANS; e
- ANM.

A primeira parte da pesquisa desenvolveu uma análise textual de documentos publicados pelas próprias agências e disponíveis *online*. Mais especificamente, os planos estratégicos mais recentes e os relatórios anuais das agências foram integralmente lidos por um estagiário e temas de natureza e impacto social foram destacados e posteriormente examinados em detalhes. Essa análise de documentos buscou compreender como e com base em quais conceitos de justiça distributiva tais agências têm abordado a questão social em seus objetivos estratégicos e atividades regulatórias.⁷ Observou-se, assim, se os documentos evidenciam a proposta de universalização de acesso aos seus serviços regulados como um dos objetivos da

7. Reconhece-se que tecnologias assistivas de interpretação e classificação de texto poderiam ter sido empregadas, favorecendo uma maior rapidez na análise e possível expansão da quantidade de documentos investigados. Por se tratar de um estudo exploratório, porém, optou-se por adotar o método de leitura integral, permitindo, assim, a emergência indutiva de novas ideias ou conceitos não preliminarmente mapeados. O uso de tecnologias assistivas permanece uma opção importante para estudos futuros, favorecendo, por exemplo, investigações que incluam análises de impacto regulatório.

agência e, em caso afirmativo, se os documentos indicam apenas o objetivo de universalização de acesso ou se existe uma qualificação de tais objetivos com vistas a promover maior equidade entre grupos sociais. Avaliou-se, também, se o objetivo de equidade social aparece em iniciativas e objetivos regulatórios, mesmo que não tenha sido observada a finalidade de universalização.

A segunda parte da pesquisa baseou-se na condução de entrevistas com representantes das agências reguladoras com o objetivo de confirmar ou não os achados da revisão documental e obter informações sobre as percepções dos servidores a respeito do equilíbrio de suas funções regulatórias bem como de insumos para a análise das principais barreiras e dos impulsionadores desta agenda nas agências regulatórias. Com o apoio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), mediante aprovação pelo comitê de ética da Fundação Getúlio Vargas (FGV), foram solicitadas entrevistas às onze agências regulatórias federais, com foco específico em setores de maior relevância potencial para o estudo. Obteve-se o retorno de seis agências: Antaq, ANTT, Ancine, Anatel, Anvisa e Aneel, e entre os meses de abril e maio de 2025 foram conduzidas entrevistas semiestruturadas com um representante de cada uma destas seis agências, sendo três gerentes, dois coordenadores e um especialista. As entrevistas foram conduzidas com base em cinco grandes temas: i) as principais atribuições do entrevistado e de sua área dentro da agência; ii) a percepção do entrevistado em relação à prioridade dada pela agência para a concepção da universalização de acesso a serviços; iii) a percepção do entrevistado quanto à prioridade dada pela agência à noção de equidade bem como mudanças históricas relacionadas ao tema; iv) a percepção do entrevistado quanto a barreiras e impulsionadores da pauta social dentro das agências bem como em relação ao equilíbrio de funções regulatórias de caráter social com as atribuições regulatórias mais tradicionais da agência; e, por fim, v) a percepção do entrevistado acerca do impacto de prioridades sociais, redistributivas e/ou de equidade para o desempenho geral da agência. Os resultados das entrevistas foram codificados tanto a partir dos temas inicialmente propostos quanto com base em potenciais temas inéditos recorrentes, para que pudesse ser apresentada uma análise integrada e comparativa entre as diferentes agências.

Por fim, os resultados da análise documental e de entrevistas foram avaliados à luz do índice de falhas regulatórias produzido por Donadelli e Van der Heijden (2024), buscando-se, assim, a elaboração de hipóteses acerca de barreiras e impulsionadores da incorporação de objetivos de cunho social pelas agências regulatórias. Mais especificamente, indagou-se se a priorização da regulação para o bem-estar social quando analisada em termos de equidade – e não em termos de universalização, como originalmente proposto em Donadelli e Van der Heijden (2024) – também pode apresentar potenciais relações com a incidência de falhas

regulatórias. Nota-se, porém, que o uso de tal índice como indicação de desempenho é limitado e deve ser feito com extrema cautela. Primeiro, é importante ressaltar que o índice se refere somente a uma parte (sete) dos onze casos analisados neste texto. Segundo, está relacionado apenas aos anos de 2009 e de 2019. E, em conclusão, seus resultados não são necessariamente decorrentes da atuação das agências, podendo ser amplificados por crises e por situações conjunturais que vão além do controle da própria agência.

4 RESULTADOS E ANÁLISE

4.1 Análise documental

Como previamente observado, o primeiro grande objetivo deste trabalho refere-se a uma observação mais atenta e qualificada acerca da natureza dos objetivos sociais adotados pelas agências regulatórias brasileiras. O trabalho se propõe a analisar quais conceitos vêm nortear esforços regulatórios de cunho social no Brasil, verificando-se se eles se restringem a uma abordagem de igualdade de acesso (universalização) ou se vão além, incorporando também a noção de equidade (baseada em critérios de necessidade, vulnerabilidade e dificuldade de acesso aos bens). Realizar esse diagnóstico foi, assim, o grande objetivo da análise documental.

Foram examinados onze planos estratégicos e dez relatórios anuais mais recentes das agências selecionadas, em termos de sua abordagem a aspectos sociais.⁸ Os planos e os relatórios foram lidos integralmente, com a finalidade de se identificarem menções a objetivos estratégicos, iniciativas regulatórias e indicadores com implicações sociais. Termos como *equidade*, *inclusão* e *universalização* foram pesquisados, inicialmente, por meio da ferramenta de busca de palavras, mas, considerando que algumas partes representativas de esforços sociais não incluíam tais palavras, a leitura dos documentos foi integral e minuciosa, indo além das partes com menção específica a essas palavras. Tais trechos foram codificados de acordo com o seu foco principal, tendo sido divididos entre aqueles que apresentam uma noção de igualdade de acesso (universalização) e aqueles baseados em uma premissa distributiva qualificada de acordo com os critérios de necessidade e de dificuldade de acesso aos bens (equidade). Observaram-se, ainda, os tipos de indicadores (métricas) apresentados em relação a cada um desses objetivos estratégicos ou iniciativas regulatórias, e indagou-se sobre a capacidade de tais indicadores de fornecer informações relacionadas à igualdade de acesso ou à equidade. Por fim, foram incluídos exemplos retirados diretamente dos documentos. O quadro A.1 (apêndice A) sintetiza os principais achados dos planos estratégicos, enquanto o quadro A.2 (apêndice A) resume informações extraídas dos relatórios anuais.

8. O Relatório Anual da Anel não foi encontrado, tendo sido utilizadas informações do *site* da agência.

O quadro 1 sumariza a análise dos dois tipos de documentos com foco específico na atenção dada por cada agência regulatória aos conceitos de universalização e de equidade.

QUADRO 1
Resumo-análise dos relatórios anuais e planos estratégicos

	Universalização	Equidade
ANA	Sim	Parcial (foco implícito ou limitado)
ANTT	Não	Sim
ANP	Não	Não
Ancine	Sim (foco prioritário)	Sim
Anvisa	Não	Parcial (foco implícito ou limitado)
Antaq	Não	Não
Anac	Parcial (foco implícito ou limitado)	Não
ANS	Não	Não
ANM	Não	Parcial (foco implícito ou limitado)
Anatel	Sim	Sim
Aneel	Não	Sim

Elaboração da autora.
Obs.: Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária; ANS – Agência Nacional de Saúde Complementar; ANM – Agência Nacional de Mineração.

Em relação aos planos estratégicos, observa-se que, com exceção da Aneel, da ANM e da Ancine, nenhuma das agências regulatórias analisadas incorpora objetivos relacionados à equidade em seus indicadores de desempenho. A Anvisa, a Antaq e a ANP não mencionam objetivos de caráter explicitamente social em seus planos estratégicos, priorizando aspectos técnicos. Para a Anac e a ANA, os objetivos de caráter social têm foco exclusivo em universalização de acesso, não considerando a questão da equidade ou dos diferentes níveis de dificuldade de acesso. Por fim, a Anatel menciona o objetivo de equidade de maneira explícita, porém todos os indicadores de desempenho apresentados relacionam-se somente com metas de universalização.

Quanto aos relatórios anuais, observou-se que a análise relativa ao foco conceitual das agências foi bastante consistente com os planos estratégicos, exceto para a Anac, que, apesar de demonstrar certo foco em universalização em seu planejamento estratégico, por exemplo, com o objetivo estratégico (OE) 3 – Promover um acesso amplo aos serviços aéreos, não demonstra objetivos explicitamente sociais em seu relatório anual. Por este documento, fica evidente que a Anac tem como foco principal a regulação, a segurança operacional e a eficiência do setor aéreo, sem metas explícitas de redução de desigualdades ou mesmo de universalização do serviço. Seus objetivos são: i) fiscalizar empresas aéreas e aeroportos;

ii) garantir padrões de segurança e qualidade; e iii) promover a concorrência no setor. Os indicadores da Anac são técnicos e incluem, por exemplo, o nível de pontualidade dos voos, o índice de satisfação dos passageiros e o número de inspeções em aeroportos. Desta maneira, não foram encontradas métricas sobre o acesso de populações vulneráveis ou mesmo a redução de disparidades regionais.

Situação semelhante (de não haver foco em objetivos sociais) é verificada nos demais relatórios anuais, com exceção da Aneel, da Anatel, da Ancine, da ANTT e da ANA, que incorporam os conceitos de universalização e/ou de equidade de maneira explícita. Em relação à inclusão de indicadores específicos concernentes a esses temas, os relatórios anuais apontaram que, diferentemente das conclusões obtidas inicialmente com a análise dos planos estratégicos, a ANA, a ANTT e a Anatel possuem, sim, métricas relativas à universalização ou à equidade. Quando o tema específico da equidade é observado, nota-se pela análise dos relatórios anuais que as agências com foco mais evidente e claramente prioritário são a ANTT, a Anatel e a Aneel.

Assim, duas observações relevantes resultam deste trabalho de análise documental. A primeira é de que há grande variabilidade em termos da incorporação explícita de preocupações sociais pelas agências regulatórias brasileiras examinadas. Agências como ANP, Anvisa, Antaq, Anac, ANS e ANM optam por um enfoque técnico e distanciado de objetivos de natureza social, enquanto as demais agências abordam tais temas, seja pela perspectiva prioritária da universalização (ANA e Ancine), da equidade apenas (ANTT e Aneel) ou de ambas (Anatel). A segunda é que, mesmo quando há a incorporação de objetivos sociais em seus planos estratégicos, a maior parte das agências (exceto a Aneel, a Anatel e a ANTT) distanciam-se do enfoque da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil: 2020 a 2031 em relação à equidade, restringindo-se ao objetivo de universalização de acesso no que se refere à proposição de métricas e a indicadores de sucesso. Tais achados foram explorados durante as entrevistas, que adicionaram elementos mais dinâmicos e contextuais à análise documental, principalmente no que diz respeito aos impulsionadores de incorporação da agenda social pelas agências e suas principais barreiras.

4.2 Entrevistas

Conforme mencionado anteriormente, apenas seis das onze agências regulatórias federais responderam ao pedido de entrevistas a tempo de serem incluídas neste estudo. Apesar de não representarem todas as agências, as entrevistas trouxeram uma perspectiva bastante rica, que pode expandir e complementar a análise documental. Observaram-se diversos pontos marcantes. O primeiro refere-se a uma tendência clara de institucionalização do tema da “regulação para o bem-estar social” nas agências. Com exceção da Anvisa, que mantém uma posição

intencionalmente distante desta agenda, observou-se que uma série de estruturas, cargos e iniciativas específicas foram criados nos últimos três anos em diversas agências para centralizar o tratamento do tema e promovê-lo com maior eficácia. Exemplos mencionados durante as entrevistas incluem a criação da Superintendência de Sustentabilidade, Pessoas e Inovação na ANTT em março de 2025; a Superintendência de ESG⁹ e Inovação, estabelecida pela Antaq em 2023; e a Secretaria de Inovação e Transição Energética, criada no mesmo ano na Aneel, as quais indicam crescente institucionalização do tema nas agências.

O entrevistado 2 observa tendência semelhante de fortalecimento e de institucionalização da agenda. O nome da agência foi suprimido a pedido do entrevistado: “sim, eu acho, tanto dentro da [agência regulatória] quanto nas outras agências [essa agenda tem ganhado força]. A nossa ideia de criar a superintendência foi justamente estruturar esse processo, sabe?” (entrevistado 2).

Um segundo ponto comum entre as entrevistas referiu-se, especificamente, à ampliação e à consolidação de iniciativas com foco em equidade. Diversos exemplos foram constatados, indo bastante além daquelas descritas ou identificadas nos relatórios anuais e planos estratégicos, principalmente nos casos da Anatel, da ANTT e da Aneel. Apesar de focar-se prioritariamente na universalização do serviço, o entrevistado da Anatel observa:

então, por exemplo, recentemente a Anatel criou um grupo para tratar de redes comunitárias... [...] essas redes, elas estão às vezes em áreas rurais isoladas, mas também às vezes em periferias de grandes centros, onde elas também vão ser atendidas. Outro exemplo, com os recursos do Fust, o BNDES [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social] está fazendo liberação de recursos para investimento em áreas de favelas. Esse recurso é especificamente voltado para ampliação de 4G e 5G do serviço móvel em favelas (entrevistado 6).

A ANTT, por sua vez, vem executando tanto iniciativas de inclusão de gênero para favorecer a ampliação do número de mulheres como motoristas de cargas quanto incentivando a adoção de parâmetros relativos à equidade por meio de incentivos financeiros. Em relação ao primeiro caso, a entrevistada cita exigências relacionadas ao “ponto de parada e descanso”, que obriga as concessionárias a incluírem, por exemplo, banheiros femininos em todos os pontos de parada, algo que ainda não é a realidade das estradas brasileiras e que acaba tornando-se uma barreira estrutural à maior participação feminina no setor.

Para ampliar esse acesso, né, e aí a gente tem alguns programas como o “ponto de parada e descanso”, que aí obriga as concessionárias a terem uma estrutura mínima ali de parada e descanso, [...] tipo ter banheiro feminino e masculino. Parece óbvio, né? (entrevistado 2).

9. Do inglês, *environmental, social and governance* (ambiental, social e governança).

Em termos de incentivos financeiros, um ponto relevante refere-se à Resolução nº 6.057, de 2024, da ANTT, por meio da qual foram instituídos novos Parâmetros de Desempenho de Sustentabilidade (PDS) com base nos Padrões de Desempenho da International Finance Corporation (IFC), os Princípios do Equador e os Padrões de Desempenho do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O regulador trabalhará com níveis de atendimento ao padrão pelas concessionárias, fornecendo incentivos para aquelas que atingirem melhores níveis (por exemplo, debêntures incentivadas). Entre os padrões com maior potencial de impacto incluem-se uma política de gestão de recursos humanos que envolva diversidade, equidade e inclusão (PDS2); a demanda por um Plano de Ação de Reassentamento e Recuperação dos Meios de Subsistência para as comunidades afetadas por obras de concessionárias (PDS5); e a necessidade de identificar povos indígenas ou comunidades quilombolas impactadas pelos projetos e obras das concessionárias, com consequentes medidas de mitigação deste impacto (PDS7). Uma iniciativa específica relacionada ao PDS2 mencionada pela entrevistada, por exemplo, refere-se a uma parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para que egressos do sistema prisional sejam contratados pelas concessionárias.

Dentro desse PDS2, a gente tá com uma parceria com o CNJ para egressos do sistema prisional, então é um acordo de cooperação para as nossas concessionárias contratarem nas regiões em que tiver, né, egressos do sistema prisional e ajudar na inclusão, né, desses ex-detentos (entrevistado 2).

Outras iniciativas interessantes são mencionadas durante a entrevista da Aneel, cuja Secretaria de Inovação e Transição Energética vem executando, prioritariamente, as funções de letramento ou capacitação da agência em temas relacionados à agenda de sustentabilidade e bem-estar social, participando em redes internacionais sobre o tema, e desenvolvendo instrumentos de aumento da transparência acerca da tarifa elétrica com potencial impacto social. Um exemplo marcante e de grande potencial na promoção de equidade refere-se ao Subsidiômetro, uma iniciativa que expõe os custos de subsídios na tarifa de energia elétrica, informando, assim, como observa o entrevistado, políticas e discussões sobre pobreza energética e alocação tarifária.

A gente tem três iniciativas hoje vigentes. Uma delas foi relacionada à parte de capacitação, e a gente, na nossa coordenação, a gente atuou muito nisso, embora capacitação não seja o nosso objetivo [...], a gente fez muita ação tanto na iniciativa nossa quanto apoiando iniciativas da área de gestão de pessoas para fomentar capacitação sobre o tema na agência. [...] A Aneel tem um Subsidiômetro. [...] É um radar de custos de subsídios na tarifa de energia elétrica. [...] É que a transparência vai possibilitar muito a gente melhorar equidade energética, a pobreza energética, mas a transparência ajuda um pouco a justiça energética também (entrevistado 6).

Em termos de principais impulsionadores e barreiras à agenda da equidade nas agências, alguns temas recorrentes foram identificados. Em primeiro lugar, tanto pela entrevista da Aneel quanto da ANTT e da Antaq, ficou evidente o papel crucial de redes de conexão epistêmicas internacionais como impulsionadoras importantes do tema nas agências. Em relação à ANTT, observou-se a influência dos já mencionados Padrões de Desempenho da IFC, os Princípios do Equador e os Padrões de Desempenho do BID, para a instituição de novos padrões de sustentabilidade social e ambiental na Resolução nº 6.057, de 2024, ao passo que na Aneel e na Antaq verifica-se também a relevância dessas conexões para a geração de ideias e legitimidade às propostas das áreas internas encarregadas de impulsioná-las. Menciona-se, por exemplo, que

atualmente a Aneel preside a Relop [Associação de Reguladores de Energia dos Países de Língua Oficial Portuguesa] porque a Aneel precisa da Relop. Então, a gente, por exemplo, esses *workshops* que a gente organizou, foram muito nessa linha de ajudar essa iniciativa estratégica (entrevistado 6).

Outro elemento que surge não só como impulsionador, mas também como potencial barreira à adoção de perspectivas regulatórias com impacto social, é o papel das lideranças das agências. Esta perspectiva torna-se muito clara tanto pela entrevista da Aneel, cuja diretoria vem priorizando o tema, quanto aquela da Anvisa, cuja diretoria preza pela natureza técnica da agência, muitas vezes abstendo-se intencionalmente de interferir em temas com potencial de impacto social. Nas palavras do entrevistado da Aneel:

a criação da coordenação [focada em sustentabilidade e bem-estar social] aconteceu por decisão da diretoria. [...] Outro exemplo é o guia. O próprio guia [sobre transição energética], quando a gente teve a ideia de fazer o guia, foi uma ideia que a gente construiu dentro da coordenação, a gente sabia que ia enfrentar essas resistências nas áreas técnicas... E, quando a gente levou isso para a diretoria, isso foi abraçado (entrevistado 6).

Por sua vez, no caso da Anvisa, a entrevistada observa haver uma redução na priorização do tema, em grande parte em função das mudanças de liderança.

O que eu observo, da experiência, [é] que antes nós tínhamos uma diretoria, diretores que eram sanitaristas. Esse[s], sim, tinha[m] uma preocupação maior com esses aspectos de universalidade, equidade, integralidade, que tem a ver com o Sistema Único de Saúde [SUS]. À medida que esses diretores foram mudando e o número de sanitaristas reduzindo, essa discussão, ela é feita por alguns técnicos, e, não, você não vai ver tanto no planejamento estratégico ou nas lideranças da Anvisa (entrevistado 4).

Em termos de principais barreiras à incorporação do foco social no trabalho dos reguladores, observa-se que estas não são de natureza ideológica ou cultural, mas

prioritariamente associadas à falta de recursos (tanto de pessoal e financeiros quanto de conhecimento). Diversos entrevistados mencionam a falta de pessoal como problema crônico de suas agências regulatórias, o que dificultaria a incorporação de novas agendas e projetos. Além disso, verifica-se que, mesmo havendo interesse dos funcionários em atuar mais energicamente em relação ao tema, faltam mandatos, ferramentas institucionalizadas de análise que incorporem preocupações de natureza social e regulamentações específicas para que as agências possam ter maior impacto na área. Por fim, mesmo quando há mandato e previsão normativa (como é o caso da Anatel), menciona-se a falta de recursos. O trecho a seguir, extraído das entrevistas, exemplifica claramente estas barreiras.

Então, a gente tem nesse aspecto da regulação do mundo bem-estar social, uma distância entre o que é o nosso arcabouço normativo e de rito, que é o que a regulação tem que seguir, em relação ao que é necessário para que se consiga a inovação que proporcione o objetivo, que seria mais relacionado ao bem-estar social [...] A gente tem que projetar para um futuro, uma infraestrutura, a demanda de uma infraestrutura, por exemplo, para um futuro novo, distante, mas às vezes 30 anos, 35 anos, e teriam, para isso, ferramentas puramente econométricas. Sem pensar o que a gente quer para aquela infraestrutura no futuro, e sim com uma tendência, com a tendência da infraestrutura, aí é difícil a gente incorporar aspectos sociais sobre isso (entrevistado 1).

Outro entrevistado observa os potenciais de impacto social ainda não aproveitados na Ancine, referindo-se de maneira específica à falta de regulamentação de iniciativas já previstas em lei.

Existe um sentimento bem forte entre os servidores da Ancine de que esses filmes todos que são fomentados poderiam ser oferecidos nas escolas, tem uma política especial para oferecimento dos filmes brasileiros nas escolas, tem esse sentimento porque existe na lei isso, mas ainda não foi normatizado (entrevistado 3).

Quando existe normatização, outra barreira importante é a disponibilidade de recursos. A fala do servidor da Anatel é bastante contundente neste sentido:

inclusive, a gente já tem dentro dos normativos isso previsto, né, então quando o fundo foi reformulado em 2021, se você olhar lá toda a regulamentação do fundo, ele tem uma resolução que trata das diretrizes para o fundo e uma delas é se há subsídio, né, a pessoas em situação de vulnerabilidade. Acontece que o recurso do fundo, apesar de não ser pequeno, o fundo arrecada um bilhão de reais porquanto ele é muito pouco frente às necessidades (entrevistado 5).

A resistência cultural ou oposição à incorporação desta pauta por motivos de crenças e ideologias é, assim, percebida como relativamente pequena pelos entrevistados. Uma das entrevistadas menciona que, apesar de existir uma resistência cultural ou histórica, a pauta “se impõe”, até mesmo por motivos práticos – a necessidade de incluir mais mulheres na disponibilidade de mão de obra do setor

de transporte rodoviário, por exemplo. Outro ponto levantado é que a resistência se deve muito mais à falta de compreensão e de capacitação sobre o tema (não saber como fazer e incorporar essa pauta) do que a uma discordância quanto aos seus objetivos substantivos.

Por fim, e provavelmente em virtude da natureza mais teórica do tema, as respostas obtidas em relação à conexão entre o desempenho da agência e a sua maior ou menor orientação a preocupações de natureza social não foram particularmente esclarecedoras. No que diz respeito a isso, a triangulação entre os resultados das entrevistas e as análises prévias de desempenho medido em termos de falhas regulatórias permite a formulação de algumas hipóteses. Ao comparar-se o número de falhas regulatórias verificadas por meio de acórdãos do TCU entre 2009 e 2019 – identificados em Donadelli e Van der Heijden (2024) e resumidos na tabela 1 – com as agências percebidas neste estudo como aquelas com um maior nível de priorização do conceito de equidade em seus documentos e entrevistas (Aneel, ANTT e Anatel), nota-se que tais agências estão entre aquelas com uma incidência relativamente alta a média de falhas regulatórias (tabela 1).

Essas observações apontam para a necessidade de uma exploração mais detalhada acerca do papel de monitoramento do TCU e da explicitação pública de falhas regulatórias por parte deste órgão de controle como impulsionador de inovações importantes e de uma agenda mais progressista ou adepta à incorporação de temas de natureza social por parte das agências regulatórias. Devem-se ressaltar, porém, as limitações inerentes ao uso de tais resultados, tanto em termos de coincidência temporal com os dados obtidos para este estudo quanto a coincidência de agências – sendo o estudo anterior concentrado nos anos de 2009 a 2019, e o atual, 2025. Também se deve considerar que o estudo anterior abrangeu apenas sete das onze agências regulatórias abordadas neste estudo.

Em especial, a Aneel, uma das agências que se revelou neste estudo como particularmente engajada em iniciativas relacionadas à equidade, caracteriza-se como a de maior incidência de falhas regulatórias de acordo com a catalogação do estudo. Outras agências que foram tidas como bastante ativas na priorização da agenda de equidade são a ANTT e a Anatel, que apresentam índices relativamente altos de ocasiões de falha. Enfatiza-se, então, como tema a ser mais bem explorado em pesquisas futuras, a importância da consideração do papel de órgãos de controle como o TCU e o Ministério Público (MP) na expansão do escopo regulatório das agências regulatórias brasileiras. Uma forma de testar essa hipótese de que tais órgãos de controle, ao expor publicamente casos de falha regulatória, acabam estimulando uma postura mais afeita às questões sociais por parte das agências regulatórias seria analisar o conteúdo específico de acórdãos e intervenções públicas realizadas pelo TCU e pelo MP, bem como a forma como estas foram recebidas e tratadas pelas agências em questão.

5 CONCLUSÃO

Este estudo buscou contribuir tanto para um aumento do conhecimento prático a respeito da expansão do escopo de atuação das agências regulatórias federais brasileiras em questões relacionadas à justiça social quanto para adicionar novos elementos conceituais e empíricos à literatura sobre regulação para o bem-estar social. Visou-se, portanto, contribuir para a exemplificação das diferentes lógicas inerentes ao conceito de *cidadania regulatória*, ao demonstrar-se que preocupações regulatórias de natureza social têm inúmeras possibilidades de manifestação, ênfases praticadas e potenciais consequências. Entre elas, salientou-se a diferenciação entre a busca pela universalização do acesso a serviços e recursos e a promoção de equidade, com foco específico em fornecer condições diferenciadas a grupos sociais em maior condição de vulnerabilidade. Sob esse prisma conceitual e teórico foram analisados os documentos mais recentes (planos estratégicos e relatórios anuais) das onze agências regulatórias federais brasileiras, e conduzidas entrevistas com integrantes de seis destas agências.

O estudo chega a três conclusões principais. Primeiro, existe grande divergência de enfoque, desde agências que optam (intencionalmente) por não se envolver em projetos e decisões com impacto social evidente (como é o caso da Anvisa) até aquelas com uma agenda intencional e bastante ativa tanto em questões de universalização quanto de equidade (caso da Anatel). Há, igualmente, agências com foco claro em equidade, as quais demonstram passar por um processo de estruturação institucional interna com a intenção explícita de incorporar e promover o tema de maneira mais efetiva (como demonstram os casos da Aneel, da ANTT e, em certa medida, da Antaq). Existem, também, agências com foco prioritário em universalização (ANA e Ancine). Porém, grande parte das agências ainda tratam o tema de maneira extremamente tangencial (Anac), ou, ao menos com base nos materiais analisados para este estudo, são completamente omissas sobre a agenda (ANM, ANS, ANP). A segunda conclusão é que as barreiras ou resistências para uma incorporação mais evidente do tema não se referem, com exceção do caso da Anvisa, a uma opção estratégica, mas, sim, à falta de recursos, seja em termos da regulamentação de uma estrutura normativa preexistente, da incorporação de ferramentas de análise mais alinhadas a preocupações sociais ou à própria falta de recursos financeiros ou de pessoal. Por fim, como principais impulsionadores da agenda, nota-se o papel fundamental das lideranças, das conexões às redes epistêmicas internacionais, e indaga-se, por meio da triangulação com estudos prévios, a respeito do potencial papel de órgãos de controle, como o TCU e o MP. Tais hipóteses devem ser exploradas em estudos futuros que enfoquem com profundidade cada um desses aspectos.

Deve-se ressaltar, ainda, que, apesar de o estudo enfatizar os benefícios da incorporação de objetivos de natureza social pelas agências regulatórias, os riscos

e os dilemas inerentes a essa inflexão social não podem deixar de ser considerados. Questões relevantes, como os riscos relacionados à sobreposição de competências entre agências regulatórias e órgãos setoriais de políticas públicas, o risco de captura por grupos de interesse sob o pretexto de inclusão e as possíveis consequências negativas de uma deslegitimação da neutralidade técnica das agências podem resultar em impasses e desafios importantes para observação em pesquisas futuras.

Por fim, espera-se que esta conceituação teórica e o detalhamento empírico do panorama atual da situação de incorporação da agenda de regulação para o bem-estar social pelas agências regulatórias brasileiras possam contribuir não apenas para estimular discussões ulteriores sobre o tema, mas também para informar a tomada de decisões estratégicas e qualificadas que venham a orientar o futuro da regulação para solidariedade social, no caso brasileiro.

REFERÊNCIAS

- BENISH A.; HABER, H.; ELIAHOU, R. The regulatory Welfare State in pension markets: mitigating high charges for low-income savers in the United Kingdom and Israel. **Journal of Social Policy**, v. 46, n. 2, p. 313-330, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0047279416000593>.
- BENISH, A.; LEVI-FAUR, D. The expansion of regulation in Welfare governance. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 691, n. 1, p. 17-29, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0002716220949230>.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil: 2020 a 2031**. Brasília: MGI, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/gestao/estrategia-federal-de-desenvolvimento>. Acesso em: fev. 2025.
- CEPIKU, D.; MASTRODASCIO, M. Equity in public services: a systematic literature review. **Public Administration Review**, v. 81, n. 6, p. 1019-1032, nov.-dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.13402>.
- CHITWOOD, S. R. Social equity and social service productivity. **Public Administration Review**, v. 34, n. 1, p. 29-35, jan.-fev. 1974. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/974398>.
- CLARKE, G. R. G.; WALLSTEN, S. J. **Universal(ly bad) service: providing infrastructure services to rural and poor urban consumers**. Washington, D.C.: World Bank, 2002. (Working Paper, n. 2868).

DONADELLI, F.; VAN DER HEIJDEN, J. The regulatory state in developing countries: redistribution and regulatory failure in Brazil. **Regulation and Governance**, v. 18, p. 348-370, abr. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/rego.12459>.

DUBASH, N. K.; MORGAN, B. Understanding the rise of the regulatory state of the south. **Regulation and Governance**, v. 6, n. 3, p. 261-281, set. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01146.x>.

ESTACHE, A.; GOMEZ-LOBO, A.; LEIPZIGER, D. Utilities privatization and the poor: lessons and evidence from Latin America. **World Development**, v. 29, n. 7, p. 1179-1198, jul. 2001. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00034-1](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00034-1).

ESTACHE, A.; WREN-LEWIS, L. Toward a theory of regulation for developing countries: following Jean-Jacques Laffont's lead. **Journal of Economic Literature**, v. 47, n. 3, p. 729-770, set. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/jel.47.3.729>.

ESTACHE, A.; WREN-LEWIS, L. On the theory and evidence on regulation of network industries in developing countries. *In*: BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. (ed.). **The Oxford Handbook of Regulation**. Reino Unido: Oxford University Press, 2010. p. 1-40.

FEBRIZIO, M. **Do agencies consider distribution and equity in their rules?** [S. l.]: SSRN, 2022. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4768079>. Acesso em: jul. 2025.

GOODEN, S.; PORTILLO, S. Advancing social equity in the Minnowbrook tradition. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 21, n. suppl_1, p. i61-i76, jan. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/muq067>.

HABER, H. Regulating-for-welfare: a comparative study of “regulatory welfare regimes” in the Israeli, British, and Swedish electricity sectors. **Law and Policy**, v. 33, n. 1, p. 116-148, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2010.00332.x>.

HARARI, M. Residential patterns and local public goods in urban Brazil. **Inter-American Development Bank**, Washington, D.C., 2025.

HEMMING, R.; MANSOOR, A. **Privatization and public enterprises**. [S. l.]: SSRN, 1987. (Working Paper, n. 87/9). Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=884559.

JARVIS, D. S. L. The regulatory state in developing countries: can it exist and do we want it? The case of the Indonesian power sector. **Journal of Contemporary Asia**, v. 42, n. 3, p. 464-492, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00472336.2012.687633>.

JORDANA, J. The institutional development of the Latin American regulatory state. In: LEVI-FAUR, D. (ed.). **Handbook on the Politics of Regulation Cheltenham**. Reino Unido: Edward Elgar Publishing, 2011. p. 156-168. Disponível em: <https://doi.org/10.4337/9780857936110.00022>.

LANGØRGEN, A. Targeting public services through the unequal treatment of unequals. **International Tax and Public Finance**, v. 18, n. 2, p. 193-213, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10797-010-9152-x>.

LEVI-FAUR, D. The welfare state: a regulatory perspective. **Public Administration**, v. 92, n. 3, p. 599-614, set. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/padm.12063>.

MAJONE, G. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. **Journal of Public Policy**, v. 17, n. 2, p. 139-167, maio 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/s0143814x00003524>.

NASCIMENTO, W. M.; FARRANHA, A. C. Regulação, gênero e raça: os desafios para uma conectividade significativa e a inclusão digital no Brasil. In: CUNHA, B. Q. **O Estado regulador brasileiro** (org.). Rio de Janeiro: Ipea, 2025.

PARKER, D.; KIRKPATRICK, C. Privatisation in developing countries: a review of the evidence and the policy lessons. **Journal of Development Studies**, v. 41, n. 4, p. 513-541, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00220380500092499>.

PROSSER, T. Regulation and social solidarity. **Journal of Law and Society**, v. 33, n. 3, p. 364-387, set. 2006.

UNICEF – UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND. **Progress on drinking water and sanitation** – 2014 update. Nova Iorque: Unicef, 2014. Disponível em: <https://data.unicef.org/resources/progress-on-drinking-water-and-sanitation-2014-report/>. Acesso em: fev. 2025.

VAN DE WALLE, N. Privatization in developing countries: a review of the issues. **World Development**, v. 17, n. 5, p. 601-615, 1989.

WALKER, R. M. *et al.* Analyzing the complexity of performance information use: experiments with stakeholders to disaggregate dimensions of performance, data sources, and data types. **Public Administration Review**, v. 78, n. 6, p. 852-863, nov.-dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.12920>.

WESLY, J. *et al.* Estudo sobre pobreza energética e segurança energética no seminário brasileiro: vulnerabilidade e resiliência socioambiental. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 32, jul.-dez. 2024.

WILSON, G. K. Social regulation and explanations of regulatory failure. **Political Studies**, v. 32, n. 2, p. 203-225, jun. 1984.

APÊNDICE A

QUADRO A.1
Resumo da análise dos planos estratégicos

	Foco principal (igualdade/ universalização/equidade ou não há objetivos explicitamente sociais?)	Indicadores propostos incorporam critérios de necessidade, vulnerabilidade e dificuldade de acesso (equidade)?	Exemplo (trecho do plano estratégico)
Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)	Universalização e equidade – com menor foco, uma menção não associada ao objetivo estratégico (OE)	Não	“OE 4 – Promover a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico pela população brasileira. Indicadores: índice de atendimento da população local com rede de água e esgotos” (ANA, 2023, p. 30).
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Equidade	Sim	“OE 1 – Atuar para a transição energética com alocação justa de seus efeitos e com responsabilidade social” (Aneel, 2024, p. 4). “IE 1.2: Demonstração da alocação de custos e uso de subsídios na transição energética” (Aneel, 2024, p. 7). “OE 2 – Modernizar as tarifas de energia elétrica, considerando as diversidades econômicas e sociais e os avanços tecnológicos” (Aneel, 2024, p. 11). “Equidade entre consumidores de diversos perfis e áreas de concessão. [Impacto do objetivo] A ser avaliado no último ano do ciclo de planejamento. N/A” (Aneel, 2024, p. 11). “Iniciativas estratégicas planejadas para alcance dos resultados esperados do OE 2: IE 2.1 Desenvolvimento de novos modelos tarifários” (Aneel, 2024, p. 11).
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	Universalização	Não	“OE 3 – Promover um acesso amplo aos serviços aéreos” (Anac, 2020, p. 21).
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	Não há objetivos explicitamente sociais, apenas um de foco geográfico com potenciais impactos sociais	Não	“Promover o desenvolvimento da navegação interior na região amazônica” (Antaq, 2025, p. 28).
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Não há objetivos explicitamente sociais. Apenas uma preocupação em aumentar acesso a insumos e medicamentos, reduzindo a dependência externa	Não	“Expansão do Complexo Econômico e Industrial da Saúde (CEIS), que tem o objetivo de estimular a produção nacional de itens prioritários para o Sistema Único de Saúde (SUS) e, assim, reduzir a dependência de insumos, medicamentos, vacinas e outros produtos de saúde estrangeiros” (Anvisa, 2024a, p. 31).

(Continua)

(Continuação)

	Foco principal (igualdade/universalização/equidade ou não há objetivos explicitamente sociais?)	Indicadores propostos incorporam critérios de necessidade, vulnerabilidade e dificuldade de acesso (equidade)?	Exemplo (trecho do plano estratégico)
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Equidade	Não	"OE 5 – Promover a sustentabilidade econômica, social e ambiental. A agência deve se dedicar a desenvolver e implementar práticas que contribuam para o desenvolvimento econômico, a equidade social e a preservação ambiental" (ANTT, 2025, p. 28).
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Universalização e equidade	Não	"Promover a conectividade universal e significativa com qualidade e segurança" (Anatel, 2024b, p. 58). "Promover a viabilidade econômica do acesso à conectividade pelos cidadãos" (Anatel, 2024b, p. 58). "Garantir equidade no acesso ao mercado e nas regras aplicáveis aos agentes" (Anatel, 2024b, p. 58). "É preciso assegurar que as barreiras de entrada sejam proporcionalmente idênticas a todos e que as condições de operação do mercado permitam a concorrencialidade, com regulação assimétrica quando necessário" (Anatel, 2024b, p. 64).
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	Não há objetivos explicitamente sociais	Não	N/A
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Não há objetivos explicitamente sociais	Não	N/A
Agência Nacional de Mineração (ANM)	Equidade	Sim	"OE 9 – Aprimorar o sistema de governança e gestão com foco na entrega de valor à sociedade" (ANM, 2023, p. 27). "Índice de avaliação de governança institucional – iESGo" (ANM, 2023). "Avalia as práticas de governança e adota parâmetros de sustentabilidade social e ambiental" (ANM, 2023).
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Universalização e equidade com foco prioritário em universalização	Sim	"OE 01 – Expandir a presença da produção nacional em todos os segmentos de mercado e seu acesso pela população brasileira" (Ancine, 2023, p. 6). "OE 04 – Garantir a regionalização e a diversidade do fomento ao setor audiovisual brasileiro" (Ancine, 2023, p. 38).

Elaboração da autora.

Obs.: N/A – não aplicável; iESGo – governança, sustentabilidade e inovação.

QUADRO A.2
Análise dos relatórios anuais

	Foco principal (igualdade/universalização/equidade ou não há objetivos explicitamente sociais?)	Indicadores propostos incorporam critérios de necessidade, vulnerabilidade e dificuldade de acesso (equidade)?	Exemplo (trecho do relatório de gestão anual)
ANA	Universalização. Objetivos sociais implícitos: menção a comunidades vulneráveis e Semiárido, mas sem metas específicas por grupo social (exemplos: indígenas e quilombolas).	Sim, mas com foco regional. Abrangência: - vulnerabilidade climática – monitoramento de secas em todos os estados (incluindo Amapá, Pará e Roraima); - infraestrutura – número de estações hidrológicas em áreas críticas (exemplo: Semiárido); - falta de critérios sociais explícitos – não há indicadores por renda, gênero ou etnia; e - critérios regionais de infraestrutura – a instalação de estações em áreas críticas (Semiárido) indica preocupação com vulnerabilidade territorial, mas sem detalhamento social.	O texto destaca a priorização de regiões com menor cobertura, priorizando, assim, a universalização do serviço (exemplo: Norte, Nordeste e áreas rurais) e ações em bacias críticas (exemplos: rios Doce e Madeira).
ANTT	Equidade.	Sim, o relatório apresenta indicadores referentes à aplicação do Passe Livre, iniciativa federal que fornece gratuidade de passagens interestaduais para pessoa com deficiência carente, idosos e jovens de baixa renda. Indicadores demográficos da força de trabalho da agência são categorizados por gênero e etnia.	“Em 2023, foram analisados 186.317 requerimentos de concessão do benefício [Passe Livre para pessoa com deficiência], resultando em 101.114 processos deferidos” (ANTT, 2024, p. 106).
ANP	O foco principal da fiscalização do abastecimento nacional de combustíveis pela ANP não está explicitamente voltado para objetivos sociais como igualdade, universalização ou equidade.	Não. Os indicadores citados no relatório são técnicos e operacionais, sem relação com impacto social.	“A fiscalização ocorre de forma descentralizada por meio dos Núcleos Regionais de Fiscalização (NRF), localizados em 7 unidades da Federação. [...] O mercado atende 95% dos municípios brasileiros, com 121 mil agentes econômicos autorizados” (ANP, 2024a, p. 98).

(Continua)

(Continuação)

	Foco principal (igualdade/universalização/equidade ou não há objetivos explicitamente sociais?)	Indicadores propostos incorporam critérios de necessidade, vulnerabilidade e dificuldade de acesso (equidade)?	Exemplo (trecho do relatório de gestão anual)
Ancine	No que tange ao acesso, o foco principal da Ancine é em universalização (expansão do acesso à produção audiovisual nacional em todas as regiões do Brasil), com foco parcial em equidade naquilo que se refere ao suporte à acessibilidade em salas de cinema. Em termos de produção audiovisual, alguns elementos de equidade são observados (incentivos regionais direcionados a áreas com menor desenvolvimento econômico, como Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e indicadores de participação de mulheres, negros e pessoas com deficiência na cadeia produtiva).	Sim, os indicadores incluem: • universalização – variação do público total e número de salas de cinema; e • equidade – percentual de investimentos em regiões menos desenvolvidas – Norte, Nordeste e Centro-Oeste <i>versus</i> Sul, Minas Gerais e Espírito Santo (indicadores 04.1 a 04.4); linha de base comparativa com anos anteriores para medir avanços; estudos sobre grupos sub-representados (mulheres, negros e pessoas com deficiência) na cadeia produtiva; acessibilidade em salas de cinema – obrigatoriedade de legendagem descritiva, Língua Brasileira de Sinais (Libras) e audiodescrição via celular; e apoio a produtoras independentes – cotas para produções independentes (65% do conteúdo nacional em canais qualificados).	“Meta para 2023: fomentar no mínimo 30% do total financiado para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 10% para Sul, MG/ES. Resultado: 35,92% contratado[s] para o Conne [Conexão Audiovisual Centro-Oeste, Norte e Nordeste] e 20,77% para o Fames [Produtora brasileira independente sediada na região Sul e nos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo]” (Ancine, 2023, p. 38). “No intuito de efetivamente universalizar o acesso da pessoa com deficiência visual ou auditiva aos filmes lançados em salas de cinema, novas possibilidades de oferta de acessibilidade comunicacional surgiram, incluindo a possibilidade de disponibilização dos recursos assistivos (legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e janela de Libras) diretamente nos aparelhos celulares” (Ancine, 2023, p. 32). “Estudo Gênero e Raça no Setor Audiovisual 2011-2021, que analisa a participação por gênero e por raça nos diversos segmentos da cadeia produtiva do setor audiovisual no período de referência” (Ancine, 2024, p. 43-44).
Anvisa	O texto não menciona explicitamente objetivos sociais, mas há indícios sutis de consideração de equidade nas ações, como a priorização de medicamentos para doenças raras e populações desassistidas (crianças, idosos e gestantes). O foco principal parece ser a eficiência regulatória e a melhoria da capacidade operacional do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS).	O relatório não detalha indicadores específicos de equidade ou universalização.	“Dos 15 produtos inéditos (biológicos novos) aprovados para uso no país, 8 são medicamentos destinados ao tratamento de doenças raras, enfermidades de extrema gravidade e que acometem uma parcela muito pequena da população.” (Anvisa, 2024b, p. 150). “Nova indicação ou ampliação de uso de indicações para população desassistida em ensaios clínicos tradicionais (por exemplo, para crianças, idosos e gestantes)” (Anvisa, 2024b, p. 147).

(Continua)

(Continuação)

	Foco principal (igualdade/universalização/equidade ou não há objetivos explicitamente sociais?)	Indicadores propostos incorporam critérios de necessidade, vulnerabilidade e dificuldade de acesso (equidade)?	Exemplo (trecho do relatório de gestão anual)
Antaq	A Antaq não apresenta objetivos explicitamente sociais ou políticas públicas redistributivas em seu relatório anual.	Não há indicadores no relatório que incorporem critérios de necessidade, vulnerabilidade ou dificuldade de acesso.	N/A
Anac	Não foram identificados objetivos explicitamente sociais.	Não há indicadores no relatório que incorporem critérios de necessidade, vulnerabilidade ou dificuldade de acesso.	N/A
ANS	Não foram identificados objetivos explicitamente sociais.	Não há indicadores no relatório que incorporem critérios de necessidade, vulnerabilidade ou dificuldade de acesso.	N/A
ANM	O texto aborda o conceito de equidade na distribuição da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), especialmente ao incluir municípios limítrofes e pequenos produtores. Há também atuação no sentido de extinguir requerimentos a direitos minerários em territórios indígenas, sugerindo preocupação relativa à justiça distributiva. A ANM atua, no entanto, implementando leis e decretos relativos ao tema, não tendo sido possível identificar iniciativa própria da agência sobre o tema.	Sim, indiretamente. O texto destaca o número de municípios e o valor recebido do CFEM, bem como “o quantitativo de poligonais pendentes de exclusão de sobreposição com Terras Indígenas oficialmente reconhecidas”.	“Destacam-se os mais 2.000 municípios afetados pela atividade de mineração (ferrovias, estruturas, portos e dutovias) de 102 substâncias minerais, os quais foram beneficiados pela distribuição de mais de 600 milhões de reais de CFEM” (ANM, 2024, p. 144). “A tabela [...] traz estimativa quanto ao quantitativo de poligonais pendentes de exclusão de sobreposição com Terras Indígenas oficialmente reconhecidas, ou seja, [...] que estejam no <i>status</i> homologado ou regularizado, totalizando-se 399 numerações” (ANM, 2024, p. 79).

(Continua)

(Continuação)

	Foco principal (igualdade/universalização/equidade ou não há objetivos explicitamente sociais?)	Indicadores propostos incorporam critérios de necessidade, vulnerabilidade e dificuldade de acesso (equidade)?	Exemplo (trecho do relatório de gestão anual)
Anatel	O foco principal da Anatel é a universalização com equidade, evidenciado pelas metas de redução de desigualdades regionais e sociais no acesso a telecomunicações. Há objetivos explicitamente sociais, como a inclusão digital em escolas, áreas rurais e comunidades vulneráveis, além de iniciativas para mulheres e pessoas com deficiência. A revisão do Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações (PERT) menciona a preocupação com a destinação de recursos a populações carentes.	Os indicadores são prioritariamente focados em universalização, tais como: • cobertura de tecnologias (3G, 4G e 5G) por município, com destaque para áreas rurais (53,5% em 2023); • número de escolas públicas conectadas (91% em áreas urbanas, com prioridade para a Amazônia Legal); e • localidades atendidas por <i>backhaul</i> de fibra óptica (4.283 municípios) e redes comunitárias. Exemplos de indicadores relativos à equidade incluem: • metas específicas para gênero (relativas ao pessoal interno da agência e a projetos como American Girls Can Code) e de acessibilidade (Central de Libras) – indicadores como tempo médio de espera e número de chamadas por mês; e • escolas públicas urbanas – histórico anual de atendimento.	Programas sociais: Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE) beneficiando 62.500 escolas e Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), com fomento de R\$ 1,05 bilhão em 2023, direcionados a regiões carentes (Anatel, 2024a). Universalização: “329 municípios com 5G (superando metas) e 14.156 localidades mapeadas com cobertura móvel” (Anatel, 2024a, p. 14). “A Central de Intermediação da Comunicação (CIC), popularmente conhecida como Central de Libras, permite que pessoas com deficiência auditiva se comuniquem com ouvintes por intermédio de intérpretes de [...] Libras. A Central desempenha um papel importante na inclusão dessas pessoas e recebe aproximadamente 35 mil chamadas por mês” (Anatel, 2024a, p. 184). “A atualização do PERT busca apresentar um panorama mundial das telecomunicações, bem como estudos que embasam a importância dos serviços de telecomunicações e seus impactos no desenvolvimento econômico e social. O PERT serve como guia para a formulação de políticas públicas de expansão da banda larga, direcionando recursos a áreas carentes. A Anatel tem se dedicado a obter dados confiáveis das prestadoras de serviços de telecomunicações para otimizar a alocação de recursos” (Anatel, 2024a, p. 101).
Aneel	Universalização e grande foco em equidade e agenda de sustentabilidade e bem-estar social.	Sim, o Subsidiômetro da tarifa de energia elétrica expõe valores destinados à população de baixa renda.	Não foi encontrado um relatório anual consolidado, mas informações disponíveis no <i>site</i> são bastante abrangentes em relação ao Subsidiômetro e à tarifa social, e o documento de retrospectiva de 2024 indica eventos frequentes com foco na agenda de sustentabilidade e bem-estar social.

Elaboração da autora.

REFERÊNCIAS

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. **Relatório de Gestão e Atividades**: 2023. Brasília: ANA, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-aud/relatorio-de-atividades/relatorio-de-gestao-e-atividades_2023.pdf. Acesso em: 28 out. 2025.

ANAC – AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Plano Estratégico 2020-2026**. Brasília: Anac, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/anac/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/arquivos/Plano_20202026.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

ANATEL – AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Relatório Anual de Gestão**: 2023. Brasília: Anatel, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/relatorio-anual-de-gestao-da-anatel-de-2023-esta-disponivel-para-a-sociedade>. Acesso em: 12 abr. 2025.

ANATEL – AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Plano Estratégico da Anatel 2023-2027**. Brasília: Anatel, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/plano-estrategico-da-anatel-2023-2027-e-atualizado>. Acesso em: 28 fev. 2025.

ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Relatório de Gestão**: 2023. Brasília: Ancine, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2023>. Acesso em: 25 maio 2025.

ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Planejamento Estratégico Institucional 2024-2027**. Brasília: Ancine, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/planejamento-institucional/planejamento-estrategico>. Acesso em: 5 mar. 2025.

ANEEL – AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Planejamento Estratégico – ciclo 2024-2027**: planos de ação – 1ª revisão. Brasília: Aneel, 2024. Aprovado pela Portaria nº 6.915, de 13 dez. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/gestao-estrategica/planejamento-estrategico/2024-2027>. Acesso em: 20 fev. 2025.

ANM – AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. **Relatório de Gestão**: 2023. Brasília: ANM, 2023. Disponível em: <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:va6c2:3f611457-98e8-466e-8412-f3daedef1b8d>. Acesso em: 27 out. 2025.

ANM – AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. **Plano Estratégico 2024-2027**. Brasília: ANM, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/gestao-estrategica/planejamento-estrategico/plano-estrategico-2/plano-estrategico-6-1.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2025.

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Relatório de Gestão: 2023**. Brasília: ANP, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/relatorio-de-gestao>. Acesso em: 20 maio 2025.

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Plano de Gestão Anual da ANP: 2024**. Brasília: ANP, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-gestao-anual-2024.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2025.

ANTAQ – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Plano Estratégico Institucional 2025-2028**. Brasília: Antaq, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/antaq/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/planejamento-estrategico-1>. Acesso em: 20 mar. 2025.

ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Relatório Anual Circunstanciado de Atividades: 2023**. Brasília: ANTT, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/antt-publica-relatorio-anual-de-atividades-de-2023>. Acesso em: 5 abr. 2025.

ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Plano Estratégico 2022-2025: 3ª revisão**. Brasília: ANTT, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-estrategico-e-plano-de-gestao-anual-pga>. Acesso em: 29 mar. 2025.

ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Plano Estratégico 2024-2027**. Brasília: Anvisa, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/acesoainformacao/acoeseprogramas/planejamento-estrategico/2024-2027>. Acesso em: 20 mar. 2025.

ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Relatório Anual de Gestão: 2023**. Brasília: Anvisa, 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/gestao/relatorios-de-gestao/Relatorio_de_Gestao___2023.pdf. Acesso em: 25 abr. 2025.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANAC – AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Relatório de Gestão e Atividades**: 2023. Brasília: Anac, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-arquivos/RGA2023webfinal.pdf>. Acesso em: 15 maio 2025.

ANAC – AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Relatório de Gestão e Atividades**: 2023. Brasília: Anac, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2024/publicado-o-relatorio-de-gestao-e-atividades-da-anac-de-2023>. Acesso em: 10 abr. 2025.

ANM – AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. **Relatório de Gestão**: 2023. Brasília: ANM, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/gestao-estrategica/relatorio-gestao>. Acesso em: 10 mar. 2025.

ANS – AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. **Planejamento Estratégico 2021-2025**. Rio de Janeiro: ANS, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/planejamento-estrategico-ans-2021-2025>. Acesso em: 10 mar. 2025.

ANS – AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. **Relatório Anual de Gestão e de Atividades**: 2023. Brasília: ANS, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/ans/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/prestacao-de-contas/Relatorio_anual_de_gestao_RAG_2023_r05final.pdf. Acesso em: 5 maio 2025.

ANTAQ – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Relatório Anual de Gestão**: 2023. Brasília: Antaq, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/antag/pt-br/acesso-a-informacao/prestacao_de_contas/relatorio-de-gestao/relatorio_de_gestao_2023_pos_acordao.pdf. Acesso em: 30 abr. 2025.

MENSURAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DA REGULAÇÃO: SÍNTESE DO DEBATE E AGENDA PARA O BRASIL¹

Flavio Lyrio Carneiro²

1 INTRODUÇÃO

As últimas duas décadas testemunharam um conjunto de iniciativas implementadas por governos e organismos internacionais com o propósito de melhorar a qualidade da regulação e torná-la mais adequada aos objetivos de sociedades em rápida transformação tecnológica e comportamental. No caso do Brasil, diversas medidas foram adotadas desde o lançamento do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) em 2007, das quais a mais recente foi a Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória, instituída pelo Decreto nº 12.150/2024, cujo objetivo é “estabelecer e difundir boas práticas regulatórias, com foco no cidadão, de modo a promover a evolução contínua do processo regulatório, aprimorar o ambiente de negócios e assegurar os interesses da sociedade” (Brasil, 2024, p. 2).

Uma das diretrizes da estratégia que coaduna com os esforços recentes de organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), é o uso de evidências para informar a atividade regulatória: nos termos do Decreto nº 12.150/2024, “a atividade regulatória deve ser baseada em dados e informações confiáveis, a fim de mitigar erros e de gerar o maior benefício possível à sociedade” (Brasil, 2024, art. 3º, inciso II). De fato, essa diretriz se insere em um esforço mais amplo de uso de evidências como subsídio à atuação governamental na formulação e implementação de políticas públicas.

Embora pareça simples, uma diretriz como essa, ao ressaltar a importância de dados e evidências para melhorar a atividade regulatória, embute um conjunto de questões ainda longe de serem resolvidas, e ainda pouco exploradas no contexto brasileiro, as quais dizem respeito ao significado de “evidências” no âmbito

1. O autor agradece as valiosas contribuições de Bruno Queiroz Cunha, organizador deste livro, de dois pareceristas e de participantes de seminário realizado no Ipea em fevereiro de 2025. Os erros remanescentes são exclusivamente do autor.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea).

da regulação. Por exemplo: como mensurar a atividade regulatória? Que tipo de evidências são necessárias? Como monitorar e avaliar o resultado da regulação e seus efeitos concretos sobre o comportamento dos agentes regulados e sobre os problemas públicos que motivaram sua criação? Como agregar a quantidade de regulação, e como monitorar e avaliar o resultado agregado da atividade regulatória? Como mensurar, monitorar e avaliar a atividade e os resultados de *processos regulatórios* – isto é, o conjunto de regras e procedimentos que regem a criação, modificação, extinção e aplicação de medidas regulatórias – ou *sistemas regulatórios*, compreendidos como o conjunto de instituições que realizam atividades regulatórias e as regras que norteiam seu funcionamento?³

Este capítulo não tem por objetivo fazer uma análise detalhada das diretrizes da Estratégia Nacional em si, nem discutir sua implementação setorial. Seu propósito central é outro: examinar a literatura recente sobre o tema, além da literatura sobre monitoramento e avaliação de políticas públicas em geral, para sintetizar respostas iniciais e delinear uma agenda de pesquisa com o objetivo de lançar luz sobre essas questões, fornecendo marcos conceituais e metodológicos que permitam estruturar a produção e o uso de evidências no ciclo regulatório brasileiro, especialmente no que se refere à mensuração, ao monitoramento e à avaliação dos efeitos da regulação. Assim, o capítulo contribui para uma crescente literatura que ressalta a importância da avaliação e produção de evidências sobre a atividade regulatória – como Gibson e Kenche (2024) e Benneer e Wiener (2019) –, e busca nortear esses processos sob o ponto de vista metodológico – Coglianese (2023), por exemplo.

A hipótese principal que norteia o capítulo é a existência de uma etapa fundamental que deve ocorrer antes de qualquer definição de indicador ou análise de resultado, o que consiste em definir precisamente o que será medido ou analisado – qual aspecto da regulação, ou qual elemento lógico da atividade regulatória, será objeto do indicador que se pretende construir, ou da avaliação que se deseja realizar. Essa etapa deve necessariamente preceder a definição do indicador, de sua forma de cálculo e fonte de dados, ou a definição de metodologia de avaliação ou estratégia empírica. É esse exercício que permitirá garantir, por exemplo, a construção de um indicador que monitore um produto e não um insumo, ou o desenho de uma estratégia de avaliação de um resultado que a regulação em análise realmente se propõe a atingir. Uma forma eficaz de realizar esse exercício de maneira estruturada é construir o que a literatura sobre avaliação de políticas públicas convencionou chamar de teoria da mudança ou modelo (marco)

3. Acerca dos conceitos de sistema e processo regulatório ver, por exemplo, Baldwin, Cave e Lodge (2012), Jacobzone et al. (2007) ou Black (2002).

lógico⁴ de uma política, programa ou qualquer outro tipo de intervenção do Estado (Newcomer, Hatry e Wholey, 2015). Como será detalhado na segunda seção deste capítulo, a teoria da mudança narra a cadeia lógica que explica como a intervenção ataca um determinado problema público específico e age para transformar a realidade no sentido de resolvê-lo ou amenizá-lo.

Assim, a construção da teoria da mudança permite identificar, com um nível mínimo de detalhamento que permita sua operacionalização prática, que recursos a intervenção utiliza, quais os processos necessários para transformá-los em produtos entregues à população-alvo e como esta última reage a essas entregas gerando resultados e impactos (cada um desses conceitos será mais bem detalhado adiante). A partir dessa construção, é possível conceber indicadores para mensurar cada um desses elementos lógicos, bem como desenhar estratégias de inferência causal destinadas a avaliar se, e como, os produtos geram os resultados e impactos esperados.⁵ Como afirmam Lima e Souza (2025, p. 88):

a Teoria da Mudança (TdM) não é apenas uma ferramenta de planejamento. Ela também oferece a base lógica sobre a qual se constrói o sistema de monitoramento e avaliação (M&A) de uma política pública. Ao organizar de forma clara e estruturada o encadeamento entre insumos, atividades, produtos, resultados e impactos, a TdM permite identificar o que precisa ser acompanhado, quais indicadores devem ser utilizados e que perguntas avaliativas são mais relevantes para cada etapa.

Um ponto crucial da discussão a ser realizada no capítulo é tentar identificar quais as particularidades que caracterizam a regulação como um tipo *sui generis* de política pública ou intervenção estatal, e como isso se reflete na estrutura lógica da teoria da mudança aplicada ao desenho da atividade regulatória – e consequentemente na construção de indicadores e desenho de estratégias de avaliação. Isso implica, evidentemente, adentrar o espinhoso terreno da(s) definição(ões) de regulação, sobre o qual não há consenso na literatura (Koop e Lodge, 2015). Felizmente, não é preciso especificar *ex ante* uma definição e adotá-la como a correta; o objetivo aqui será tentar identificar as particularidades de cada definição considerada razoável, e quais as implicações para o desenho da teoria da mudança de cada uma.

4. Há considerável controvérsia na literatura sobre se os dois conceitos têm o mesmo significado, ou, caso contrário, quais as diferenças entre os dois. Newcomer, Hatry e Wholey (2015) tratam as duas expressões como sinônimas, enquanto o *Guia prático de análise ex post* de políticas públicas adotado pelo governo federal (Brasil, 2018a) define como modelo lógico a especificação de insumos, atividades/processos, produtos, resultados e impactos, ao passo que a teoria da mudança seria, *grossa modo*, a combinação entre o modelo lógico e as etapas que conectam cada elo dessa cadeia. Como será mais bem detalhado na seção 2 deste capítulo, os dois termos serão utilizados aqui indistintamente para se referirem àquela cadeia, às hipóteses que conectam cada elo e ao problema público que a intervenção pretende atacar.

5. A esse respeito ver, por exemplo, Vaessen e Leeuw (2010), Rogers, Chen e Davidson (2017), Mayne (2019) e Lima e Souza (2025).

Uma vez discutida a concepção lógica do que a atividade regulatória pretende atingir e como, é possível considerar as perguntas centrais que motivam este capítulo: como quantificar e medir a evolução temporal de cada elo da cadeia, isto é, como monitorar a atividade regulatória; e como atribuir causalidade entre as transformações observadas na realidade – e, em particular, no problema público em questão e suas consequências – e a regulação, ou seja, avaliar seus resultados e impactos.

O capítulo se divide em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta o arcabouço da teoria da mudança e discute as particularidades de sua aplicação à atividade regulatória. A seção seguinte explora a construção de indicadores a partir da teoria da mudança, enquanto a quarta discute os desafios envolvidos na avaliação dos efeitos da regulação. A quinta seção aborda a agregação do estoque de regulação como etapa preliminar ao monitoramento e avaliação de sistemas e processos regulatórios. A última seção apresenta as considerações finais.

2 REGULAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta seção tem dois objetivos: apresentar a teoria da mudança como arcabouço fundamental para compreender o funcionamento e os efeitos de uma política pública ou intervenção estatal; e discutir quais as particularidades da atividade regulatória que a definiriam como tipo singular de ação do Estado – e, portanto, como adaptar aquele arcabouço para compreender esse tipo específico de intervenção na sociedade.

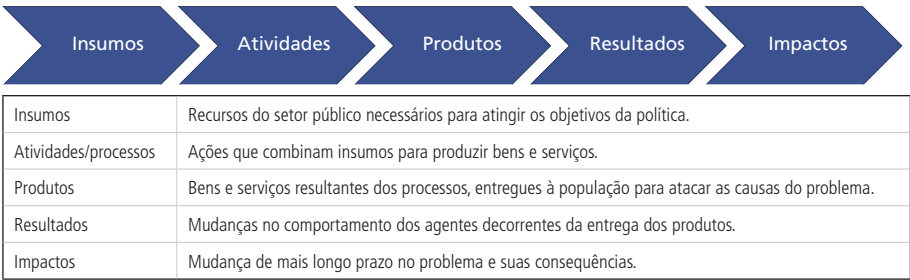
A teoria da mudança⁶ é uma ferramenta bastante útil para descrever como uma política, programa ou intervenção⁷ incide sobre o problema público e suas causas. Esse problema é definido como um conjunto de necessidades da população – ou de um subconjunto dela – que demanda a intervenção do governo para ser atendido. A teoria da mudança permite explicitar como os recursos estatais (insumos) são mobilizados e combinados em atividades ou processos que geram produtos; ao serem entregues à população-alvo, esses produtos modificam

6. Como destacado na nota de rodapé 4, a literatura utiliza vários termos mais ou menos equivalentes, com diferenças às vezes sutis, para se referir ao que aqui se denomina teoria da mudança, como teoria do programa ou modelo (marco) lógico. Foge ao escopo deste capítulo adentrar essa discussão terminológica. Como explicam McLaughlin e Jordan (2015), o uso de ferramentas desse tipo para racionalizar o desenho de um programa e seus efeitos tem sido prática crescente pelo menos desde os anos 1960, e teve sua popularidade expandida sobretudo a partir da década de 1990 com a expansão das atividades de avaliação de programas sociais por parte de agências de desenvolvimento, organizações do terceiro setor e bancos multilaterais. A popularização do termo teoria da mudança, por seu turno, teve impulso a partir dos anos 1970 com o crescimento do movimento de *theory-based evaluation*, liderado por autores como Weiss (1972) e Fitz-Gibbon e Morris (1975).

7. Os termos política (pública), programa (público) e intervenção (estatal) serão usados de maneira equivalente neste capítulo, para denotar qualquer tipo de ação *intencional* do Estado que envolve a realização de atividades para transformar insumos em produtos com o objetivo de atingir um (conjunto de) resultado(s) em um contexto específico. Atividades de regulação são concebidas como tipos específicos de intervenção, com características distintivas próprias.

comportamentos e promovem transformações na realidade. A figura 1 detalha esquematicamente a teoria da mudança.

FIGURA 1
Cadeia lógica da teoria da mudança



Elaboração do autor.

Uma vez estabelecida a teoria da mudança, é possível definir indicadores destinados a medir cada um dos elementos da cadeia lógica e coordená-los em um plano de monitoramento. Além disso, a teoria da mudança permite formular uma narrativa de impacto da intervenção, identificando claramente que transformações a política pretende operar na realidade e como essas mudanças serão alcançadas, o que permite construir estratégias de avaliação consistentes.

O desafio seguinte é compreender como utilizar esse arcabouço para descrever a atividade regulatória, o que implica examinar sua(s) definição(ões) para indagar se é um tipo específico de intervenção ou política pública. O *Guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR* (Brasil, 2018b, p. 7) define regulação, de maneira informal, como

uma forma contemporânea de ação do Estado e se refere, em sentido geral, ao conjunto de instrumentos jurídico-normativos (leis, decretos, regulamentos e outras normas) de que dispõe o governo para estabelecer obrigações que devem ser cumpridas pelo setor privado, pelos cidadãos e pelo próprio governo.

Koop e Lodge (2015), contudo, em uma ampla revisão de literatura acerca do conceito, afirmam que há imensa variação no escopo das atividades que podem ser classificadas como regulação, embora exista uma concepção compartilhada: “regulação se trata da intervenção intencional nas atividades de uma população-alvo” (Koop e Lodge, 2015, p. 11, tradução nossa).⁸ Os próprios autores reconhecem que essa definição, extremamente ampla, pode ser vista quase como um sinônimo de política pública.

8. No original em inglês: “a shared conception can be identified: regulation is about intentional intervention in the activities of a target population”.

Diante da generalidade excessiva dessa definição “essencialista”, os autores apresentam, também, uma “definição baseada em padrões” (“*pattern-based definition*”), que, embora também de escopo amplo, “dá *insight* sobre manifestações sobre as quais especialistas em regulação estão mais preocupados, e que consideramos mais central para o conceito” (Koop e Lodge, 2015, p. 10, tradução nossa)⁹ – permitindo, portanto, uma operacionalização mais efetiva do ponto de vista prático. Assim, segundo os autores,

regulação pode ser definida como *intervenção intencional nas atividades de uma população, em que a intervenção é tipicamente direta – envolvendo padrões limitantes, monitoramento e sanções – e realizada por atores do setor público sobre atividades econômicas de atores do setor privado* (Koop e Lodge, 2015, p. 11, tradução nossa).¹⁰

Dessa forma, parece adequado encarar as atividades de regulação como um *tipo específico* de política pública,¹¹ em que o *produto*, no sentido da teoria da mudança, não é exatamente um bem ou serviço entregue à população, mas sim uma norma ou conjunto de normas, definidas em sentido amplo como instrumento estatal que regula comportamentos ou atos dos agentes em sociedade, associados ao aparato necessário para sua implementação e *enforcement*, ou outros tipos de mecanismos de incentivo positivo ou negativo destinados a afetar o comportamento desses agentes.¹²

Pode parecer estranho definir uma norma ou mecanismo de incentivo como produto, uma vez que a definição usual deste, apresentada na figura 1, trata de bens e serviços entregues à população-alvo; no entanto, a segunda parte da definição – para atacar as causas do problema – deixa claro que uma norma destinada a atacar as causas de um problema público pode ser encarada como produto de uma política pública. Levi-Faur (2014) dá exemplos dessa possibilidade conceitual, ao sustentar que regulação e provisão de serviços financiados via taxação devem ser encaradas como instrumentos complementares, e não substitutos, na estruturação de um sistema de bem-estar social.

9. No original: “gives insight into the manifestations which regulation scholars are mainly concerned with, and which we consider more central to the concept”.

10. No original: “Regulation can be defined as *intentional intervention in the activities of a target population, where the intervention is typically direct – involving binding standard-setting, monitoring, and sanctioning – and exercised by public-sector actors on the economic activities of private-sector actors*”.

11. Essa possibilidade teórica – enxergar regulação como um tipo específico de política pública – remonta à clássica definição dos tipos de funções públicas de Lowi (1972). Eisner, Worsham e Ringquist (2006, p. 2, tradução nossa), em comentário introdutório didático em sua obra *Contemporary regulatory policy*, também são explícitos ao estabelecer que “políticas regulatórias são um subconjunto das políticas públicas” (no original: “regulatory policies are a subset of public policies”).

12. A literatura sobre regulação responsiva (Ayres e Braithwaite, 1992) identifica um conjunto de mecanismos distintos, desde persuasão até a aplicação rigorosa de medidas normativas, que podem ser utilizados por reguladores em diferentes contextos, a depender do comportamento dos agentes.

Ademais, sua conexão com o elemento lógico seguinte – resultados, definidos como mudanças no comportamento dos agentes decorrentes da entrega dos produtos – torna essa possibilidade ainda mais clara, uma vez que afetar o comportamento dos agentes para resolver um problema público é precisamente o que uma norma ou outra medida regulatória se propõe a fazer.

A utilidade do arcabouço de teoria da mudança para compreender o funcionamento da atividade regulatória se mostra ainda mais clara quando consideramos a dimensão criativa ou constitutiva da regulação, isto é, quando enxergamos a regulação não apenas como restrição que limita o comportamento dos agentes. Nessa perspectiva, a equiparação lógica entre a medida regulatória e o produto de uma política pública é clara: a ação estatal cria algo para atacar as causas de um problema público.

Por exemplo, há evidências de que, em situações nas quais há elevada assimetria de informação, a imposição de medidas regulatórias no comércio internacional – comumente vistas como barreiras ou entraves ao comércio, cujo efeito seria reduzir as importações – pode aumentar, e não diminuir, os fluxos comerciais e os ganhos de bem-estar decorrentes deles.¹³ Uma situação em que esse quadro pode ocorrer emerge quando o consumo de um determinado produto está associado a riscos de saúde: a falta de informação sobre os procedimentos sanitários de uma determinada origem pode levar consumidores a preferir deixar de consumir produtos advindos daquela origem, por precaução.

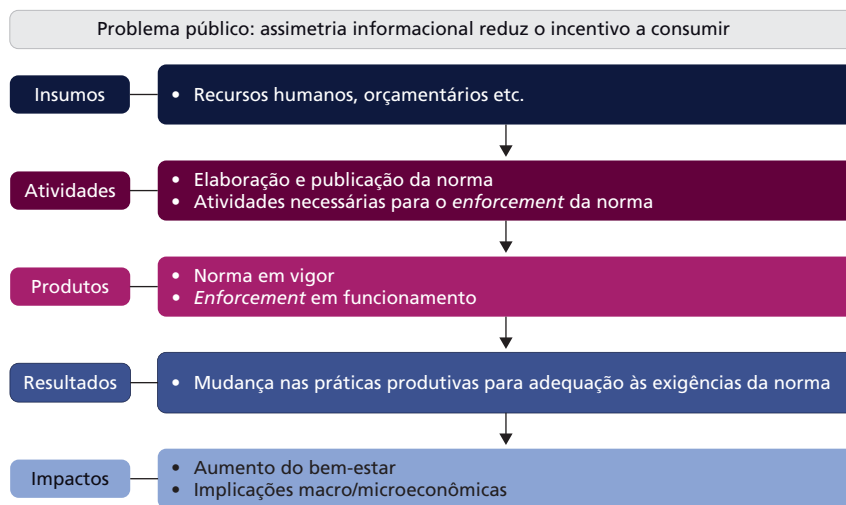
Assim, caso as autoridades sanitárias daquela origem decidam implementar uma medida regulatória que limita os riscos associados ao consumo daquele produto, impondo limites máximos de toxinas, ou procedimentos estritos relacionados a patógenos, por exemplo, a assimetria informacional de consumidores estrangeiros diminui, e isso pode levá-los a consumir os produtos advindos daquela origem, diante da sinalização sobre a segurança que a norma passa – e os produtores locais poderiam começar a exportar seus produtos, o que antes era inviável.

Em última análise, portanto, a regulação pode criar um mercado exportador no qual antes essa possibilidade era inviável. Nesse caso, poderíamos enxergar a norma regulatória como o *produto* na teoria da mudança, a mudança de comportamento e práticas dos produtores para se adaptarem às exigências da norma – e a redução do risco associado à sua produção dentro dessas exigências – como *resultado*, e a criação ou ampliação dos fluxos de exportação – e o aumento de bem-estar e eventuais implicações macro e microeconômicas decorrentes disso – como *impacto*.¹⁴ A figura 2 ilustra a teoria da mudança, muito simplificada, para esse exemplo.

13. Para um tratamento teórico e exemplo empírico dessa possibilidade ver Beghin *et al.* (2012).

14. Evidentemente, o rol de possíveis efeitos decorrentes da implementação de norma dessa natureza é muito mais amplo do que seus efeitos sobre comércio exterior; tal foco estreito foi adotado aqui apenas para facilitar a exposição.

FIGURA 2
Teoria da mudança – exemplo



Elaboração do autor.

Outra área em que a existência de regulação pode resultar na criação de um mercado – e que ajuda a evidenciar o caráter de política pública da atividade regulatória – é o desenho de mecanismos para alocação competitiva de bens públicos escassos, tais como leilões de espectro de radiofrequência, por exemplo. O estabelecimento de um arcabouço regulatório adequado foi um passo fundamental para implementar a proposta de Coase (1959) de que a alocação competitiva de radiofrequência substituísse outros mecanismos menos eficientes.¹⁵

Deve-se ressaltar, ademais, que a definição de regulação apresentada aparentemente não abarca todas as atividades exercidas por instituições que praticam regulação – tais como agências reguladoras que, ao menos no contexto brasileiro, exercem também atividades que poderiam ser encaixadas na definição usual de políticas públicas, com entrega de produtos à população.

Assim, parece claro que o arcabouço da teoria da mudança é adequado para descrever a atividade regulatória. Coglianese (2023, p. 8, grifo nosso), por exemplo, ao descrever o que a regulação se propõe a fazer – primeiro passo no objetivo de mensurar e avaliar seus resultados –, adota uma sequência lógica muito próxima de uma versão mais sucinta da teoria da mudança, afirmando que “a regulação busca alcançar tal melhora *modificando* o *comportamento* individual ou de uma organização de modo que gerem impacto positivo em termos de

15. A esse respeito ver, por exemplo, Cramton (2002).

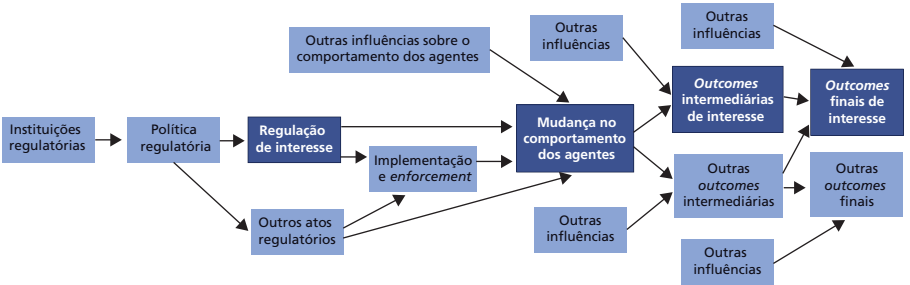
resolver problemas sociais e econômicos”,¹⁶ e que a regulação funciona de acordo com três passos principais:

1. *Regulação* é implementada, o que leva a mudanças no
2. *Comportamento* dos indivíduos ou entidades alvo da, ou afetadas pela, regulação, que em última instância leva a mudanças em
3. *Outcomes*,¹⁷ tais como uma melhora no problema subjacente ou outras (positivas, espera-se) mudanças nas condições do mundo (Coglianese, 2023, p. 8, tradução nossa).¹⁸

Note-se que, além de ressaltar o problema público como fundamento para a atividade regulatória, a estrutura apresentada pelo autor é isomórfica à da teoria da mudança: o passo 1 (regulação é implementada) condensa insumos, atividades e produtos; o passo 2 (comportamento muda) é o resultado; e o passo 3 (*outcomes* mudam) é equivalente ao impacto.

Coglianese (2023) apresenta ainda um “mapa causal da regulação e seus efeitos” (figura 3), que detalha a seção da teoria da mudança a jusante do produto, incluindo fatores exógenos à regulação de interesse, tais como outros fatores que influenciam tanto o comportamento dos agentes quanto as *outcomes* (intermediárias e finais) de interesse, bem como outras *outcomes* além das que a regulação se destina a afetar diretamente.

FIGURA 3
Mapa causal da regulação e seus efeitos



Fonte: Coglianese (2023).
Elaboração do autor.

16. No original: “[r]egulation seeks to make such improvement by *changing* individual or organisational *behaviour* in ways that generate positive impacts in terms of *solving societal and economic problems*”.

17. Uma tradução literal do termo *outcome* como “resultado”, neste contexto, seria inadequada, pois este se refere ao elemento anterior da cadeia causal. Como “impacto” não é uma tradução adequada do termo, optou-se por mantê-lo em inglês.

18. “1. *Regulation* is implemented, which leads to changes in

2. *The behaviour* of individuals or entities targeted or affected by regulation, which ultimately leads to changes in

3. *Outcomes*, such as amelioration in an underlying problem or other (hopefully positive) changes in conditions in the world”.

Além de a estrutura lógica do mapa causal ser similar à da teoria da mudança (a intervenção causa mudanças de comportamento dos agentes, que causam mudanças nas *outcomes*) e destacar a importância da implementação e *enforcement*, ele evidencia um ponto metodologicamente essencial: que a regulação ataca apenas um ramo de uma estrutura causal potencialmente bastante complexa, o que será fundamental na discussão sobre atribuição de efeitos e inferência causal, na seção 4.

Radaelli e Fritsch (2012), ao apresentarem indicadores utilizados para medir a qualidade de políticas de reforma regulatória, usam exatamente os mesmos elementos lógicos da teoria da mudança – insumos, processos, produtos, resultados intermediários (definidos de maneira análoga à nossa definição de resultados) e resultados finais (equivalentes aos nossos impactos) – para classificar os tipos de indicadores disponíveis, o que sugere que a mesma estrutura lógica pode ser usada também para processos e sistemas regulatórios. Além disso, embora o *Guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR* não cite nenhum arcabouço equivalente, o *Guia orientativo para elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR* (Brasil, 2022) apresenta seu análogo, o modelo lógico – embora sem fazer a conexão de cada passo com o desenho de indicadores.

De fato, no que tange aos instrumentos AIR e ARR, a cadeia causal subjacente ao arcabouço aqui apresentado pode ser útil para alicerçar conceitualmente sua elaboração. Em sua essência, esses instrumentos deveriam, idealmente, funcionar como mecanismos de geração e compilação de evidências, com o objetivo precípua de informar a formulação, implementação e revisão de instrumentos regulatórios. O guia de AIR define esse instrumento como um “*processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão*” (Brasil, 2018b, p. 7, grifo nosso). Já a ARR, segundo o respectivo manual (Brasil, 2022, p. 12, grifo nosso), “*consiste na verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos, observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação*”.

Dessa forma, uma vez que compreendemos a atividade regulatória como um modo particular de política pública, ambos os instrumentos podem ser considerados de maneira análoga à avaliação de políticas públicas: o AIR – que tem por objetivo orientar a tomada de decisão regulatória antes da edição de um normativo – seria análogo à avaliação *ex ante*, enquanto o ARR – que busca verificar o

que aconteceu em decorrência de um determinado ato regulatório implementado – seria equivalente à avaliação *ex post*.¹⁹

Assim, da mesma maneira que a teoria da mudança pode ser útil em organizar logicamente uma narrativa de impacto pela qual uma política opera e gera resultados e, portanto, em orientar a concepção e a execução de um projeto de avaliação, os dois instrumentos citados – AIR e ARR – também poderiam se beneficiar metodologicamente ao se estruturarem em torno dessa cadeia causal. Alguns elementos da cadeia causal já estão embutidos na própria definição dos instrumentos: o AIR tem foco principal na definição do problema regulatório, bem como em estudar as possíveis alternativas de ação (isto é, os produtos e as atividades necessárias para entregá-los), enquanto o ARR claramente se debruça sobre os efeitos (resultados e impactos) da regulação analisada. Explicitar a teoria da mudança completa, desde o processo decisório, pode ajudar a estruturar melhor as atividades de monitoramento previstas no AIR, bem como alicerçar a “verificação dos efeitos” (isto é, a avaliação) na qual o ARR consiste.

De fato, esse cuidado poderia até mesmo mitigar alguns riscos já identificados na literatura²⁰ – por exemplo, de que funcionem como mero cumprimento de exigência burocrática, que sirvam meramente como validação de decisões já tomadas previamente, ou de que possam tornar o processo de tomada de decisão regulatória mais moroso ou mesmo obscuro – e incentivar que funcionem como verdadeiras fontes de evidências para informar o processo decisório e levar à melhoria do estoque de regulação.²¹

3 MENSURAÇÃO DA REGULAÇÃO E SEUS RESULTADOS

Esta seção discute como quantificar e mensurar a regulação e seus resultados, e, em particular, como definir indicadores para monitoramento da atividade regulatória. Um ponto fundamental nesse sentido, e frequentemente negligenciado, é utilizar a teoria da mudança como alicerce para a construção dos indicadores, de modo que seja possível associar a cada elemento da cadeia lógica um conjunto de indicadores destinados a acompanhar seu comportamento ao longo do tempo.

19. A distinção entre esses dois tipos de avaliação, quanto ao *timing* de sua realização (antes ou depois da implementação da política), está mais bem detalhada, por exemplo, no glossário de termos fundamentais sobre avaliação elaborado e disponibilizado pela OCDE. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/06/glossary-of-key-terms-in-evaluation-and-results-based-management-for-sustainable-development-second-edition_2767e14e/632da462-en-fr-es.pdf. Acesso em: 17 maio 2025.

20. A esse respeito ver, por exemplo, Cunha (2018).

21. Levantamento recente (Saab e Thevenard, 2024) identificou que foram realizadas AIRs para 17,8% dos 1.415 atos normativos de agências reguladoras editados nos três primeiros anos de vigência do Decreto nº 10.411/2020, que introduziu a exigência desse instrumento no Brasil. Além disso, Saab e Silva (2022) analisaram um conjunto de 21 AIRs e concluíram que tais instrumentos possuem aspectos positivos – como a definição do problema e objetivos –, mas também aspectos para os quais a qualidade deixa a desejar, como na análise de impactos e na comparação de alternativas. Uma interessante avenida para pesquisa futura consiste em analisar AIR e ARR já editadas e verificar a existência ou não de teoria da mudança ou modelo lógico estruturado, ou de informações suficientes para construí-los.

Em suma, essa dimensão nos permite identificar precisamente o que está sendo medido.

Os indicadores de insumos avaliam, por exemplo, a disponibilidade e o uso de recursos humanos e fiscais para o desempenho das atividades de regulação. Indicadores de atividades têm por objetivo mensurar o funcionamento dos reguladores e apontar eventuais gargalos processuais na sua atuação. Os indicadores de produtos medem o que é produzido nas atividades de regulação; como esse parece ser o elo distintivo da regulação *vis-à-vis* as políticas públicas em geral, aqui reside o ponto-chave para entender como “mensurar regulação”.²² Os indicadores de resultados medem os efeitos diretos da regulação e buscam captar as mudanças no comportamento decorrentes da entrega dos produtos. Por fim, indicadores de impactos captam as transformações de longo prazo que se espera que o programa promova.

Os guias de AIR e ARR misturam dimensões diferentes quando falam de “tipos de indicadores” (indicadores de eficiência, eficácia, de processo, de impacto, indicadores de atraso, entre outros) (Brasil, 2018b, p. 61). Eficiência e eficácia são critérios de avaliação, e dizem respeito a como interpretamos a mensuração de algum aspecto de uma intervenção, e não o que estamos medindo. Por exemplo, o *Manual de Análise de Impacto Regulatório e Avaliação de Resultado Regulatório* da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) ressalta a importância de monitorar os resultados da alternativa regulatória por meio de indicadores, com a intenção de “verificar se a alternativa de solução aprovada alcançou os objetivos almejados, ou seja, se de fato resolveu o problema (ou amenizou seus efeitos)” – isto é, os impactos da medida, no sentido da teoria da mudança (ANTT, 2020, p. 29). O exemplo apresentado, contudo, traz indicadores que parecem mais afetos ao comportamento dos agentes – a resultados, portanto. Além disso, nenhuma discussão é apresentada sobre o que exatamente cada indicador pretende mensurar.²³

Coglianesi (2023), por exemplo, destaca quatro critérios amplos que são utilizados no processo de tomada de decisão entre diferentes opções regulatórias, e que, portanto, informam a construção de indicadores: i) efetividade (em que magnitude cada opção regulatória modifica o comportamento de agentes e leva a alterações nas condições observadas?); ii) custo-efetividade (qual o custo necessário para que cada opção regulatória atinja uma dada magnitude de mudança no comportamento dos agentes ou nas condições?); iii) eficiência ou benefícios líquidos (supondo que custos e benefícios de cada opção possam ser quantificados e monetizados, qual é o benefício líquido, isto é, custos menos benefícios?);

22. Essa parece ser uma das conclusões de Radaelli (2012, p. 111), por exemplo.

23. A análise sistemática dos indicadores identificados nos guias de AIR produzidos pelas agências reguladoras e sua relação com as etapas do modelo lógico da regulação em questão é outra avenida possível a ser explorada por pesquisa futura.

e iv) equidade ou justiça distribucional²⁴ (qual opção produz a melhor distribuição dos impactos?).

No entanto, como destaca Coglianesi (2023, p. 70), “esses critérios destacam quais aspectos devem importar quando selecionamos indicadores, mas eles não informam diretamente o que exatamente pode e deve ser mensurado”.²⁵ Para responder a essa questão (*o que* deve ser medido) o autor utiliza novamente as categorias do mapa causal apresentado na seção anterior – que, como foi discutido, é logicamente compatível com o arcabouço da teoria da mudança.

Assim, parece claro que utilizar um arcabouço como o da teoria da mudança é uma maneira útil de organizar logicamente a construção dos indicadores no que tange ao que será medido. Os três primeiros elementos – insumos, atividades/processos e produtos – descrevem o que o regulador pretende fazer para alcançar as mudanças desejadas no comportamento dos agentes e, portanto, referem-se a elementos lógicos que estão sob o controle direto do ente que cria a norma regulatória.²⁶ E, como já discutido, o terceiro – produtos – parece ser o elemento distintivo da regulação *vis-à-vis* as políticas públicas em geral.

A pergunta que se faz, portanto, é como mensurar a regulação compreendida como produto na teoria da mudança – ou, colocado de outra forma, entendida como o elemento que, ao ser disponibilizado para a sociedade, gera uma mudança no comportamento dos agentes. A compreensão do papel da norma regulatória (e de seu *enforcement*) na estrutura lógica da cadeia causal que conecta implementação e efeitos da regulação é um passo fundamental na definição de indicadores de produto – isto é, na definição de como medir aspectos daquilo que gera a mudança no comportamento dos agentes.

Para dar concretude à questão, consideremos alguns exemplos de indicadores de produto de políticas públicas em geral. Um dos casos apresentados no capítulo 5 do *Guia prático de análise ex post* do governo federal (Brasil, 2018a) é o do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), instituído pela Lei nº 10.260/2001, cujo objetivo é ampliar o acesso à educação superior de alunos de baixa renda por meio da provisão de financiamento subsidiado. Um dos produtos do programa é o contrato de financiamento assinado entre aluno, instituição de ensino e agente financeiro, e um dos indicadores para mensurá-lo é o número de contratos firmados. A conexão lógica é clara: para alcançar o resultado – mais alunos no ensino superior – é preciso prover mais contratos de financiamento, de modo que o número

24. Tradução livre do original *distributional fairness*.

25. No original: “[r]egulatory criteria properly call attention to what matters when selecting indicators, but they do not directly instruct the evaluator as to what exactly can and ought to be measured”.

26. Abstraindo-se, evidentemente, da existência de conflitos entre entes ou organizações do Estado decorrentes de sobreposição em suas alçadas ou áreas de atuação.

de contratos seja capaz de medir o quanto foi entregue, por parte do Estado, para alcançar o efeito desejado.

Para considerar outro exemplo, tomemos o programa Bolsa Verde, que provê transferências de renda e capacitação a famílias em situação de pobreza que vivem em territórios ambientalmente protegidos, que, em contrapartida, comprometem-se com práticas de conservação e uso sustentável dos recursos naturais. O *Plano de Monitoramento e Avaliação do Programa Bolsa Verde*²⁷ identifica um conjunto de indicadores relacionados aos dois produtos principais (transferências de renda e capacitação): quantidade de pessoas e famílias que recebem as transferências, e quantidade de territórios e percentual de famílias nesses territórios que recebem as atividades de capacitação. Novamente, é bastante evidente a conexão lógica entre aquilo que o Estado entrega aos beneficiários para alcançar resultados – os produtos – e os construtos adotados para medi-los; quanto mais pessoas recebem transferências e atividades de capacitação, mais o Estado entrega para alcançar os efeitos desejados.

A lição que podemos tirar desses exemplos, portanto, é simples: é a conexão lógica entre “aquilo que o Estado entrega para alcançar a mudança esperada” (o produto) e o construto destinado a medi-lo (o indicador) que garante a adequação deste último. O desafio é, portanto, aplicar esse princípio ao produto da regulação, em que essa conexão é bem menos evidente.

A complexidade envolvida na definição de indicadores de produto no caso da regulação fica evidente quando consideramos o exemplo tratado na seção anterior, de uma norma sanitária destinada a limitar o risco à saúde de um determinado produto e reduzir a assimetria de informação entre produtores e consumidores quanto à segurança do consumo.

A pergunta é, nesse caso, qual dimensão seria adequada para mensurar o quanto está sendo entregue pelo Estado para aumentar a segurança do produto. O número de normas editadas parece claramente inadequado: como comparar uma única norma que impõe diversas restrições bastante estritas com várias normas que impõem apenas uma restrição pouco estrita cada uma? O grau de rigidez ou tolerância da restrição tampouco parece uma medida evidentemente adequada, uma vez que a relação entre segurança do consumo e rigidez da restrição nem sempre é monotônica – se considerarmos a imposição de limites máximos residuais em alimentos, parece claro que um limite excessivamente alto terá efeitos negativos sobre o consumo, assim como um demasiadamente baixo. Nesse contexto, é possível que alguma dimensão relacionada à aplicação e *enforcement* da norma seja mais viável do que algo que trate diretamente da edição da norma – o número

27. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/arquivos/avaliacoes-ex-ante/plano-de-monitoramento-e-avaliacao-do-programa-bolsa-verde>.

de fiscalizações destinadas a verificar se os produtores se adequaram às restrições, por exemplo.

Como sugerem os exemplos analisados, o estabelecimento de um algoritmo ou regra geral é impossível, e a definição da natureza dos indicadores de produto para atos regulatórios dependerá de análise aprofundada caso a caso; no entanto, a conexão lógica entre o produto (no sentido da teoria da mudança) e o construto criado para mensurá-lo é o ponto de partida para a definição de indicadores adequados.

Quando tratamos dos dois últimos elos da cadeia causal (resultados e impactos), o primeiro passo para sua adequada mensuração é compreender a distinção entre esses dois tipos de efeitos decorrentes dos produtos (isto é, do *output* da atividade regulatória). A literatura apresenta algumas distinções possíveis;²⁸ a que parece mais adequada para o caso da regulação é a apresentada na figura 2, na seção anterior: *resultados* se referem às mudanças imediatamente decorrentes da disponibilização dos produtos (normas, no nosso caso) sobre o comportamento dos agentes, enquanto *impactos* descrevem as transformações de escopo mais amplo que decorrem desses resultados.

Note-se que usamos o termo “imediatamente” no sentido lógico, não necessariamente temporal: são mudanças que não são mediadas por outras, mas decorrem diretamente dos produtos. Para usar os exemplos mencionados: no caso do Fies, o resultado da disponibilização dos contratos de financiamento seria o aumento no número de pessoas de baixa renda no ensino superior – diante da entrega daquele produto, espera-se que a população elegível mude seu comportamento e passe a frequentar o ensino superior –, enquanto possíveis impactos – decorrentes desse resultado – seriam a melhora na empregabilidade e na produtividade do trabalho da população-alvo, bem como a redução da desigualdade econômica. Quanto ao programa Bolsa Verde, os resultados diretos da transferência de renda e das atividades de capacitação seriam o aumento da renda e da produtividade do trabalho extrativista, e os impactos decorrentes disso seriam a redução de práticas produtivas nocivas ao meio ambiente – tais como mineração ilegal, monocultura, pecuária e atividades extrativas predatórias – e a melhora em indicadores sociais como educação e saúde.

Essa distinção conceitual entre mudança no comportamento – resultados – e transformações mais profundas decorrentes dessas mudanças no comportamento – impactos – é bastante natural, uma vez que o objetivo imediato da adoção de normas regulatórias é justamente afetar o comportamento dos agentes, como discutido na seção anterior. De fato, a estrutura lógica apresentada por

28. Ver, por exemplo, Brasil (2018a).

Coglianesse (2023) denomina explicitamente de *behavioral change* (literalmente, mudança comportamental) a camada equivalente à nossa definição de resultados, denominando os impactos decorrentes dessa mudança comportamental de *outcomes of interest* (resultados de interesse), classificando-as ainda entre *intermediate* (intermediárias) – aquelas “que se seguem diretamente das mudanças comportamentais” – e *ultimate outcomes* (mudanças finais) – definidas como a “solução ou redução do problema primário que levou à criação da regulação”. Vale ressaltar que esse encadeamento hierárquico de impactos em sequência é perfeitamente compatível com o arcabouço da teoria da mudança.

Assim, indicadores de resultado têm o objetivo precípua de monitorar a mudança no comportamento dos agentes e, portanto, requerem o acompanhamento direto das ações dos agentes submetidos à regulação. No exemplo apresentado, pode-se propor como indicadores de resultado o número (ou proporção) de produtores que se adequaram às exigências da norma, ou características do processo produtivo ou do produto que revelem o cumprimento ou não dessas exigências – no caso dos limites máximos de resíduos, a quantidade de resíduos efetivamente encontrados na produção, por exemplo.

Já os indicadores de impactos têm por objetivo mensurar as transformações mais profundas, decorrentes dos resultados, e que resolvem ou mitigam o problema que motivou a criação da norma e suas consequências. No nosso exemplo, o impacto esperado é a criação ou ampliação de fluxo exportador, o que não ocorria devido à precaução dos consumidores diante do risco sanitário. Assim, um indicador natural desse impacto poderia ser o volume exportado, ou ainda a criação de novos fluxos de exportação na margem extensiva.

Evidentemente, uma análise completa de exemplos mais fidedignos do que o caso simples aqui tratado provavelmente desvelaria cadeias causais muito mais complexas do que a simples sequência exigência-cumprimento-exportações que utilizamos para ilustrar os conceitos de produtos, resultados e impactos. Em particular, é bastante provável que as mudanças decorrentes da regulação ensejem não apenas os impactos positivos, que amenizam o problema e suas causas, mas também impactos negativos, efeitos colaterais e custos ocultos que se somam aos custos diretos de implementação e aplicação da – e de adequação à – norma regulatória; a mensuração destes é fundamental para um efetivo monitoramento dos efeitos da regulação.

A literatura destaca um conjunto de medidas derivadas da mensuração desses efeitos colaterais e custos diretos e indiretos e sua comparação com os impactos positivos, tais como custo-benefício, custo-efetividade ou benefícios líquidos. Deve-se destacar aqui a necessidade de se ter cuidado para não focar apenas a mensuração dos custos da regulação, e sim tratá-los em comparação aos benefícios gerados, como será mais bem discutido na seção 5.

4 AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DA REGULAÇÃO

Uma vez que temos uma narrativa de impacto que descreve a cadeia causal que leva da implementação da norma a seus efeitos, e que somos capazes de mensurar aspectos de cada um dos elos dessa sequência, o passo seguinte é avaliar se a regulação realmente alcançou os resultados e impactos esperados – e, não menos importante, se houve efeitos indesejados. A avaliação dos efeitos da regulação é fundamental para gerar evidências acerca de sua efetividade e eficácia.²⁹

O ponto-chave da avaliação de resultados e impactos é a *atribuição de causalidade* entre o(s) produto(s) da atividade regulatória e as mudanças de comportamento dos agentes que deveriam decorrer deles e atacar as causas do problema (resultados) e as transformações mais profundas e de longo prazo na realidade que amenizariam o problema e suas consequências (impactos). Nos termos do exemplo utilizado nas seções anteriores, suponha que realmente verificamos que produtores implementaram mudanças nos processos para tornar o consumo mais seguro, e que as exportações realmente aumentaram após a introdução da norma. Como podemos inferir se a norma criada e as restrições impostas por ela foram a causa da mudança de comportamento dos produtores e do aumento nas exportações?

A teoria da mudança assume, com base em razões teóricas ou evidência empírica de outros contextos, que essas transformações seriam a sequência lógica na cadeia causal após a edição e implementação da norma. Será que isso realmente aconteceu? Ou será que essas mudanças ocorreram por outras razões? Ou por coincidência? Como podemos analisar essa questão causal empiricamente? Essa atribuição está longe de ser trivial, e uma literatura bastante extensa tem se dedicado a compreender a natureza dessas questões causais e desenvolver técnicas empíricas para respondê-las.

Para dar uma noção intuitiva dos desafios envolvidos na atribuição de causalidade, considere a seguinte possibilidade: suponha que, por alguma razão, a edição da norma coincidiu com uma redução na produção mundial do bem a que a norma se refere, de maneira que a demanda relativa aumentou drástica e repentinamente, e que as exportações brasileiras desse bem, antes limitadas pela precaução dos consumidores estrangeiros, expandiram para suprir esse aumento na demanda. Nesse caso, o aumento das exportações – impacto esperado pela teoria da mudança – teria sido causado por uma razão completamente distinta da implementação da regulação, ainda que a sequência temporal dos eventos possa sugerir alguma relação causal para um observador descuidado.

29. Por razões de espaço, o escopo do capítulo se limita à avaliação de resultados e impactos, uma vez que são os elos da cadeia causal que estão fora do controle do *policy maker*. Pesquisa futura deve examinar a avaliação de outros aspectos, como desenho e implementação. Para um tratamento detalhado desses aspectos no contexto da avaliação de políticas públicas ver Brasil (2018a).

Suponha, agora, que um conjunto de produtores brasileiros, com o objetivo de ampliar seu acesso ao mercado internacional, modificou suas práticas sanitárias para aumentar a segurança de seus produtos e, ao mesmo tempo, negociou com a autoridade reguladora para instituir uma norma que tornasse obrigatórias as novas práticas que eles já adotaram. Nesse caso, a implementação da regulação – o *produto*, no sentido da teoria da mudança – foi causada pela alteração no comportamento dos produtores – o *resultado*, no sentido da teoria da mudança –, e não o contrário, como supunha a cadeia causal hipotética discutida nas seções anteriores.

Essas duas hipóteses ilustram, de maneira bastante simples e esquemática, duas situações que tornam a atribuição de causalidade uma tarefa bastante complexa, do ponto de vista empírico. Na primeira, a existência de variáveis omitidas, isto é, de algum elemento que não fazia parte do modelo causal estabelecido teoricamente mas que pode ser a verdadeira causa da mudança que observamos na realidade. Não considerá-la em uma análise empírica pode nos levar a atribuir causalidade de maneira errônea a outro elemento que coincida temporalmente ou esteja correlacionado com a ocorrência da causa verdadeira. Na segunda, a relação causal ocorre no sentido contrário do que nossa hipótese teórica supunha; essa causalidade reversa pode, caso não tomemos os devidos cuidados, ser empiricamente indistinguível da causalidade no sentido original, e levar também a conclusões errôneas. Uma inferência causal bem-sucedida precisa considerar essas e outras possibilidades, e utilizar métodos que evitem ou resolvam esses problemas, sob pena de obter respostas totalmente inadequadas para questões causais aparentemente tão simples quanto: a regulação foi a *causa* dos resultados e impactos que observamos?

Coglianese (2023, p. 12, tradução nossa) deixa clara essa preocupação, ao ressaltar que devemos sempre ter em mente que a regulação ataca

ramos discretos de trajetórias causais para o problema [...] de modo que ramos não atacados podem produzir mudança comportamental significativa mas nenhuma mudança nos impactos finais, ou melhoras podem acontecer por razões totalmente não relacionadas à regulação, mesmo se esta não contribuiu para produzir a mudança comportamental.³⁰

Ele destaca a diferença entre avaliações meramente descritivas, que acompanham a evolução de indicadores, e as que envolvem *attribution*, termo utilizado como sinônimo de inferência causal.

30. "Discrete branches of a complex causal pathways to the problem [...] so unaddressed branches can produce substantive behavioral change but no changes in the ultimate outcome, or improvements can arise for reasons totally unrelated to the regulation, even if the latter didn't work in producing behavioral change".

Uma exposição aprofundada de métodos de inferência causal – descrevendo as ferramentas adequadas para lidar com os dois problemas discutidos e diversos outros – extrapola o escopo deste capítulo, e está disponível em diversas fontes em diferentes graus de complexidade.³¹ A maioria desses métodos se baseia na ideia de contrafactual: para estimar o efeito causal de uma intervenção (no nosso caso, da implementação da norma regulatória), precisamos comparar o que realmente aconteceu após a introdução da norma com o contrafactual, isto é, o que teria acontecido caso a norma não tivesse sido implementada e tudo mais permanecesse constante.

O leitor atento já deve ter se dado conta que esse contrafactual é, por definição, não observável, pelo simples fato de que ele não aconteceu. No exemplo anterior, teríamos que comparar o comportamento dos produtores após a introdução da norma com o comportamento desses mesmos produtores no mesmo período que se seguiu à introdução da norma, caso esta não tivesse sido implementada. No entanto, como sabemos que ela foi implementada, não temos como observar o que teria acontecido na sua ausência. É preciso encontrar alguma forma de emular ou estimar esse “caminho não tomado”, que é essencialmente o que os métodos de inferência causal baseados no contrafactual tentam fazer: encontrar informação sobre o que teria acontecido para comparar com o que realmente aconteceu e, assim, estimar o efeito causal.

O uso de métodos de inferência causal na avaliação dos efeitos da regulação representa uma oportunidade promissora e ainda pouco explorada no Brasil. Esses métodos podem aumentar significativamente a utilidade das análises de resultado regulatório, ao fornecerem evidências mais robustas sobre a efetividade (ou não) das medidas adotadas, tornando-as mais relevantes para a tomada de decisão do regulador. Além disso, a inclusão de um plano de avaliação com estratégias empíricas adequadas para identificar os efeitos previstos na teoria da mudança também pode ampliar o valor das análises de impacto regulatório.

5 AGREGAÇÃO E ANÁLISE DE PROCESSOS E SISTEMAS REGULATÓRIOS

Para além da importância de se produzirem evidências sobre o funcionamento de atos regulatórios específicos, é fundamental também analisar os processos ou sistemas sob os quais a atividade regulatória é realizada. Por exemplo, a Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória (Brasil, 2024, p. 5) ressalta a importância de “aprimoramentos sistemáticos no processo regulatório de forma a garantir maior transparência, previsibilidade, legitimidade e efetividade das regulações”, e sustenta

31. Menezes Filho e Pinto (2017) e Cunningham (2021) são duas excelentes introduções ao tema (o segundo com grau mais elevado de rigor técnico); e Coglianese (2023) apresenta brevemente os métodos (embora com um pouco mais de detalhes do que aqui) no contexto da regulação.

que “[um] sistema de governança robusto que envolva diferentes atores é necessário para que a melhoria regulatória se torne uma política pública perene e relevante para o Estado”.

Esses objetivos envolvem desafios que vão além do exame dos efeitos causais de regulações específicas. Como identificar se essas melhorias e aprimoramentos estão ocorrendo? Como comparar sistemas regulatórios diferentes, isto é, conjuntos de instituições e regras específicas para a atividade regulatória em contextos específicos? Como descobrir se alguma mudança na estrutura de governança regulatória ou no conjunto de regras e procedimentos que regem a criação, modificação, extinção e aplicação de medidas regulatórias levou à melhoria da atividade de regulação?

Segundo Coglianese (2023), a mensuração e a avaliação de processos e sistemas regulatórios estão intimamente conectadas à mensuração e à avaliação da regulação em si, uma vez que estas são o resultado daquelas: “como a política regulatória busca melhorar a regulação, no interior de uma avaliação completa da política regulatória haverá uma avaliação da própria regulação” (Coglianese, 2023, p. 13, tradução nossa).³² Ou, dito de outra forma, o critério de fundo que permite concluir se um sistema regulatório funciona de maneira apropriada é sua capacidade de produzir a melhor regulação possível. Dessa forma, tudo o que foi discutido até agora deveria, em princípio, valer também para a análise de processos e sistemas regulatórios.

Não obstante, isso não esgota a questão, uma vez que a análise de um sistema ou processo regulatório precisa, necessariamente, de algum critério para agregar a regulação produzida no âmbito dele. Só assim é possível, por exemplo, acompanhar a evolução de um sistema regulatório ao longo do tempo, ou comparar sistemas diferentes entre si. Desse modo, a discussão abordada na seção 2, sobre qual é o produto da atividade regulatória, se torna fundamental.

A literatura aponta algumas formas de agregar o *output* da atividade de regulação, e a mais comum e intuitiva delas envolve a contagem do número de normas emitidas. Evidentemente, trata-se de uma medida bastante crua e imprecisa do estoque regulatório, uma vez que, por exemplo, o número de comandos em um só documento pode variar enormemente.³³ Short (2018), por exemplo, argumenta que, para que a contagem de normas seja uma medida válida do estoque regulatório, útil para examinar empiricamente relações causais sobre o seu efeito, é preciso que a contagem seja uma medida adequada de algum construto relevante,

32. No original: “as long as regulatory policy seeks to improve regulation, nested within a full evaluation of regulatory policy will be an evaluation of regulations themselves”.

33. Por exemplo, bastaria um Estado agregar um grande conjunto de normas sobre um mesmo assunto em um só documento normativo para reduzir consideravelmente seu estoque regulatório, o que evidentemente não faz sentido.

como custo ou carga regulatória. O artigo sustenta, usando os Estados Unidos como exemplo, que esse requisito não se verifica na realidade. Além disso, Crews Jr. (2021) mostra que a quantidade de normas³⁴ aumenta mesmo durante governos empenhados em projetos de desregulamentação, o que dificulta ainda mais a interpretação dessa medida simples.

Um método mais complexo, também baseado em contagem, envolve contar não simplesmente o número de normas mas o número de comandos ou restrições em cada uma. O procedimento adotado por McLaughlin e Sherouse (2019), por exemplo, envolve identificar e contar a frequência de um conjunto de palavras-chave, tais como *shall*, *must* e *required* (tipicamente utilizadas em comandos normativos que determinam a obrigatoriedade de alguma ação ou comportamento), ou *may not* e *prohibited* (utilizadas em proibições e comandos que restringem comportamentos e ações). Embora mais precisas que a simples contagem de normas, as frequências de palavras-chave também são medidas bastante ruidosas do estoque normativo efetivo. Shapiro (2024), por exemplo, menciona uma norma que usa a palavra *require* cinco vezes em um mesmo comando normativo (isto é, requerendo apenas uma mudança comportamental, a despeito do uso repetido da palavra). Ademais, esse tipo de procedimento é de difícil (e custosa) implementação, e não é facilmente escalável.

Outras formas mais sofisticadas de mensuração de diferentes aspectos do estoque de regulação podem ser encontradas na literatura, como em Colliard e Georg (2020), que apresentam uma medida de complexidade regulatória que envolve interpretar uma norma como um algoritmo e usar técnicas para calcular a complexidade do algoritmo resultante. Os autores mostram, por exemplo, que a medida de complexidade resultante é pouco correlacionada com o tamanho do texto normativo (outra medida comum, porém pouco sofisticada, de estoque regulatório).

Shapiro (2024), por seu turno, defende tanto o uso de ferramentas de inteligência artificial, como *large language models* – cuja capacidade de interpretação de textos permitiria maior acurácia na contagem de comandos normativos –, quanto a adoção mais intensa de métodos qualitativos, abandonando (em casos específicos) a estratégia de quantificação em favor de maior nuance e entendimento do contexto normativo.

Uma ferramenta que pode ser útil na contagem do estoque normativo são os instrumentos de AIR e ARR: a despeito das críticas citadas, um subproduto da execução desses procedimentos – e mesmo de sua dispensa, desde que devidamente registrada – é a criação gradual de um catálogo de atos regulatórios que

34. Ou, mais precisamente, o tamanho do texto consolidado do Code of Federal Regulations dos Estados Unidos – uma proxy para o número de normas, mas que também é afetado pelo tamanho do texto de cada norma.

pode servir de ponto de partida para a contagem ou agregação da produção regulatória. Um aspecto interessante desse método é que ele não depende, em absoluto, da qualidade ou utilidade de AIR ou ARR – basta que o documento registre a criação de uma nova regulação.

Outra classe de métodos de agregação do *output* regulatório consiste na utilização de índices de percepção, medindo a quantidade ou complexidade da regulação, de maneira indireta, pelo quanto os agentes percebem que são afetados pelo estoque de regulação. Exemplos desse tipo podem ser encontrados em Enterprise Surveys³⁵ e Worldwide Governance Indicators,³⁶ ambos do Banco Mundial, ou nos relatórios Business Perceptions of Regulatory Burden do Reino Unido, por exemplo.³⁷ É possível identificar um conjunto de limitações desse tipo de método,³⁸ a começar pela hipótese muitas vezes implícita – e essencialmente não testável – de que a percepção de um subconjunto da população, diretamente de uma maneira específica por um subconjunto do estoque regulatório, é uma boa *proxy* para o tamanho desse estoque, não sendo viesado por posições ou interesses daquele subconjunto.³⁹

Para além da agregação, a literatura discute aspectos do monitoramento de sistemas de regulação e apresenta recomendações de como construir estratégias e indicadores mais efetivos. Um primeiro ponto a ser discutido envolve os critérios de mensuração: tanto a literatura quanto a prática de governos e organismos internacionais tendem a ser muito mais pródigas em medir os custos do que benefícios do estoque de regulação. A discussão sobre *regulatory burden* ou *regulatory complexity* é um exemplo disso e evidencia uma possível razão para esse foco viesado: os métodos mais simples de agregação de estoque são *proxies* muito mais naturais da complexidade regulatória e dos custos associados a ela, e as limitações discutidas são muito mais severas quando se busca agregar os benefícios da regulação – o que necessariamente envolve a estimação de seus efeitos sobre o comportamento dos agentes e os impactos sobre o problema que motivou a criação da norma e suas consequências.

Além disso, essa discussão – e o esforço de redução da carga regulatória que decorre dela – geralmente se baseia em um modelo econômico simples que leva

35. Disponíveis em: <https://www.enterprisesurveys.org/en/enterprisesurveys>.

36. Disponíveis em: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>.

37. Disponíveis em: <https://www.gov.uk/government/collections/businesses-perception-of-regulation-in-the-uk>.

38. Para uma análise profunda de um dos expoentes desse tipo de método, ver Besley (2015).

39. Andrews (2009) ressalta que fatores contextuais são fundamentais para o desenho da governança regulatória, e mesmo governos avaliados como “modelos de boa governança” nesse tipo de índice podem ter diferenças substanciais na forma como conduzem suas atividades regulatórias, o que coloca em questão a adequação de índices de percepção para agregação e comparação internacional. Além disso, Islam e Meza (2021), por exemplo, apresentam evidência experimental de que esse tipo de pesquisa pode ser afetado por vieses comportamentais decorrentes da ordenação das perguntas, por exemplo.

em consideração o custo de adaptação, mas ignora a falha de mercado ou outro problema público que motivou a criação da regulação e, portanto, não consegue captar o benefício que a norma pode produzir ao amenizar o problema. Como explicam Radaelli e Fritsch (2012, p. 21, tradução nossa):

para estabelecer um impacto causal sobre eficiência econômica, os custos gerados por uma regra precisam ser balanceados pelos benefícios que a regra também produz. Mas esse exercício normalmente não é contemplado nos usos do modelo de custos padrão com o qual somos familiarizados.⁴⁰

Ao não levar em consideração seus benefícios ou o problema público que levou à sua criação, no limite, esse modelo implica que nenhuma regulação será sempre a resposta mais adequada. Avaliar a regulação em sua cadeia causal completa pode ajudar a corrigir essa miopia analítica.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo discutiu-se um conjunto de questões relacionadas à formulação e uso de evidências no contexto da regulação. Como mensurar a atividade regulatória? Como monitorar sua execução e avaliar seus efeitos? Como agregar a quantidade de regulação, e monitorar e avaliar os sistemas e processos regulatórios? O capítulo examina a literatura recente sobre o assunto e sobre monitoramento e avaliação de políticas públicas em geral, com o intuito de lançar luz sobre essas questões.

A discussão permite delinear uma agenda de pesquisa que tem como objetivo final estruturar a produção e o uso de evidências como pedra fundamental dos esforços de melhoria regulatória, e que pode ser sintetizada em um conjunto de cinco pontos principais.

O primeiro deles diz respeito à importância da teoria da mudança, ou de arca-bouços análogos, como fundamento de mensuração, monitoramento e avaliação da atividade regulatória. Como discutido, podemos compreender a regulação como um tipo específico de política pública, que tem como *produto* – isto é, aquilo que o Estado entrega à população para mitigar um problema público – uma norma ou conjunto de normas destinadas a modificar o comportamento de agentes em sociedade. Dessa forma, estruturas destinadas a compreender a cadeia causal do funcionamento de políticas públicas podem ser úteis para nortear a mensuração de diferentes aspectos da atividade regulatória, ajudando a definir precisamente o que se pretende medir, monitorar e avaliar.

40. "To establish a causal impact on economic efficiency, burdens generated by a rule have to be balanced with the benefits that the rule also provides. But this exercise is normally not contemplated in the usages of the standard cost model we are familiar with".

O segundo ponto, que decorre diretamente do primeiro, é o fato de que a característica distintiva da regulação como tipo particular de política pública é a natureza peculiar do produto, no sentido da teoria da mudança, que a atividade regulatória entrega à população. Essa peculiaridade dá origem a desafios adicionais na mensuração e monitoramento desse elo da cadeia causal, e pode ajudar a explicar a escassez de indicadores relacionados ao produto da atividade regulatória. Um dos pontos-chave da agenda de pesquisa aqui proposta é, portanto, compreender melhor e aperfeiçoar a mensuração daquilo que a atividade regulatória entrega à sociedade.

Em terceiro lugar, destaca-se a lacuna de evidências empíricas sobre a mensuração e avaliação da regulação no contexto brasileiro. Embora a literatura internacional ofereça marcos conceituais sólidos, ainda há uma carência importante de estudos nacionais que apliquem empiricamente essas abordagens aos setores regulados no Brasil. Fazer avançar a agenda de pesquisa nessa frente é fundamental para calibrar instrumentos de monitoramento e avaliação à realidade institucional brasileira.

Em quarto, destaca-se a importância da atribuição de causalidade para a avaliação dos efeitos da regulação. Como podemos inferir se a implementação de uma norma regulatória foi realmente a causa das mudanças observadas no comportamento dos agentes e nos impactos mais amplos sobre a sociedade? A literatura sobre inferência causal apresenta um conjunto de técnicas que podem ajudar a responder esse tipo de pergunta, e aumentar seu uso no contexto da regulação é parte fundamental da agenda de pesquisa aqui delineada, podendo ampliar significativamente a utilidade das análises de impacto e resultado regulatório.

Por fim, discute-se a necessidade de avançar para além dos custos da regulação e mensurar também seus benefícios. A discussão de melhoria regulatória das últimas décadas tem sido excessivamente focada em temas como carga ou complexidade regulatória, sem a devida atenção aos benefícios que a regulação pode trazer, ao mitigar os problemas públicos que motivaram sua implementação. Fazer avançar a agenda de pesquisa em avaliação dos resultados da regulação é um passo fundamental nesse sentido. Esse esforço também se relaciona diretamente com o processo de agencificação vivido pelo Estado brasileiro desde meados da década de 1990, uma vez que as agências reguladoras têm papel central na implementação e na produção de evidências sobre os efeitos da regulação.

Consolidar uma cultura de avaliação criteriosa, baseada em evidências robustas e metodologias sólidas, representa um desafio institucional e técnico. Mas é também uma oportunidade: avançar nesse caminho é fundamental para garantir que o processo regulatório brasileiro, nas próximas décadas, seja cada vez mais eficiente, transparente e orientado a resultados que efetivamente melhorem

a vida da população. Nesse sentido, o ciclo iniciado com a consolidação do Estado regulador na década de 1990 e que se estende até os dias atuais (1996-2026) representa não apenas um legado a ser avaliado mas também um ponto de partida para um novo patamar de qualidade regulatória. Cabe aos formuladores de políticas, gestores das agências reguladoras e pesquisadores do campo de políticas públicas o protagonismo na consolidação dessa agenda.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, M. Good Government Means Different Things in Different Countries. **Governance an International Journal of Policy, Administration and Institutions**, v. 23, n. 1, 2009.

ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Manual de Análise do Impacto Regulatório e Avaliação de Resultado Regulatório**. 3. ed. Brasília: ANTT, 2020. Disponível em: <http://governanca.antt.gov.br/AgendaRegulatoria/SiteAssets/Paginas/AIR/Manual%20de%20Analise%20de%20Impacto%20Regulatorio%20%28AIR%29%20e%20Avaliação%20de%20Resultado%20Regulatorio%20%28ARR%29%20-%202020.pdf>.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive regulation**: transcending the deregulation debate. Oxford: Oxford University Press, 1992.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. **Understanding regulation**: theory, strategy, and practice. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BEGHIN, J. *et al.* Welfare costs and benefits of non-tariff measures in trade: a conceptual framework and application. **World Trade Review**, v. 11, n. 3, p. 356-375, 2012.

BENNEAR, L. S.; WIENER, J. B. **Adaptive regulation**: instrument choice for policy learning over time. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, 2019. (Working Paper). Disponível em: <https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/Regulation%20-%20adaptive%20reg%20-%20Benbear%20Wiener%20on%20Adaptive%20Reg%20Instrum%20Choice%202019%2002%2012%20clean.pdf>.

BESLEY, Timothy. Law, regulation, and the business climate: the nature and influence of the World Bank doing business project. **Journal of Economic Perspectives**, v. 29, n. 3, p. 99-120, 2015.

BLACK, Julia. Critical reflections on regulation. **Australian Journal of Legal Philosophy**, v. 27, p. 2-36, 2002.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex post*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018a. v. 2.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018b.

BRASIL. Ministério da Economia. **Guia orientativo para elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR**. Brasília: ME, 2022.

BRASIL. Decreto nº 12.150, de 20 de agosto de 2024. Institui, no âmbito do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação, a Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 ago. 2024. Seção 1.

COASE, R. H. The Federal Communications Commission. **The Journal of Law and Economics**, v. 2, p. 1-40, 1959. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/724927>.

COGLIANESE, C. Evaluating regulatory performance. **Journal of Law and Public Affairs**, v. 8, n. 1. 2023.

COLLIARD, J.-E.; GEORG, C.-P. **Measuring regulatory complexity**. Paris: HEC Paris, 2020. (HEC Paris Research Paper, n. FIN-2020-1358).

CRAMTON, Peter. Spectrum auctions. In: CAVE, Martin; MAJUMDAR, Sumit; VOGELANG, Ingo (ed.). **Handbook of telecommunications economics**. Amsterdam: Elsevier Science B.V., p. 605-639, 2002. cap. 14.

CREWS JR., Clyde Wayne. **Ten thousand commandments 2021**: an annual snapshot of the Federal Regulatory State. SSRN, 2021. (Working Paper). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3877388>.

CUNHA, B. **Projeto de Lei nº 6.621/2016**: a proposta de Lei das Agências Reguladoras. Brasília: Ipea, 2018. (Nota Técnica Diest, n. 22).

CUNNINGHAM, S. **Causal inference**: the mixtape. Newhaven: Yale University Press, 2021.

EISNER, M. A.; WORSHAM, J.; RINGQUIST, E. J. **Contemporary regulatory policy**. Nova Iorque: Lynne Rienner Publishers, 2006.

FITZ-GIBBON, C. T.; MORRIS, L. L. Theory-based evaluation. **Evaluation Comment**, v. 5, n. 1, 1975.

GIBSON, Stephen; KENCHE, Krishna. **Are regulations achieving their objectives? Post Implementation Reviews** – why they should be done, why they aren't done and how to get them done. Cambridge, MA: Harvard University, March 2024. (M-RCBG Associate Working Paper Series, n. 2024.226).

ISLAM, A.; MEZA, J. **A cautionary tale**: an experiment on the stability of business environment perceptions in a firm survey. [S. l.]: World Bank Group, 2021. (Working Paper, n. 9610).

JACOBZONE, Stephane *et al.* **Regulatory management systems across OECD countries**: indicators of recent achievements and challenges. [S. l.]: OECD, 2007. (OECD Working Papers on Public Governance, n. 9).

KOOP, C.; LODGE, M. What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. **Regulation e Governance**, v. 11, n. 1, p. 95-108, 2015.

LEVI-FAUR, D. The welfare state: a regulatory perspective. **Public Administration**, v. 92, n. 3, p. 599-614, set. 2014.

LIMA, L.; SOUZA, A. P. **Guia Clear monitoramento e avaliação de políticas públicas**: do diagnóstico à decisão. São Paulo: FGV Clear, 2025.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/974990>.

MAYNE, John. **Theory of change for impact evaluation**: a guide. Washington: The World Bank, 2019.

MCLAUGHLIN, J.; JORDAN, G. Using Logic Models. *In*: NEWCOMER, K. E.; HATRY, H. P.; WHOLEY, J. S. **Handbook of practical program evaluation**. Nova Jersey: Jossey-Bass, 2015.

MCLAUGHLIN, P. A.; SHEROUSE, O. RegData 2.2: a panel dataset on US federal regulations. **Public Choice**, v. 180, p. 43-55, 2019.

MENEZES FILHO, N. A.; PINTO, C. C. X. de. **Avaliação econômica de projetos sociais**. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2017.

NEWCOMER, K. E.; HATRY, H. P.; WHOLEY, J. S. (ed.). **Handbook of practical program evaluation**. 4. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2015.

RADAELLI, C. M. Measuring regulatory quality? No thanks (but why not?). **European Journal of Risk Regulation**, v. 3, n. 1, p. 108-112, mar. 2012.

RADAELLI, C. M.; FRITSCH, O. **Measuring regulatory performance: evaluating regulatory management tools and programmes**. [Paris]: OECD, 2012. (Expert Paper, n. 2).

ROGERS, Patricia; CHEN, Huey-Tsyh; DAVIDSON, E. Jane. **Theory of change**: methodological brief. [S. l.]: UNICEF Office of Research, 2017. (Impact Evaluation, n. 2).

SAAB, F.; SILVA, S. de A. M. e. Qual a qualidade da análise de impacto regulatório elaborada por agências reguladoras do Brasil? **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 4, p. 529-549, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220220111>.

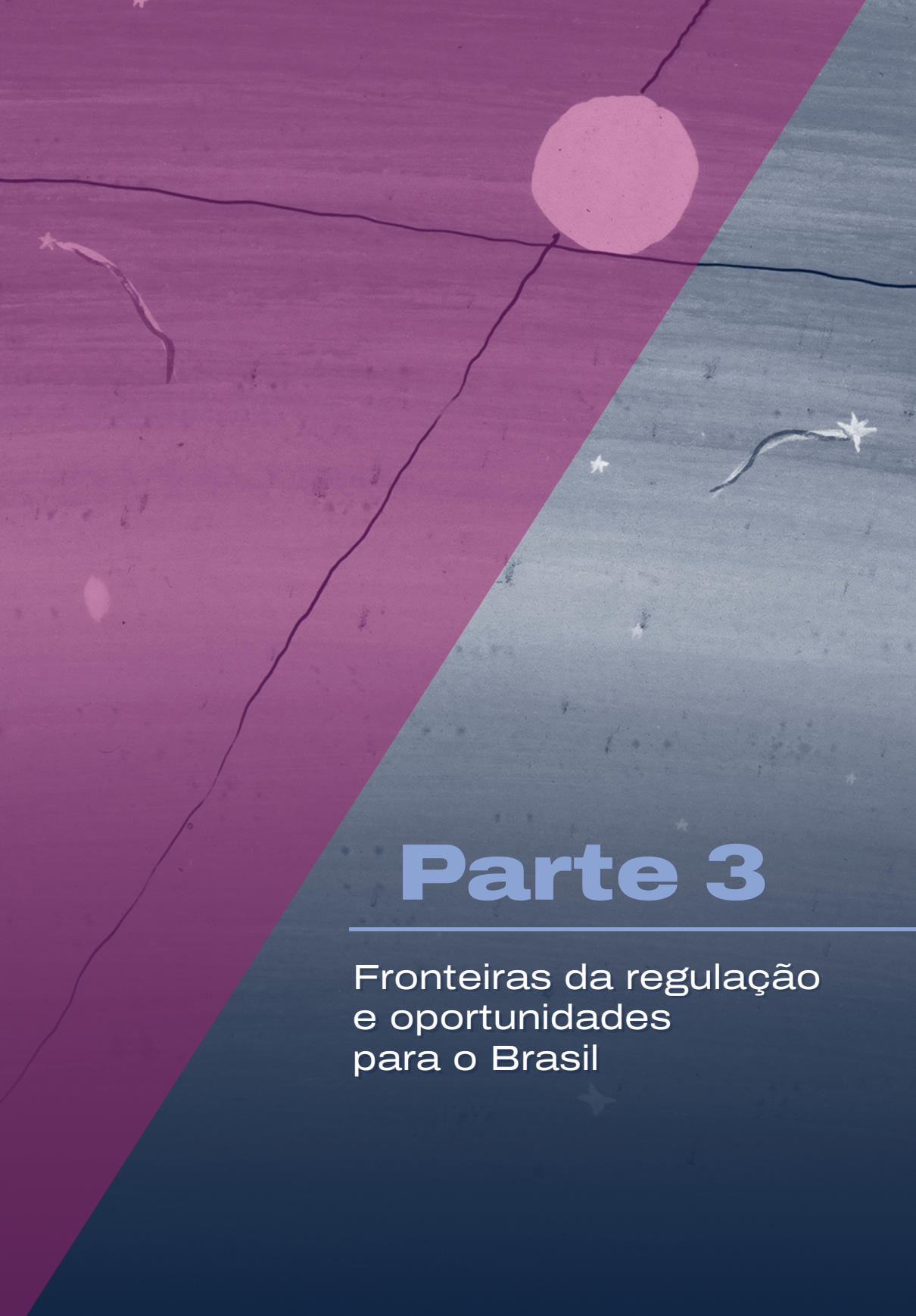
SAAB, Flávio; THEVENARD, Lucas. **Análise dos três anos de regulamentação da AIR no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2024. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/sites/regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/files/relatorios/analise_dos_tres_anos_de_regulamentacao_da_air_no_brasil_1.pdf.

SHAPIRO, S. Counting regulations and measuring regulatory impact: a call for nuance. **Humanities and Social Sciences Communications**, v. 11, n. 1, p. 1463, 3 nov. 2024.

SHORT, J. L. The trouble with counting: cutting through the rhetoric of red tape cutting. **Minnesota Law Review**, v. 103, n. 1, 2018.

VAESSEN, J.; LEEUW, F. L. Interventions as theories: closing the gap between evaluation and the disciplines? In: VAESSEN, J.; LEEUW, F. L. (ed.). **Mind the gap**: perspectives on policy evaluation and the social sciences. Nova Iorque: Routledge, 2010. p. 141-170. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781315124537-10>.

WEISS, C. H. **Evaluation**: methods for studying programs and policies. Upper Saddle River, N. J.: Prentice Hall, 1972.



Parte 3

Fronteiras da regulação
e oportunidades
para o Brasil

REGULAÇÃO INFORMADA POR EVIDÊNCIAS? UM ESTUDO EXPLORATÓRIO DA MOBILIZAÇÃO DE EVIDÊNCIAS PELAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS

Nicolau de Medeiros Faustino¹
Maurício Mota Saboya Pinheiro²
Pedro Lucas de Moura Palotti³
Natália Massaco Koga⁴

1 INTRODUÇÃO

O capítulo demonstra em que medida as agências utilizam e, por consequência, aportam conhecimento técnico-científico ao *policymaking*. A pesquisa se insere nos debates sobre o papel dos reguladores no ciclo de políticas públicas, levantando e analisando dados empíricos que permitam ultrapassar visões normativas ou prescritivas acerca do exercício da regulação no Brasil. Especialmente nesse campo, a suposição de um papel estritamente técnico das agências pode ocultar influências políticas, estabilizar linguagens e conceitos, enrijecer determinados enquadramentos de problemas públicos e selecionar soluções por meio dos instrumentos e prescrições regulatórias, protegendo, assim, posições e interesses dominantes (Cunha e Cavalcante, 2025; Radaelli, 2023; Guaschino, 2019).

A partir de uma perspectiva moderada sobre o uso de evidências nas políticas públicas (Pinheiro, 2022), pretende-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: como as agências reguladoras federais brasileiras mobilizam evidências em sua atuação? Para se responder essa pergunta serão observados os contextos institucionais para identificar se há variação entre as agências federais na previsão institucional do uso de conhecimento técnico-científico e do papel de subsidiar o *policymaking* com esse tipo de conhecimento.

1. Analista administrativo da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) em exercício na Secretaria de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e pesquisador colaborador pleno no Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Universidade de Brasília (PPGFIL/UnB).

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea.

Na seção 2, são discutidos aspectos teóricos e é apresentado o modelo moderado das evidências em políticas públicas e como evidências costumam ser mobilizadas pela regulação. Na seção 3, descreve-se a metodologia do trabalho, com destaque para o método do estudo de caso múltiplo exploratório de Yin (2001), que foi aplicado aos casos das onze agências reguladoras de âmbito federal, com o intuito de examinar os seus padrões de mobilização de evidências. Por fim, a seção 4 constitui a principal parte do capítulo. Nela apresentamos os resultados do trabalho, relativizando-os às três gerações de agências reguladoras, conforme os distintos contextos de criação e natureza específica dessas agências.

2 O MODELO MODERADO E A MOBILIZAÇÃO DE EVIDÊNCIAS PELA REGULAÇÃO

Os desafios teóricos começam pela definição de um conceito de evidências que seja apropriado para o uso no âmbito das políticas regulatórias. Para isso, é preciso que se inicie pelos fundamentos conceituais das evidências aplicadas às políticas públicas, em geral, com ênfase na apresentação do que se convencionou chamar de modelo moderado de evidências em políticas públicas – ou, simplesmente, modelo moderado. Em seguida, serão discutidos aspectos relacionados à mobilização de evidências pelas agências reguladoras.

2.1 Visões teóricas sobre as evidências em políticas públicas: o modelo moderado

Podemos separar as visões teóricas sobre as evidências em políticas públicas em três grupos. Em primeiro lugar, há o que nós chamamos de visão positivista,⁵ segundo a qual o termo evidências pretende designar, em última instância, supostos “fatos puros”. As evidências seriam reduzidas à sua dimensão factual, encarada de forma reificada, como um suposto conteúdo factual livre de quaisquer valores. Em outras palavras, as evidências remeteriam a fatos apreensíveis pela experiência objetiva e pública. Esses fatos, que seriam ontologicamente independentes da linguagem humana, teriam uma correspondência com as observações sistemáticas, a experimentação científica e outros modos de sistematização da experiência que são empregados principalmente nas ciências naturais.

Na visão aqui chamada de positivista, o uso de evidências em políticas públicas seria problemático, na medida em que se reconhece que essas políticas têm uma dimensão essencialmente valorativa, não factual. Assim, a utilização de evidência deveria ser, tanto quanto possível, isolada de qualquer elemento valorativo, pois somente assim seria possível garantir um mínimo de objetividade e de racionalidade às decisões e avaliações de políticas.

5. A fim de evitar confusões, esclarecemos que o que chamamos aqui de visão positivista não necessariamente coincide com o positivismo de Auguste Comte nem com o positivismo lógico do Círculo de Viena, embora tenha afinidades com essas duas correntes filosóficas.

Por mais usada e útil que possa parecer, a visão positivista é mais adequada às ciências naturais do que às ciências humanas e sociais aplicadas. Em especial, essa visão tem uma aplicação muito problemática para as realidades constituídas por intenções conscientes, propósitos, significados e valores (atribuição de qualidades boas). O traço fundamental dessas realidades humanas é o seu caráter em parte construído pelas intenções referenciais (semânticas) dos seres humanos, bem como pelo seu caráter fortemente conceptualizado e axiologicamente carregado. Quer dizer, para se conceberem essas realidades (pobreza, desigualdade, violência, direitos, vulnerabilidade etc.) são indispensáveis as intenções semânticas, os propósitos e objetivos de delimitação do sujeito, bem como seus esquemas teórico-conceituais e seus valores. Sendo assim, as evidências constitutivas dos conhecimentos aplicados a essas realidades, bem como as evidências que subsidiam políticas que têm essas realidades por objeto, possuem especificidades que não se contemplam adequadamente nas formas de evidências tipicamente privilegiadas na visão positivista.

Contraposta à visão positivista, situa-se a visão socioconstrutivista (construtivista ou construcionista). Essa perspectiva parte do pressuposto de que a cultura precede ontologicamente a toda e qualquer realidade humana. Essas realidades seriam “construídas” histórica e socialmente. Em suas versões mais fortes, o construcionismo afirma que o todo da realidade, não apenas as realidades humanas, é uma construção histórico-social-cultural. No limite, o próprio ser humano é concebido como um produto integral de sua própria atividade no mundo. Até mesmo o equipamento biológico humano seria um produto de fatores histórico-antropológicos.

O construtivismo admite também que os seres humanos tendem a interpretar a realidade como um produto da atividade de poderes não humanos. Assim, tendem a cair em interpretações “essencialistas”, “substancialistas”, “metafísicas” da realidade. Tal como o fetichismo da mercadoria, de Karl Marx, essas interpretações seriam meras ilusões simbólicas, que teriam a função de legitimar, justificar e dar sentido e significado à realidade, escondendo, porém, o caráter socialmente construído dela.

Temos várias reservas em relação a uma visão construtivista radical da realidade. O seu calcanhar de aquiles está no fato de que, segundo os pressupostos dessa visão, os próprios textos socioconstrutivistas também são parte dessa realidade construída pelos seres humanos. Portanto, esses textos e seus conteúdos também são construções que não escapam a um processo de simbolização ilusória e de reificação. Ainda que assumam ares de verdade – aliás, qual conceito de verdade caberia no construcionismo radical? –, no fundo, as afirmações do socioconstrutivismo não passariam de ideologia, como, de resto,

seriam ideológicas quaisquer outras peças do discurso filosófico, científico, político ou de qualquer outra natureza.

Enfim, o construcionismo, segundo seus próprios pressupostos, seria um *corpus* narrativo que falseia a realidade, sendo uma ideologia de certos atores sociais que desejam a sua emancipação em relação a certos substancialismos – sejam estes de natureza econômica, política, religiosa etc. Portanto, desde logo, podemos afirmar que o próprio construcionismo, para ser consequente com suas premissas, deve “desconstruir-se”, revelando o seu lado limitado, parcial, simbólico, ideológico. No fim das contas, o construcionismo forte – isto é, aquele que diz “toda realidade é construção humana” – seria inconsistente por autorreferência ou pragmaticamente inconsistente, fazendo exatamente o contrário daquilo que prega.

Por fim, há as abordagens ditas moderadas. Ao contrário do socioconstrutivismo – que pressupõe implicitamente uma metafísica antirrealista, ou seja, a visão segundo a qual todas as coisas que existem são constituídas pelo modo como os seres humanos as conceptualizam ou interpretam –, as posições moderadas afirmam que certas extensões da realidade não dependem de nossas escolhas conceituais e teóricas para existirem e para serem tal como são. Entretanto, não se deve deixar de reconhecer que algumas áreas da realidade podem ter sua constituição ontológica dependente daquelas escolhas. Nesse sentido, o realismo que ampara as visões moderadas se concilia com alguma forma moderada de antirrealismo.⁶

A abordagem que propomos foi apelidada de modelo moderado (Pinheiro, 2020a, 2020b, 2022), tendo como premissa que a linguagem humana – seja ela descritiva do mundo, seja prescritiva (acerca de valores, deveres etc.) – mistura, de forma inextricável e profunda, os fatos e os valores (Putnam, 2002). Por exemplo, se dizemos que, em determinado tempo e lugar ocorreu um assassinato, estamos ao mesmo tempo descrevendo um fato e emitindo um juízo de valor. O componente valorativo aqui decorre da inescapável conotação valorativa da palavra assassinato – conotação negativa, no caso. Da mesma forma, se dizemos que a desigualdade aumentou no Brasil em determinado período, descrevemos um fato e fazemos um juízo avaliativo simultaneamente. Isso porque o conceito de desigualdade contém um valor que lhe é intrínseco.

Conceitos como assassinato e desigualdade são aquilo que Putnam (2002) chama de “conceitos éticos espessos” (*thick ethical concepts*), os quais possuem usos éticos e normativos, porém, podem ser usados também em sentido descritivo. Talvez a grande maioria dos conceitos usados nas ciências sociais e nas políticas públicas seja de conceitos éticos espessos. Além do citado conceito de desigualdade,

6. O realismo crítico de Bhaskar (1975) e o realismo de bom senso de Alston (2001) são exemplos desse posicionamento realista moderado, ao qual fazemos referência e que ampara ontologicamente as abordagens moderadas às evidências em políticas públicas.

também crescimento, desenvolvimento, justiça social, direitos humanos e regulação, entre outros conceitos, se prestam tanto à descrição de fatos (econômicos, sociais, políticos etc.) quanto a avaliações de certos arranjos, estruturas ou processos sociais.

Por seu turno, ao contrário do que acarreta a visão positivista, os valores não devem ser banidos da esfera da linguagem cognitivamente significativa. Isso porque os valores, assim como os fatos, podem ter uma dimensão objetiva. Na abordagem moderada, supõe-se que o conteúdo dos valores seja definido socialmente no espaço das razões públicas. Dito de outro modo, a razão pública se exercita sob a forma de discussões livres, racionais (orientadas para argumentos) e abertas a todos os atores interessados. Isso vale para qualquer questão de interesse público, inclusive as atinentes às políticas públicas. É nesse espaço público de razões que se formam os valores, os quais inevitavelmente compõem o entendimento acerca das evidências em políticas públicas. Portanto, há certa objetividade nos valores que povoam o discurso e as decisões em uma área de políticas públicas.

Na visão moderada, as evidências em políticas públicas podem ser concebidas como as informações e razões usadas nas decisões e avaliações dessas políticas, dado um contexto decisório. Essa concepção de evidência, apesar de muito abrangente, tem a vantagem de ser aplicável às várias áreas de políticas públicas, inclusive àquelas que não possuem um histórico de uso de evidências científicas entendidas no sentido das *hard sciences*. Portanto, o elemento essencial da concepção moderada é a noção de contexto decisório, que remete a um pano de fundo de crenças, conhecimentos, instrumentos e objetivos dos *policymakers*.

Por conseguinte, a aplicação do conceito moderado de evidências em políticas públicas se abre para um âmbito muito mais amplo do que as evidências estritamente científicas. Em especial, o conceito abrange informações e razões produzidas por atores sociais externos à ciência – não acadêmicos, não pesquisadores –, com destaque para os atores interessados nas diferentes políticas públicas. Em particular, o modelo moderado acolhe as chamadas evidências híbridas (Fonseca *et al.*, 2022), aquelas produzidas por mecanismos de interfaces socio-estatais (Pires e Vaz, 2012), das quais participam vários atores interessados ou *stakeholders*, e que podem desempenhar um papel central nas decisões e avaliações em várias áreas e temas de políticas públicas, inclusive em políticas de regulação.

2.2 Mobilização de evidências e as agências reguladoras

A adoção da perspectiva moderada de evidências nos permite reconhecer a existência de diferentes culturas de evidências no contexto de atuação das agências reguladoras. Cultura de evidências pode ser entendida como o conjunto de valores e epistemologias construídas historicamente e empregadas rotineiramente no

processo de absorção e mobilização de conhecimento em determinado contexto (Bandola-Gill *et al.*, 2024; OMS, 2023). No caso em questão, no contexto das agências reguladoras.

De fato, estudos no campo indicam variações no comportamento das agências reguladoras quanto ao nível de influência no *policy framing* (enquadramento de problemas públicos) e à mobilização de conhecimento em suas respectivas áreas de políticas (Guaschino, 2019; Schrefler, 2010).

De acordo com Guaschino (2019), as agências reguladoras têm o potencial de ocupar posição diferenciada no *policy framing* – processo de seleção ou ênfase de determinadas questões para o enquadramento do problema público com o intuito de promover soluções específicas. Primeiro porque lidam com questões, em geral, altamente técnicas, demandando *expertises* específicas; e, segundo, por poderem atuar tanto no enquadramento do problema no âmbito retórico do debate público como no âmbito da definição das ações, por meio da definição da moldura das regulamentações e da implementação de políticas públicas. Essa posição potencialmente privilegiada das agências reguladoras para influenciar a maneira como um problema e suas possíveis soluções são enquadrados, caracterizados e estabilizados torna a investigação sobre a mobilização de conhecimento pelos reguladores um tema relevante.

A literatura internacional destaca alguns fatores que afetariam a forma de uso de conhecimento científico pelas agências reguladoras. Segundo Schrefler (2010), a combinação entre diferentes graus de conflito na arena política e a tratabilidade do problema público pode levar a usos distintos das evidências científicas. Contextos caracterizados por interesses conflitantes, alta complexidade dos problemas e fragilidade da comunidade epistêmica tendem a reduzir as chances de um uso instrumental das evidências – voltado à resolução direta do problema no contexto decisório – e a favorecer o seu uso simbólico, isto é, a mobilização de evidências científicas para a justificação discursiva de decisões previamente tomadas com base em outros critérios (Weiss, 1979). Em contraste, em arenas de baixa conflituosidade e alta capacidade de resolução de problemas, o uso instrumental torna-se mais provável.

Fatores como antiguidade e tamanho organizacional também já foram examinados para comparação entre as agências reguladoras (Guaschino, 2019). Embora se presuma que as mais antigas e de maior porte acumulem mais *expertise* e legitimidade no campo epistêmico, o estudo empírico de Guaschino, que analisa o contexto de países-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em setores de segurança alimentar e proteção ambiental, não confirma inteiramente essa hipótese (Guaschino, 2019). A antiguidade demonstrou-se relevante para justificar maior influência no enquadramento de problemas públicos

por terem acumulado competência técnica ao longo dos anos e, portanto, conquistado maior credibilidade e legitimidade no campo. Quanto ao tamanho das organizações, o autor aponta nesse estudo que agências menores podem se destacar por maior flexibilidade e clareza na influência sobre o debate público.

Por fim, outro aspecto que atravessa o debate sobre a mobilização de conhecimento no ambiente das agências reguladoras são os discursos dominantes no campo, como os da agenda da Better Regulation (Melhor Regulação),⁷ que surge nos anos 1990, impulsionada pela OCDE e pela União Europeia. Entre seus argumentos encontram-se a sustentação da superioridade de determinadas técnicas e valores, como a da avaliação de impacto regulatório, redução de encargos administrativos e do uso prioritário de evidências econômicas para justificar regulações. Como sustenta Radaelli (2023), esse discurso carrega uma compreensão de regulação fortemente influenciada pela economia e para a proteção dos interesses de determinados grupos – como na orientação da redução de custos das empresas –, em detrimento de outras abordagens e soluções possíveis. Essa conjuntura discursiva pode induzir o uso de apenas uma fonte de evidências – nesse caso, da economia –, limitando a possibilidade de exploração e uso de outras fontes mais adequadas ao enfrentamento de outros problemas públicos.

A atividade de regulação tem o condão de moldar as políticas, selecionando aspectos específicos dos problemas públicos, enfatizando-os em relação a outros, e, por fim, influenciando a percepção pública e dos tomadores de decisão políticos por meio da publicização de seus dados e análises (Guaschino, 2019). Diante desses atributos da atividade regulatória e de uma perspectiva moderada de evidências que considera o contexto de atuação dos atores para compreender o que é reconhecido como conhecimento útil, defendemos que vale a exploração do argumento de que os reguladores podem atuar (intencionalmente ou não) como *knowledge brokers* (intermediários do conhecimento), isto é, entes que intermedeiam a produção, o compartilhamento e uso do conhecimento porque encontram-se na fronteira entre os produtores de conhecimento e os potenciais usuários e têm uma compreensão suficiente do contexto de ambos para atuar como facilitadores, ou até mesmo tradutores (Meyer, 2010).

De acordo com a literatura especializada, os *knowledge brokers* – que podem ser indivíduos, organizações, redes ou até mesmo países – são atores que constroem pontes entre produtores e usuários de conhecimento por diferentes meios, como: pela identificação e localização de conhecimentos específicos, redistribuição e disseminação desses conhecimentos, tradução e criação de linguagens comuns entre

7. É relevante notar que a agenda da Better Regulation e a priorização de certas abordagens regulatórias são frequentemente criticadas por refletirem e imporem ideias e valores oriundos dos países do Norte global (especialmente OCDE e União Europeia), em detrimento das realidades e dos valores de outras regiões do mundo (Cunha, 2025; Jarvis, 2017; Lodge e Wegrich, 2010).

as duas comunidades, reescalagem, transformação de conhecimento e até mesmo produção de conhecimento sobre a intermediação (Meyer, 2010).

A intermediação do conhecimento é um processo multidimensional que envolve atividades relacionadas: à gestão de informações relevantes sobre e para o campo das políticas públicas em questão; a conexões e trocas para viabilizar a interação entre os atores produtores e usuários do conhecimento; e à construção de capacidades, por meio do conhecimento captado para gerar aprimoramentos nos serviços e nos resultados das políticas (Kislov, Wilson e Boaden, 2017). Vários desafios cercam o exercício dessa função, tais como a necessidade de balancear a mobilização de diferentes fontes de evidências; a conquista da credibilidade de ambas as comunidades de produtores e usuários de evidências; a manutenção de algum grau de neutralidade e equanimidade entre as comunidades; e a sustentabilidade desse tipo de função que independa de indivíduos bem-posicionados para que seja mantida como função organizacional.

Propomos, portanto, que, no caso das agências reguladoras, elucubremos tanto sobre como o conhecimento é absorvido e mobilizado para o funcionamento interno dessas organizações como sobre a influência que as agências podem exercer ao gerir e divulgar informações, promover interações entre produtores e usuários de evidências e construir capacidades, por meio do conhecimento, entre os *stakeholders* da política que mobilizam sobre o campo regulado. Diferentes culturas de evidências implicam distintas formas de absorção do conhecimento e níveis de coesão epistêmica, assim como maior ou menor propensão de exercício de atividades de intermediação de conhecimento por essas agências.⁸

A literatura nacional nos dá pistas nesse sentido ao acompanhar a evolução da política regulatória brasileira. Desde a sua criação, nos anos 1990, as agências reguladoras passaram de um contexto de atuação fragmentada e setorial para arranjos mais transversais e complexos, em que se busca o reforço de sua atuação técnica na execução e supervisão regulatória, aliada à articulação com os ministérios – os quais mantêm o protagonismo da formulação das políticas setoriais – e em interlocução com a sociedade civil, para a promoção de maior equilíbrio entre interesses de mercado e direitos dos cidadãos.⁹ Mecanismos de controle social, ferramentas para aprimorar a racionalidade no processo regulatório e instrumentos voltados à educação para o consumo, mediação de conflitos e fortalecimento da participação

8. Para o aprofundamento do conceito de *knowledge brokers* sob a perspectiva de organismos internacionais e redes transnacionais de especialistas na difusão e de intermediação de conhecimento da agenda regulatória e de seus instrumentos específicos, como a Análise de Impacto Regulatório (AIR), na América Latina, consulte o capítulo de autoria de Osmany Porto de Oliveira neste volume.

9. Ver o capítulo de autoria de Andrea Pereira Macera, Sabrina F. Maciel e Jeovan Assis da Silva; e o de Natasha Schmitt Caccia Salinas neste livro.

dos usuários nas decisões regulatórias foram gradualmente sendo introduzidos nesse arranjo de governança regulatório (Cunha, 2016).

Cunha e Cavalcante (2025) demonstram que, se comparados aos servidores dos ministérios e agências não reguladoras, os servidores reguladores percebem-se como usufruindo de maior autonomia estrutural – neutralidade política e discricionariedade –, assim como de recursos técnicos e materiais para o exercício de suas funções. Também entendem que estão inseridos em organizações mais abertas ao *accountability* externo. Esses achados, acompanhados de dados acerca da forte interação dos reguladores com agentes das empresas privadas, reforçam a importância de se analisar as agências reguladoras como agentes de elevada autonomia e capacidade técnica numa posição intermediária entre vários atores no processo de regulação e produção de políticas públicas.

A seguir, este capítulo analisará a cultura de evidência nas onze agências reguladoras federais existentes, a fim de compreender as expectativas normativas acerca da mobilização de conhecimento para a atividade regulatória, assim como identificar atividades de intermediação do conhecimento para aclarar o papel das agências reguladoras no processo de absorção de evidências para o *policymaking*.

3 METODOLOGIA

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa por meio de um estudo de caso múltiplo exploratório (Yin, 2001) para examinar a atuação das agências reguladoras na discussão sobre políticas públicas informadas por evidências.

Atualmente existem onze agências reguladoras de âmbito federal, conforme a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Por sua vez, as leis de criação das agências reguladoras refletem as expectativas do Legislativo sobre o papel de cada agência dentro de sua respectiva área de política pública. As diferenças entre essas leis revelam as especificidades dos mercados regulados, o desenvolvimento das discussões sobre o papel das agências e as opções dos legisladores. Embora as agências tenham como objetivo geral implementar políticas públicas em suas esferas de atuação, as competências específicas de cada uma variam de acordo com o setor regulado, conforme ilustrado no quadro 1, elaborado a partir da legislação de criação de cada agência reguladora.

QUADRO 1
Competência e finalidade das agências reguladoras federais¹

Agência	Competência/finalidade
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Implementar as políticas e diretrizes do governo federal para a exploração da energia elétrica e o aproveitamento dos potenciais hidráulicos.
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Implementar a Política Nacional de Telecomunicações.
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	Implementar a Política Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, contida na Política Energética Nacional.
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras.
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Propor políticas e diretrizes gerais ao Conselho Nacional de Saúde Suplementar (Consu) para a regulação do setor de saúde suplementar.
Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)	Implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e instituir normas de referência para a regulação dos serviços de saneamento básico.
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	Implementar as políticas formuladas pelo Ministério dos Portos e Aeroportos e regular, supervisionar e fiscalizar as atividades relacionadas à prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura aquaviária e portuária.
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Implementar as políticas formuladas pelo Ministério dos Transportes e regular, supervisionar e fiscalizar a prestação de serviços e a exploração da infraestrutura de transportes terrestres federal (rodovias, ferrovias, transporte de passageiros, cargas e dutovias concedidas à iniciativa privada).
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Executar a política nacional de fomento ao cinema.
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	Implementar a política de aviação civil.
Agência Nacional de Mineração (ANM)	Implementar a política nacional para as atividades de mineração.

Elaboração dos autores.

A coleta de dados envolveu a análise de normativos do Legislativo e do Executivo que regulamentam a atuação das agências, como a Lei nº 13.848/2019 e o Decreto nº 10.411/2020, além do guia sobre análise de impacto regulatório de 2018. Esses normativos impõem diretrizes às agências, que devem cumpri-las no exercício de suas funções regulatórias e de mobilização do conhecimento.

Foram examinados também os regimentos internos vigentes em agosto de 2023, que refletem a autonomia administrativa das agências para adaptar suas estruturas às demandas das políticas públicas; e os relatórios de gestão de 2021 a 2023, disponíveis nos portais institucionais. Esses documentos permitiram identificar expectativas (normativos) e entregas (relatórios de gestão) das agências quanto à atividade regulatória e à mobilização do conhecimento, considerando a implementação da Lei Geral das Agências e sua regulamentação. Não foram incluídos os relatórios de gestão de 2024, pois, no momento da análise, tais relatórios não estavam disponíveis. No total, foram analisados 74 documentos, somando 6.950 páginas.

O material foi processado com o *software* NVivo (versão Release 14.23.3) para análise de dados qualitativos, permitindo a codificação para organizar, agrupar e analisar as informações. Essa codificação ajudou a consolidar os dados e identificar possíveis lacunas ou inconsistências. A análise seguiu o modelo de Yin (2001), permitindo uma compreensão mais profunda da atuação das agências reguladoras além da simples descrição. Para isso, os documentos foram consultados nos *sites* oficiais, salvos em formato PDF e importados para o *software* para facilitar o tratamento das informações.

A análise considerou trechos relacionados à regulação, produção e divulgação de informações, conhecimento, subsídios para políticas públicas e estrutura organizacional. O processo seguiu uma abordagem progressiva, iniciando com documentos gerais e avançando para normativos específicos de cada agência, como leis de criação, decretos regulamentares, regimentos internos e relatórios de gestão. Os códigos gerados incluíram dois campos: a agência à qual o normativo se referia e o tema abordado, como estrutura, regulação, intermediação, produção, política e evidências. Os trechos foram estruturados em formato de painel no Power BI.¹⁰ O painel permite aplicar filtros nos trechos categorizados, por agência, área e fonte (documento de origem).

Para orientar a análise, as agências foram divididas em três grupos, seguindo a classificação por geração apresentada por Cunha (2016). Na primeira geração, as primeiras agências instituídas: ANP, Anatel e Aneel. Na segunda geração: Anvisa, ANA, ANS e Ancine. Por fim, as de terceira geração: ANTT, Antaq, Anac e ANM. Os autores incluíram a ANM na terceira geração, pois a agência foi criada em 2017, após a classificação elaborada pelo autor.

4 RESULTADOS OBTIDOS

4.1 Primeira geração: Aneel, Anatel e ANP

As agências de primeira geração, Aneel, Anatel e ANP, foram as primeiras criadas, entre 1995 e 1998, no contexto das privatizações dos monopólios estatais e da liberalização de mercados com desempenho voltado à atuação regulatória econômica. De forma geral, não houve alterações significativas nos normativos dessas três agências. A exceção foi a Aneel, que tinha originalmente 21 competências em sua lei de criação, mas o decreto regulamentador ampliou esse número para 43. Essa expansão, contudo, representou mais um desdobramento das atribuições existentes do que uma ampliação substantiva de sua atuação.

10. Disponível em: <https://abrir.link/BMWiM>.

Assim, o papel estritamente regulador pode ser evidenciado pelo fato de que, entre as três agências mencionadas, somente a ANP possui competências específicas para a produção e a divulgação de informações nas leis de criação e decretos regulamentadores. Tanto a Aneel quanto a Anatel não apresentam atribuições voltadas diretamente à mobilização do conhecimento nesses normativos.

O protagonismo da ANP na mobilização do conhecimento se deve à especificidade do mercado que ela regula, no qual desempenha um papel estratégico na organização e manutenção do acervo de dados e informações técnicas relacionadas à indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis. Entre as suas competências, pode-se destacar a consolidação e divulgação de dados sobre as reservas nacionais; a administração das informações das bacias sedimentares, incluindo o acervo da Petrobras; a promoção de estudos para delimitação de blocos; e o fomento à pesquisa e adoção de novas tecnologias no setor. Esses estudos são enviados ao Ministério de Minas e Energia como subsídios para as decisões do Conselho Nacional de Política Energética sobre a inclusão de áreas na Oferta Permanente sob o regime de partilha.

Apesar da falta de previsão nas leis e decretos das agências, cada uma adotou um modelo específico de gestão interna e incluiu alguma estrutura para promover conhecimento sobre o mercado regulado, em virtude da sua autonomia e auto-administração. A Anatel instituiu, em seu regimento interno, o Centro de Altos Estudos em Telecomunicações, com o objetivo de fomentar a pesquisa aplicada e promover estudos e debates técnico-científicos sobre o setor de telecomunicações. Internamente, o Centro estimula o diálogo entre servidores da agência, especialistas do setor e comunidade acadêmica. Externamente, atua no incentivo à pesquisa científica, contribuindo para o fortalecimento do ambiente de produção de conhecimento no setor.

Voltada para inovação regulatória, em 2023, a Aneel adotou iniciativas de *sandbox* regulatório,¹¹ combinando pesquisa, inovação e a necessidade de modernização das tarifas dos consumidores de baixa tensão com o início das atividades de seis projetos de *sandboxes* tarifários, para a experimentação de novas modalidades tarifárias ou formas de faturamento, frente à necessidade atual de modernização das tarifas, em especial, para os consumidores atendidos em Baixa Tensão.

11. Trata-se de um ambiente regulatório experimental que permite testar inovações de forma controlada, segura e supervisionada, com regras temporariamente flexibilizadas.

4.2 Segunda geração: ANA, Anvisa, ANS e Ancine

As agências reguladoras de segunda geração – ANA, Anvisa, ANS e Ancine – foram criadas entre 1998 e 2001, em um contexto amplo e diversificado, marcado pela liberação e regulação de mercados, mas também pela demanda por segurança sanitária, controle e fortalecimento de políticas públicas. Sua atuação abrange a regulação de setores variados, com um duplo objetivo: regular aspectos econômicos e/ou sociais.

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

Já a atuação regulatória da Ancine é voltada para a política de fomento do setor audiovisual, estabelecendo os critérios para a aplicação de recursos de fomento e financiamento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional e realizando a regulação das atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional. Além da atuação no fomento, a agência também regula e fiscaliza o cumprimento dos princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado, bem como das obrigações de programação, empacotamento e publicidade e das restrições ao capital total e votante de produtoras e programadoras estabelecidas pela lei que rege o setor.

Das adequações da concepção das agências e a sua inserção em um novo cenário do mercado regulado, cabe registro a alteração recente nas competências da ANA. Na discussão sobre o marco legal do saneamento básico, a agência teve suas competências atualizadas, passando a elaborar normas de referência para a regulação técnica dos serviços de saneamento, incluindo padrões de qualidade e eficiência, metas de universalização e sistemas de avaliação do cumprimento dessas metas, redução e controle de perdas, medidas de segurança, contingência, emergência e racionamento, além da segurança de barragens, entre outros aspectos.

Embora as leis de criação estabeleçam diretrizes gerais, quando analisamos a perspectiva de conhecimento, ANA e Anvisa têm competências para divulgação e produção de informações; a Ancine, para divulgação; e a ANS não possui competências voltadas para a mobilização do conhecimento.

Desde a sua criação, a ANA desempenha um papel fundamental na coleta e disponibilização de informações sobre recursos hídricos. Esses dados servem como base para a formulação e implementação das políticas nacionais de recursos

hídricos e de segurança de barragens, além de subsidiar decisões em outras políticas públicas. As informações também orientam investimentos em setores estratégicos, como produção de alimentos, saneamento, infraestrutura e energia elétrica, além de embasar a própria atuação regulatória da agência.

Identificamos, ainda, na ANA, atividades específicas de intermediação de conhecimento, isto é, de facilitação de acesso e tradução de conhecimento entre produtores (mercado regulado) e potenciais usuários de evidências (formuladores das políticas, que, em geral, são os ministérios). Nos relatórios de gestão da agência, verificou-se, por exemplo, atividades voltadas à elaboração e publicação do *Relatório Conjuntura de Recursos Hídricos* com novas bases hidrográficas do Brasil e dados que são referencial técnico para a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos 2022-2040. Outra iniciativa promovida em 2023, nessa seara de intermediação de conhecimento, foi a implantação do Sistema Monitor, com o objetivo de integrar o conhecimento técnico e científico existente em diferentes instituições estaduais e federais para alcançar um entendimento comum a respeito das condições de seca (severidade, evolução espacial e no tempo e impactos sobre os diferentes setores envolvidos).

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

Já no relatório de 2023 da Anvisa foram identificadas duas iniciativas de destaque na mobilização e tradução do conhecimento. A primeira foi a disponibilização para consulta pública da biblioteca digital da agência, reunindo monografias da farmacopeia brasileira, produção intelectual dos servidores, votos e decisões do processo administrativo sanitário, além de informações antes já encontradas no portal. A iniciativa ampliou o acesso a trabalhos e pesquisas desenvolvidos ou custodiados pela Anvisa, facilitando sua disseminação, localização e uso. A farmacopeia brasileira, por sua vez, estabelece os requisitos mínimos de qualidade para insumos farmacêuticos, medicamentos e produtos para a saúde, configurando-se como o código farmacêutico oficial do país.

A segunda iniciativa foi o Plano de Pesquisa 2022-2030, com o objetivo de fomentar a produção e a divulgação de conhecimento científico, por meio de parcerias estratégicas para desenvolver conhecimentos técnico-científicos que favoreçam a incorporação de inovações no âmbito da regulação. Ao todo, foram definidas vinte linhas prioritárias para pesquisa de interesse da vigilância sanitária,

organizadas em três macroeixos: políticas, organização e gestão do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária; objetos de intervenção e tecnologias em vigilância sanitária; e vigilância sanitária e sociedade.

No caso da ANA, realizando pesquisa nos regimentos internos sobre o termo *evidência*, identificaram-se ocorrências que o apresentam em duas situações voltadas à tomada de decisão: i) como elemento estruturante (decisão baseada em evidências); e ii) forma de atuação em que as unidades e gestores devem fornecer evidências (subsídios e informações técnicas) às demais áreas das agências.

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

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

A Anvisa, por sua vez, tem avançado na institucionalização do uso de evidências. No relatório de 2022, a agência promoveu um conjunto de atividades para desenvolver as capacidades necessárias para o aprimoramento da tomada de decisão com base em evidência, assim como para o aumento da maturidade no desenvolvimento das suas próprias soluções analíticas e para o uso de evidências no contexto da elaboração do Relatório de Impacto Regulatório. Em 2023 houve a consolidação de iniciativas de utilização de evidências em seus processos. A revisão do marco regulatório de registro de medicamentos novos, inovadores e genéricos, com a publicação de guia de boas práticas para estudos de dados do mundo real, permitiu a submissão de dados da literatura e de evidências de mundo real para a comprovação da segurança de medicamentos.

De acordo com a Anvisa, as evidências do mundo real são informações geradas rotineiramente, durante processos relacionados à saúde do paciente, e podem ser

utilizadas de forma complementar aos estudos clínicos convencionais para gerar dados sobre o uso e os benefícios e riscos potenciais de produtos médicos, em apoio ao desenvolvimento de novos medicamentos ou novas indicações em casos específicos, como o uso em idosos, crianças e gestantes e para tratar doenças raras. Essas abordagens refletem em parte a cultura da medicina baseada em evidências (MBE)¹² e foram muito debatidas no contexto da pandemia de covid-19, quando a necessidade de se obter, em tempo real, dados mais estruturados sobre o monitoramento de vacinas e tratamentos poderia ter sido utilizado para agilizar a disponibilização desses produtos para a população.

Mais recentemente, a ANS também buscou inovar, ao propor uma transformação regulatória baseada no uso de dados e inteligência artificial, visando melhorar a produtividade e a relação entre operadoras e prestadores de serviços de saúde suplementar (ANS, 2022).

4.3 Terceira geração: Antaq, ANTT, Anac e ANM

As agências de terceira geração (Antaq, ANTT e Anac), na qual incluímos a ANM, foram as últimas a serem criadas, entre 2001 e 2017, no contexto tanto da liberalização de mercados e setores de infraestrutura quanto na estruturação desses mesmos setores, com foco na regulação econômica dos mercados.

Como destacado anteriormente, em geral, observam-se poucas inovações nos decretos regulamentares das agências. Contudo, nas competências da Anac foram incluídos os estudos sobre a logística do transporte aéreo e intermodal, o que representou uma adição relevante à sua área de atuação. Também houve aumento significativo na quantidade das competências da Antaq e da ANTT, observando um detalhamento maior de suas competências prévias, sem inclusão de novas atribuições.

Em relação à competência regulatória das agências, embora todas possam definir normas estruturantes para os seus respectivos setores, a abrangência dessas normas varia. A ANTT e a Antaq, criadas pela mesma lei, compartilham competências voltadas à regulação e à supervisão das atividades de prestação de

12. “A MBE foi concebida nos Estados Unidos e Canadá e, desde pelo menos os anos 1990, tem-se difundido pelo mundo como um modelo renovador da prática médica. Os objetivos que a MBE pretende alcançar relacionam-se com a melhoria substancial da qualidade das bases empíricas que informam os processos de diagnóstico, tratamento e controle preventivo de dada questão de saúde, em consonância com as evidências resultantes de pesquisas clínicas realizadas a esse respeito. O propósito de última instância da MBE é garantir maior eficácia e eficiência dos cuidados médicos, um resultado que pode ser acompanhado de eventuais ganhos de economicidade por parte das instituições públicas e privadas de assistência médica comprometidas com essa abordagem” (Pinheiro e Nogueira, 2021, p. 6). A área da vigilância sanitária, coberta pela Anvisa – e, de modo geral, por toda a área de políticas de saúde –, certamente se beneficia dessa cultura de uso de evidências que se consolida com a MBE. Basta lembrar que os ensaios clínicos randomizados – usados desde meados do século XX em epidemiologia – inspiraram em parte a prática dos experimentos aleatórios controlados, métodos para informar decisões e avaliações de políticas públicas em várias áreas que são consideradas por muitos como o padrão-ouro das evidências.

serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a garantir a movimentação de pessoas e bens. Nessa atuação regulatória as agências devem definir padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas, além de harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários e das empresas reguladas.

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

A ANTT realizou uma iniciativa de inovação regulatória em 2021, que foi o projeto Sandbox Regulatório. Em dezembro de 2022, a ANTT formalizou esse ambiente por meio da Resolução ANTT nº 5.999, possibilitando a realização de experimentos regulatórios e avaliação dos riscos e benefícios envolvidos no uso de novas tecnologias no setor de transporte terrestre. Trata-se também de uma oportunidade para testar novas formas de regular e coletar evidências para tomar decisões mais embasadas.

Embora as leis de criação estabeleçam diretrizes gerais, quando analisamos sob a perspectiva da mobilização de conhecimento, a ANTT e a Antaq têm competências para divulgação e produção de informações; a ANM possui competência para divulgação; e a Anac tem competência para produção de estudos.

Para demonstrar as diferenças entre as agências, utilizaremos os casos da Anac, da Antaq e da ANTT. A Anac possui uma única competência que diz respeito à realização de estudos técnicos referentes a normas e recomendações internacionais da aviação civil, enquanto a Antaq e a ANTT possuem atribuições específicas para fornecer estudos e informações técnicas para subsidiar as políticas públicas setoriais. Essas funções destacam o papel das agências como intermediárias do conhecimento, disponibilizando informações e produzindo conhecimento técnico para os agentes públicos.

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

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

A análise dos regimentos internos identificou que tanto a ANM quanto a ANTT citam utilização de evidências em seus processos. A ANM determina que a Superintendência de Regulação Econômica e Governança Regulatória deve fundamentar suas propostas normativas e de simplificação procedimental em evidências, visando fortalecer a governança regulatória. A ANTT, por sua vez, exige que seus principais instrumentos regulatórios – a AIR e a Avaliação de Resultados Regulatórios (ARR) – sejam baseados em evidências, sendo que a ARR deve servir como evidência para as demais etapas do ciclo regulatório.

4.4 Discussão

A literatura destaca que, apesar da natureza peculiar das agências (Cunha, 2017; Cunha, 2018; Windholz e Hodge, 2013), há diferenças significativas entre elas, seja pelo tipo de regulação, seja pela própria estrutura. Em relação à competência regulatória das agências, embora todas possam definir normas estruturantes para seus respectivos setores, a abrangência dessas normas varia. Há agências cujo aparato legal prevê competências tanto mais amplas como específicas, como é o caso da Anvisa. Na Anac, prescrevem-se questões técnicas e operacionais em consonância com as normas internacionais do setor aéreo. No caso da Ancine, a ênfase é no fomento público. A ANTT e a Antaq, por seu turno, ocupam-se da estruturação de mercados e da definição dos critérios para a prestação de serviços por entes privados, entre outros.

Quanto à mobilização de evidências, observa-se que os normativos gerais que regulamentam a atuação dessas agências foram introduzidos com o intuito de consolidar e amadurecer a regulação, por meio da implementação de instrumentos regulatórios obrigatórios. A mobilização de conhecimento aparece de forma acessória nos normativos gerais, com a previsão de metas de desempenho administrativo e operacional relacionadas ao fomento à pesquisa no setor regulado, quando aplicável. No entanto, não foram identificadas diretrizes que incentivem

um maior empenho das agências na produção de conhecimento sobre o mercado regulado e seus potenciais usos.

Nesse sentido, mesmo o documento *Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório* (Brasil, 2018), ao incluir o termo evidências na definição de AIR, não aprofunda sobre como mobilizá-las nem como criar condições para mobilizá-las.

Analisando os normativos específicos, notam-se diferenças no alcance e no escopo da atuação das agências, algumas com competências amplas na mobilização do conhecimento, incluindo a divulgação e a produção (ANA, ANP, Anvisa, ANTT e Antaq), outras apenas a divulgação (ANM e Ancine) ou somente a produção (Anac). Três agências (Aneel, Anatel e ANS) não apresentaram competências nesses normativos específicos voltadas ao conhecimento. Dessas competências, algumas impactam diretamente a política pública ao direcionar ou delimitar o mercado regulado (como a ANP, que promove estudos para a delimitação de blocos de exploração de petróleo), enquanto outras coletam e sistematizam informações de forma mais ampla, como a Ancine, que gerencia o sistema de informações para monitorar as atividades da indústria cinematográfica e videofonográfica.

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

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

A pesquisa identificou que a ANA, a ANP, a Antaq e a ANTT possuem atribuições específicas para fornecer estudos e informações técnicas para subsidiar as políticas públicas setoriais. Essas funções destacam o papel das agências como intermediárias do conhecimento, disponibilizando informações e produzindo conhecimento técnico para os agentes públicos. No entanto, a pesquisa restringiu-se a identificar essas funções, não conseguindo aprofundar quanto ao modo como

ocorre esse processo e o nível de inserção das agências na elaboração das políticas públicas mencionadas.

No uso específico do termo evidências nos documentos, de modo geral, pode-se afirmar que, com exceção da Anvisa e da ANS, as iniciativas e menções realizadas pelas agências não constituem um conjunto robusto, estruturado e institucionalizado. A ANA e a ANM mencionaram evidências em seus regimentos internos, mas de forma instrumental, como subsídio ao processo decisório. As evidências são previstas como elemento estruturante da decisão (decisão baseada em evidências), na descrição das atividades das unidades e dos gestores, visando proporcionar subsídios para a tomada de decisões, na forma (com base em evidências) de proposição de normas e na racionalização e simplificação de instrumentos e procedimentos. No entanto, ao analisar os relatórios de gestão, não foram encontradas iniciativas que demonstrassem essa abordagem na prática. Tem-se a impressão de que as agências usaram tal termo, evidências, por sua relevância e pela visibilidade que adquiriu nos últimos tempos, e não como um princípio orientador para a mobilização de conhecimento, elaboração de políticas públicas e processo regulatório ou decisório.

A Anvisa e a ANS foram exceções, pois apresentaram ações que perduraram alguns anos, sendo que, no caso da Anvisa, mostrou-se uma evolução com iniciativas estruturantes. Uma hipótese para as agências reguladoras atuantes nas políticas de saúde estarem mais avançadas nas discussões sobre o uso de evidências pode ter relação com o histórico significativo de pesquisas na área da saúde destacado por Faria e Sanches (2022) e Silva (2022).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa destacam aspectos relevantes sobre a mobilização de conhecimento pelas agências regulatórias. A análise documental demonstrou que todas as agências possuem alguma competência tanto na coleta e na divulgação das informações como para a produção de conhecimento, com a previsão de realização de estudos internos, fomento à pesquisa e produção de estudos sobre o setor regulado, seja por meio de parceria ou produção própria. Em geral, todas as agências disponibilizam informações sobre as políticas públicas acompanhadas, e algumas divulgam anuários estatísticos ou publicam painéis com várias informações sobre o mercado regulado.

A pesquisa contribuiu para demonstrar a diversidade de cultura de evidências entre as agências reguladoras e a ausência de uniformidade no emprego do termo evidência entre elas. A análise realizada permitiu identificar exemplos de atuação das agências como intermediárias do conhecimento, atuando como facilitadoras entre fontes de evidências (externas ou das próprias agências reguladoras) e

potenciais usuários de conhecimento (como os produtores da política pública e a própria sociedade). Em que pese a identificação dessas funções de mobilização e intermediação de conhecimento, há que se realçar a ausência de orientações ou iniciativas organizacionais mais robustas para o desempenho dessas atividades. Esse resultado tem relação com o modelo moderado de evidências em políticas públicas. De acordo com esse modelo, as evidências são concebidas como qualquer informação útil à tomada de decisões do *policymaker*, dada uma moldura contextual, ou seja, um contexto decisório. Por sua vez, o pano de fundo desse contexto compõe-se, entre outros, de certas crenças e instituições e regras formais e informais que dão sentido à decisão do *policymaker*. As crenças e instituições são formadas a partir de um processo histórico que, em cada área, setor ou tema de política pública, configura uma cultura de uso de evidências.

Vimos também que cada agência reguladora tem a sua cultura, institucionalidade e regras, o que leva a distintos entendimentos acerca das evidências, bem como a diferentes graus de institucionalização do uso de evidências. Em particular, cada uma das três gerações de agências reguladoras orientou-se por estratégias e propósitos específicos para a regulação de certas áreas ou mercados. Essa especificidade configurou, por sua vez, uma variedade de padrões de usos de evidências, dados e informações para subsidiarem as decisões das próprias agências reguladoras. Uma contribuição desse capítulo diz respeito ao mapeamento desses padrões. Não obstante, este trabalho deixa algumas lacunas, que sinalizam para uma agenda de pesquisas futuras.

Uma agenda de pesquisa que emerge dos resultados consiste em compreender, no âmbito da atuação regulatória, quais tipos de evidências são utilizados e qual a qualidade dessas informações. Retomando a discussão apresentada por Radaelli (2023), a chamada ciência regulatória é uma agenda importante de pesquisa, voltada a entender se o saber técnico das agências apresenta características próprias e se a suposta atuação e posição técnica é isenta dessas instituições reflete uma produção de conhecimento que atenda aos fins das políticas públicas nas quais estão inseridas.

A discussão sobre mobilização do conhecimento e uso de evidências nas agências reguladoras aponta outros temas relevantes para futuras pesquisas, por exemplo, na averiguação de como diferentes atores (mercado, academia e governo) utilizam essas informações nos setores regulados, assim como para compreender os processos de produção de conhecimento, em termos de sua qualidade, transparência, limitações e integração com outros processos de gestão e avaliação de políticas públicas. Outra pauta importante seria analisar como as diferentes culturas de evidências condicionam o uso e a governança de evidências pelas agências reguladoras. Pesquisas futuras poderiam, ainda, abordar aspectos federativos da

mobilização de evidências para regulação no Brasil, na medida em que os governos subnacionais são atores relevantes para o *policymaking* em diferentes setores de políticas públicas, como é o caso da descentralização feita nos governos estaduais no setor de energia elétrica (Olivieri, 2006).

A mobilização do uso de evidências por distintos atores suscita a questão da responsividade, transparência e prestação de contas (*accountability*) do uso de evidências pelas agências reguladoras, em relação sobretudo aos atores mais afetados pelas políticas de regulação. Uma questão que se coloca nesse debate seria: como têm evoluído os mecanismos de *accountability* e como isso impacta a qualidade das políticas nos vários mercados e setores regulados? Perguntas como esta poderiam igualmente constar de uma futura linha de pesquisa.

Uma limitação deste estudo sobre a diversidade de culturas de evidências das agências reguladoras reside no exame limitado à dimensão formal de manifestação dessa cultura, isto é, dos normativos formais e dos elementos discursivos oficiais que permitiram identificar orientações e prescrições do que deve ser fonte informacional na atuação dos reguladores e alguma descrição de seu uso. Contudo, para uma análise compreensiva da cultura é necessária a observação complementar da dimensão informal presente nas práticas de absorção do conhecimento das organizações, na interação com os *stakeholders* da política. É só a partir desse cenário completo que se poderá aprofundar nas questões propostas pela literatura acerca da influência dos entes reguladoras no *policy framing* e no *policymaking*, assim como de seu papel na corrente transmissora de evidências e possíveis efeitos positivos e negativos dessa atuação para informar as políticas públicas.

O capítulo, enfim, traz parte importante do retrato da diversidade de culturas de evidências no ambiente da regulação ao revelar a camada das prescrições formais de fontes de evidências em diferentes contextos organizacionais das agências, assim como sugere a chave analítica de *knowledge broker* para, em pesquisas futuras, continuar a exploração da atividade da regulação na função analítica do *policymaking*.

REFERÊNCIAS

- ALSTON, W. P. **A sensible metaphysical realism**. (The Aquinas Lecture, 2001). Milwaukee: Marquette University Press, 2001.
- ANS – AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. **Relatório Anual de Gestão e Atividades**: exercício 2021. Rio de Janeiro: ANS, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/ans/pt-br/arquivos/acesso-a-informacao/transparencia-institucional/prestacao-de-contas/RelatorioAnualdeGestoRAG2021_Rev12.pdf.

BANDOLA-GILL, J. *et al.* A matter of culture? Conceptualizing and investigating “Evidence Cultures” within research on evidence-informed policymaking. **Policy and Society**, v. 43, n. 4, p. 397-413, 2024. Disponível em: <https://academic.oup.com/policyandsociety/article/43/4/397/7908222>.

BHASKAR, Roy. **A realist theory of science**. Londres: Verso, 1975.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

CUNHA, B. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. **Cadernos Ebape.br**, v. 14, p. 473-485, jul. 2016.

CUNHA, B. **Os regulocratas**: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2311).

CUNHA, B. (Re) contextualizando a governança regulatória: uma visão sistêmica de problemas de “segunda geração”. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 33-41, dez. 2018.

CUNHA, B. Q. Regulation and public policy in Latin America: regional experience and contemporary challenges. In: SECCHI, L.; CRUZ-RUBIO, C. N. (ed.). **Handbook of public policy in Latin America**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2025. p. 298-311.

CUNHA, B. Q.; CAVALCANTE, P. Quantidade significa qualidade? Comparando evidências de capacidade burocrática e desempenho entre grupos de agências no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 59, n. 2, p. 1-25, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220230416>.

FARIA, C. A. P.; SANCHES, A. E. Mapeamento e caracterização do movimento das políticas públicas baseadas em evidências no Brasil. In: KOGA, N. M. *et al.* (org.). **Políticas públicas e uso de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

FONSECA, I. F. da *et al.* Instituições participativas e evidências híbridas: deliberação, relações fecundas e ecologia de saberes. In: KOGA, N. M. *et al.* (org.). **Políticas públicas e uso de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

GUASCHINO, E. The role of regulatory agencies in framing public problems: an empirical analysis. **European Policy Analysis**, v. 5, n. 2, p. 285-316, 2019. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/epa2.1053>.

JARVIS, D. S. L. The OECD and the reconfiguration of the state in emerging economies: manufacturing ‘regulatory capacity’. **Development and Change**, v. 48, n. 6, p. 1386-1416, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/dech.12343>.

KISLOV, R.; WILSON, P.; BOADEN, R. The ‘dark side’ of knowledge brokering. **Journal of Health Services Research and Policy**, v. 22, n. 2, p. 107-112, 2017.

LODGE, M.; WEGRICH, K. Letter to the editor of public administration review in response to a recent symposium on financial regulatory reform. **Public Administration Review**, v. 70, n. 2, p. 336-341, 2010. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02146_2.x.

MEYER, M. The rise of the knowledge broker. **Science Communication**, v. 32, n. 1, p. 118-127, 2010. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1075547009359797>.

OLIVIERI, C. Agências regulatórias e federalismo: a gestão descentralizada da regulação no setor de energia. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 567-588, 2006.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Apoio para o uso rotineiro de evidências durante o processo de elaboração de políticas**. Lista de verificação da OMS. Washington, D.C.: OMS, 2023.

PINHEIRO, M. M. S. **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs): delimitando o problema conceitual**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020a. (Texto para Discussão, n. 2554).

PINHEIRO, M. S. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 17-27, 2020b.

PINHEIRO, M. S. Políticas públicas baseadas em evidências: um modelo moderado de análise conceitual e avaliação crítica. In: KOGA, N. M. *et al.* (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. p. 59-84.

PINHEIRO, M. M. S.; NOGUEIRA, R. P. **Medicina baseada em evidências: uma interpretação crítica e implicações para as políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2696).

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Brasília: Funag, 2012.

PUTNAM, H. **The collapse of the fact/value dichotomy and other essays**. Cambridge, Estados Unidos; Londres: Harvard University Press, 2002.

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

SCHREFLER, L. The usage of scientific knowledge by independent regulatory agencies. **Governance**, v. 23, n. 2, p. 309-330, 2010.

SILVA, M. B. da. **Políticas públicas baseadas em evidências**: mapeamento e direções. Brasília: Enap, 2022. 126 p. (Cadernos Enap, n. 106; Coleção: Cátedras 2019).

WEISS, C. H. The many meanings of research utilization. **Public Administration Review**, v. 39, n. 5, p. 426-431, 1979.

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

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the Sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

CRIANDO MERCADOS INOVADORES: O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Elize Massard da Fonseca¹

Mario Schapiro²

1 INTRODUÇÃO

Há trinta anos, o Brasil inaugurava um novo ciclo de intervenção estatal, com a criação de suas primeiras agências reguladoras. Esse período marcou a transição para um modelo de Estado regulador em meio às reformas institucionais dos anos 1990. Longe de se limitar à correção de falhas de mercado, a regulação brasileira passou a operar também como um instrumento de estruturação de mercados e de indução tecnológica, em um contexto marcado por instabilidade institucional e fortes pressões redistributivas.

Apesar de sua centralidade, a literatura recente a respeito da economia política da regulação tem negligenciado os efeitos da ação regulatória sobre a inovação setorial. Os estudos seminais da economia política da regulação no Brasil se concentraram na delegação de autoridade e nos arranjos político-institucionais que moldaram o desenho das agências (Melo, 2000, 2001, 2002; Muller e Pereira, 2002; Pacheco, 2006). Abordagens mais recentes priorizam mecanismos procedimentais, como análise de impacto regulatório e estudos exploratórios (Costa *et al.*, 2021; Saab e Silva, 2022), deixando de lado uma perspectiva mais ampla quanto à política do Estado regulador. Pouco se investigou como as agências interagem com políticas industriais e de inovação e contribuem diretamente para a formação de capacidades produtivas e tecnológicas.

Este capítulo parte do argumento de que a regulação pode não apenas ordenar mercados existentes mas também os constituir. Em linha com os estudos de Steven Vogel (Vogel, 2018), propomos uma leitura da regulação como prática ativa de *marketcraft*, isto é, como construção institucional deliberada de mercados por meio de regras, incentivos e coordenação público-privada. A regulação deve, além organizar mercados (*custodian*), também auxiliar ativamente no surgimento de novos processos e produtos econômicos (*midwifery*) (Evans, 1995). Essa abordagem

1. Professora associada da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV).

2. Professor associado da FGV Direito São Paulo.

é particularmente relevante para economias latino-americanas, nas quais a governança regulatória frequentemente se dá por meio da sobreposição entre instituições liberais (agências independentes) e instrumentos de política desenvolvimentista, como bancos públicos e subsídios estatais (Jayasuriya, 2013; Dussauge-Laguna *et al.*, 2024; Levi-Faur, 2013).

Para este estudo, adotamos uma abordagem baseada na análise de dois casos que ilustram formas distintas de atuação do Estado regulador para inovação. O primeiro é o da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), cuja atuação normativa e técnica foi central na estruturação do mercado de medicamentos genéricos, por induzir a inovação incremental por meio da engenharia reversa e da adaptação regulatória. O segundo é o do Banco Central do Brasil (BCB), responsável pelo desenvolvimento do sistema de pagamentos instantâneos Pix – um exemplo de intervenção estatal direta no *design* e na implementação de infraestrutura tecnológica.

Os casos não foram mobilizados em uma lógica comparativa; foram selecionados como estratégias analíticas complementares para explorar diferentes trajetórias de formação de mercados inovadores. A Anvisa configura um caso típico, no sentido de Gerring (2016), pois exemplifica um padrão recorrente, em que a regulação induz inovação setorial de forma indireta, por meio de regras estáveis e incentivos difusos. Já o BCB e o Pix representam um caso desviante, justamente por desafiar esse padrão. Trata-se de uma situação singular, em que o Estado regulador assume diretamente o papel de desenvolvedor tecnológico, expandindo os limites convencionais do conceito de *marketcraft*.

Ao analisar esses dois casos, este estudo procura atualizar o debate sobre a economia política da regulação no Brasil, ampliando a compreensão do papel das agências reguladoras na criação de mercados inovadores. Argumentamos que, em contextos do Sul global, o regulador pode não apenas custodiar mercados mas também atuar como parceiro institucional (*midwife*) e, em certos casos, como desenvolvedor direto de tecnologias – função que remete à figura do demiurgo, isto é, do Estado que, além de regular, cria e opera mercados por meio de sua atuação empresarial direta (Evans, 1995). Trata-se, portanto, de explorar uma concepção ampliada de regulação, capaz de incorporar tanto ações normativas quanto intervenções tecnológicas do próprio Estado, uma forma de *state-led techcraft*.

O capítulo está estruturado da seguinte forma: a primeira seção apresenta o referencial teórico, com ênfase no conceito de *marketcraft* e suas implicações para países em desenvolvimento. A segunda seção analisa o caso da Anvisa e sua atuação na estruturação do mercado de genéricos. A terceira seção examina a experiência do BCB com o desenvolvimento do Pix. Por fim, a quarta seção discute as implicações teóricas e aplicadas dos achados.

2 REGULAÇÃO COMO MECANISMO DE POLÍTICA INDUSTRIAL E INOVAÇÃO

Este estudo parte do princípio de que a regulação não se destina apenas a corrigir falhas de mercado, como monopólios, assimetria de informação e externalidades, mas é também intrínseca à própria formação e ao funcionamento dos mercados (Vogel, 2018). Mesmo quando aparentam operar sem interferência, como no caso das liberalizações dos anos 1980, os mercados dependem de uma rede complexa de regulamentações que estruturam condutas (Vogel, 1996). Os mercados financeiros, por exemplo, são altamente dependentes de regras que governam requisitos de capital, gestão de riscos e práticas de negociação.

O conceito de *marketcraft*, traduzido como arquitetura de mercados (Mouallem e Coutinho, 2021), sugere que os mercados requerem intervenção e supervisão governamental contínuas, sendo esta intervenção cuidadosamente arquitetada. Vogel desafia a visão de que os mercados são entidades naturais que exigem apenas ajustes ocasionais do Estado, argumentando que os governos participam de todos os aspectos da criação, da governança e da evolução dos mercados. Embora enfoque economias avançadas, como Estados Unidos e Japão, suas análises carecem de aplicação robusta em países do Sul geopolítico e em setores específicos, nos quais, como destacam Dubash e Morgan (2013) e Dussauge-Laguna *et al.* (2024), as dinâmicas institucionais, políticas e econômicas são diferentes, especialmente nos casos de capacidades regulatórias em construção, limitações de recursos ou influência de atores internacionais.

Há três aspectos do conceito de *marketcraft* que são fundamentais para o estudo da interface entre regulação, inovação e política industrial no Brasil. Primeiro, *marketcraft* é dinâmico. A regulação de mercado não é uma intervenção pontual; ela exige supervisão e ajustes contínuos. Os reguladores devem adaptar constantemente as regulamentações para acompanhar mudanças tecnológicas, condições econômicas em evolução e expectativas sociais. Por exemplo, a regulação de novas indústrias, como plataformas digitais, proteção de dados ou *fintechs*, requer inovação constante nas abordagens regulatórias. Além das mudanças tecnológicas inerentes a mercados inovadores, os reguladores em países emergentes operam em um ambiente de alta instabilidade institucional, o que pode dificultar que os atores políticos desenvolvam expectativas estáveis sobre o funcionamento das regras ou criem estratégias claras para perseguir seus interesses por meio delas (Brinks, Levitsky e Murillo, 2019).

Segundo, e alinhado com o ponto anterior, a regulação pode ser proativa em vez de reativa. Trata-se de construir mercados que sejam eficientes e respondam aos objetivos da sociedade. Governos precisam inovar nas suas abordagens para enfrentar desafios emergentes, como a mudança tecnológica e as mudanças climáticas. Assim, a regulação deve ser dinâmica e evoluir como parte do processo contínuo de construção dos mercados para atender às novas necessidades sociais.

Esse ponto é reforçado por um estudo recente sobre a relação entre regulação e inovação (Cunha e Donadelli, 2025). Por meio de uma revisão sistemática da literatura, os autores identificaram três fenômenos: inovação na regulação, referindo-se a mudanças na estrutura regulatória para melhorar o seu desempenho; inovação por meio da regulação, na qual esta impulsiona a inovação em setores industriais; e regulação por meio da inovação, na qual a inovação em setores regulados leva a mudanças nas regulamentações.

Nesse sentido, Vogel (2018) argumenta que a regulação não governa apenas as estruturas de mercado; governa também a conduta dos atores envolvidos, incluindo empresas, instituições financeiras e consumidores. Reguladores, como autoridades financeiras, agências antitruste e de proteção ao consumidor, orientam estratégias corporativas, limitam práticas monopolistas e protegem os consumidores de ações predatórias. Isso demonstra que a regulação é uma forma de governança que molda as estratégias e as decisões dos participantes do mercado.

Alguns estudos sobre regulação farmacêutica e de energia no Brasil apontam para a direção indicada por Vogel (2018). Em estudo sobre a transição energética no país, Hochstetler (2020) mostra que a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) teve um papel fundamental na promoção e na regulação do mercado de energias renováveis, particularmente no desenvolvimento das indústrias de energia eólica e solar. A Aneel foi a responsável por criar o ambiente regulatório e incentivos, como a implementação do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), que permitiram a expansão dessas fontes de energia no país.³ Por sua vez, Shadlen e Fonseca (2013) e Caliari e Ruiz (2014) analisaram as consequências da criação da regulação farmacêutica para o estabelecimento de um mercado de medicamentos genéricos e a promoção da indústria local no Brasil.

É relevante destacar que os trabalhos de Vogel (1996, 2018) guardam semelhança com os estudos de Evans (1995), de Mazzucato (2013) e de Rodrik (2007), uma vez que em todos o Estado é posto como um ator fundamental na construção dos mercados. Evans se preocupa com a capacidade institucional do Estado para promover o desenvolvimento econômico, especialmente em economias emergentes. O foco do seu estudo está no Estado desenvolvimentista, que impulsiona a industrialização, não abordando o papel das agências reguladoras, que ainda não existiam no Brasil naquele período. Mazzucato analisa o investimento direto do Estado em inovação e em política industrial, por exemplo, por meio do uso das compras públicas como instrumento de fomento à inovação. Embora as agências reguladoras possam integrar esse processo, Mazzucato concentra-se predominantemente nas políticas de incentivo à inovação e ao desenvolvimento industrial, em vez de na regulação contínua dos mercados. Rodrik, por sua vez, toma a política

3. Ver o capítulo 11 deste volume, de autoria de Ana Karine Pereira.

industrial como elemento formador de novos mercados, conceituando-a como um instrumento habilitador de descobertas e apostas empresariais, e, consequentemente, como uma política geradora de novos mercados.

O terceiro aspecto fundamental do conceito de *marketcraft* implica compreender a regulação como processo constitutivo dos mercados, e não apenas como mecanismo corretivo. Sendo assim, a regulação é tomada em uma perspectiva mais ampla, ou seja, compreendida como um dispositivo institucional habilitador e constitutivo dos mercados, e não apenas como uma ferramenta exógena orientada para a correção das falhas de mercado. Em outras palavras, se a regulação é o processo de criação e de governança dos mercados, os mecanismos de sua realização são mais variados do que a disposição de regras por agências reguladoras independentes. Nessa acepção mais ampla, procurando conotar formação institucional, organização e governo dos mercados, a regulação conta com um arsenal diversificado. É, pois, regulação tanto à disposição de regras corretivas pelas burocracias como ao estabelecimento de incentivos por essas mesmas burocracias. Afinal, regras e incentivos orientam a atuação dos agentes privados e, nesses termos, constituem os mercados. A diferença entre ambos reside no teor dos incentivos: negativos ou de punição, nas regras que estabelecem restrições; e positivos ou de premiação, nas regras promocionais.

Segundo Ogus (2004), regulação configura um arranjo institucional que procura ultrapassar uma organização individualista, privada, estabelecendo, para isso, regras com vistas a ganhos públicos. Nos termos do autor, ao regular, “o Estado procura dirigir ou encorajar comportamentos que (supostamente) não ocorreriam sem essa intervenção” (Ogus, 2004, p. 1-2). Sendo assim, compreendida como um arranjo constitutivo de mercados, que estabelece constrangimentos e premiações, a regulação abrange também a política industrial e de inovação. Como estabelecido por Schapiro (2014, p. 13), “a política industrial é uma ferramenta regulatória, isto é, uma ferramenta de intervenção econômica do Estado, cuja finalidade é alterar a realidade corrente dos mercados”. Afinal, prossegue o autor “a política industrial procura conformar comportamentos, direcionando-os para os fins visados pelos formuladores da política” (Schapiro, 2014, p. 13). Nessa mesma linha, Webb (1993) enfatiza que tanto os incentivos financeiros, típicos de políticas promocionais, quanto as regras restritivas da propriedade, como são os regimes de licenciamento, são igualmente estabelecidos para induzir, apoiar, encorajar ou desencorajar comportamentos econômicos (Webb, 1993). Portanto, restringindo ou incentivando, o Estado regula e, ao regular, cria mercados.

Assim, embora a gramática possa ser diferente, o fato comunicado pelos diferentes matizes da literatura é similar. Evans, Rodrik e Mazzucato estão, assim como Vogel, interessados em analisar e propor mecanismos que incidem sobre a organização

dos mercados. A gramática pode ser a das capacidades estatais (Evans, 1995), das missões governamentais (Mazzucato, 2013) ou das descobertas empresariais (Rodrik, 2007) – sentidos indubitavelmente diferentes, mas similares no objeto tratado: a governança pública das relações econômicas.

Além disso, a governança pública das relações econômicas compreende ainda uma terceira manifestação – a atuação empresarial do Estado –, função que Evans (1995) caracteriza como *demiurgo*.⁴ Nesse papel, o Estado também provoca efeitos, promove condutas e enseja comportamentos que não ocorreriam sem tal intervenção. Ao atuar como empresário, o Estado também governa a economia e produz efeitos que Ogas (2004) reputa à regulação.

Portanto, concebida a regulação como um mecanismo e um processo amplo, que constitui os mercados, forjando a sua arquitetura institucional, nos termos de Vogel (2018), o modo de sua manifestação varia. Sua forma típica é, sem dúvida, por meio da estipulação de regras editadas por agências reguladoras que foram constituídas com a atribuição de ordenar e organizar os mercados. No entanto, ao se substituir a ênfase das formas pela ênfase nas funções, não é difícil reconhecer que a finalidade das regras é estabelecer uma governança constitutiva e habilitadora das relações econômicas. Essa mesma função pode também ser cumprida pelos incentivos das políticas industriais e de inovação e pela própria atuação direta do Estado, como agente operador na economia.

As seções a seguir ilustram essas diferentes manifestações de criação dos mercados, apresentando-as na forma de casos tipos não convencionais de regulação. Neles, o Estado brasileiro ultrapassou o papel de ordenador e sancionador de comportamentos para, por meio de diferentes dispositivos de governança pública, instituir mercados que não existiriam sem a sua atuação reguladora – no caso, reguladora em sentido amplo.

3 ANVISA: REGULAÇÃO COMO PLATAFORMA DE INOVAÇÃO

A atuação da Anvisa na estruturação do mercado de medicamentos genéricos exemplifica como a regulação pode ir além da simples correção de falhas de mercado e atuar como força constitutiva da inovação. Sua capacidade de ação foi favorecida pelo momento institucional de consolidação da agência, criada em 1999 com o objetivo de restaurar a confiança pública no sistema de vigilância sanitária, em um contexto de forte apoio político à reorganização do setor farmacêutico.

4. Embora Mazzucato tenha mais recentemente tratado do Estado empreendedor, na acepção tratada neste texto, os autores estão ancorados na noção de Estado *demiurgo* ou Estado empresário, de Peter Evans, que é mais correspondente ao caso tratado a seguir.

Em resposta a escândalos envolvendo medicamentos falsificados e falhas de controle sanitário, em 1999 foi instituída a Lei dos Medicamentos Genéricos (Lei nº 9.787/1999) (Piovesan e Labra, 2007). Essa legislação estabeleceu um novo tipo de produto farmacêutico, caracterizado pela intercambialidade com medicamentos de referência, desde que comprovada sua bioequivalência e biodisponibilidade. Tais procedimentos consistem na demonstração científica de que o medicamento genérico apresenta o mesmo perfil de absorção e eficácia clínica que o medicamento de referência (Zhu, Zhou e Seitz, 2009).

Inicialmente, a indústria farmacêutica nacional resistiu às novas exigências, com o argumento de que não possuíam os recursos tecnológicos, conhecimento regulatório e infraestrutura laboratorial necessários para cumprir as novas exigências (Fonseca, 2014). Até o fim dos anos 1990, a indústria nacional era voltada para a produção de medicamentos similares, cujo registro não exigia demonstração de equivalência terapêutica. A reação empresarial foi intensa. Muitos empresários alegavam que as exigências eram desproporcionais à realidade do setor e poderiam provocar falências generalizadas (Fonseca, 2014).

A Anvisa, que naquele momento havia sido recém-criada (Kornis *et al.*, 2011), teve um papel fundamental na aplicação da regulação. Por um lado, a agência manteve o rigor técnico das exigências de bioequivalência, mesmo diante da pressão de setores da indústria que pediam prazos mais longos ou flexibilizações. Por outro lado, criou mecanismos de apoio às empresas, como acompanhamento técnico contínuo, uma divisão especializada em genéricos e procedimentos acelerados de análise para os registros em conformidade (Shadlen e Fonseca, 2013).

A exigência de bioequivalência configurou um vetor de inovação incremental via engenharia reversa (Shadlen e Fonseca, 2013). Desenvolver um medicamento genérico implica replicar o produto original por meio de técnicas analíticas avançadas, ou seja, identificar seus mecanismos de liberação e absorção e, a partir de então, produzir uma fórmula equivalente. O rigor na comprovação de bioequivalência exigia que as empresas desenvolvessem novos processos produtivos que fossem compatíveis com as Boas Práticas de Fabricação. Embora não ocorresse inovação no princípio ativo, havia inovação nos processos, nos métodos de análise, na organização produtiva e na capacidade de cumprir padrões regulatórios rigorosos. As indústrias farmacêuticas nacionais se viram obrigadas a reconfigurar suas capacidades produtivas, investir em laboratórios farmacocinéticos e adquirir *know-how* técnico sobre estudos de bioequivalência. Tais exigências, até então, estavam restritas a contextos de maior complexidade regulatória, como nos Estados Unidos da América ou na Europa.

A implementação dessas exigências técnicas se deu de forma articulada à criação de uma nova burocracia estatal especializada. A Anvisa criou a Divisão

de Medicamentos Genéricos, por meio da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 80/2000, com a finalidade de centralizar e dar agilidade aos processos. Além disso, diante da escassez de infraestrutura laboratorial para a realização de estudos exigidos pela nova legislação, a Anvisa passou a credenciar centros de bioequivalência no exterior que seguissem padrões internacionais de pesquisa clínica e as normas técnicas nacionais para ensaios de biodisponibilidade e bioequivalência (Quental *et al.*, 2008). Simultaneamente, criou a Rede Brasileira de Centros Públicos de Equivalência Farmacêutica e Bioequivalência (Reqbio), com o objetivo de fortalecer as capacidades técnico-científicas nacionais e fomentar parcerias entre universidades públicas e laboratórios oficiais. A Anvisa também estabeleceu um canal de diálogo contínuo com o setor regulado. Como exemplo, organizou *workshops* com representantes da indústria farmacêutica e centros de pesquisa para discutir gargalos técnicos e ajustar os critérios de registro. Esse processo serviu para esclarecer as novas exigências e para incorporar sugestões práticas na formulação e na revisão de resoluções (Shadlen e Fonseca, 2013). Por fim, houve ainda um esforço sistemático da Anvisa para construir confiança pública por meio da padronização visual das embalagens e diretrizes para prescrição médica (Fonseca, 2014).

Outro ponto crucial foi a articulação com o Ministério da Saúde para promover políticas de financiamento estatal, como o Complexo Industrial da Saúde e, mais especificamente, as parcerias para desenvolvimento produtivo (Brasil, 2007; Pimentel, Paranhos e Chiarini, 2022). Com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foram criadas linhas de crédito para viabilizar os investimentos necessários à adequação das empresas nacionais (Capanema, Palmeira Filho e Pieroni, 2008). O Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica (Profarma), criado pelo BNDES em 2004, desempenhou papel fundamental na modernização da indústria de genéricos e no estímulo à inovação. Em sua fase inicial, o programa concentrou-se no financiamento da melhoria das plantas produtivas, especialmente para que as empresas pudessem atender às exigências da Anvisa quanto às boas práticas de fabricação e aos testes de bioequivalência. No entanto, a partir de 2007, o Profarma começou a incluir uma linha específica para pesquisa, desenvolvimento e inovação, com foco na internalização de tecnologias e no fortalecimento das capacidades científicas das empresas nacionais. Essa linha de crédito passou a apoiar o desenvolvimento de biossimilares e também inovações incrementais, como novas formulações ou formas de liberação.

Por meio dessas ações, a inovação incremental mostrou-se ser tecnicamente viável e economicamente incentivada. Esse novo marco regulatório redefiniu a lógica concorrencial do setor. A entrada de novos competidores passou a depender de suas capacidades técnica e regulatória. Empresas inicialmente resistentes

começaram a liderar o mercado, obtendo ganhos reputacionais e competitivos. A certificação de bioequivalência tornou-se um ativo estratégico, funcionando como um “selo técnico” mobilizado nas disputas por mercado e na legitimação perante médicos e consumidores. Ademais, empresas nacionais que inicialmente operavam em nichos marginais do setor conseguiram ampliar substancialmente sua escala de produção e alcançaram posição de liderança no mercado de genéricos. A maior parte da oferta nacional passou a ser composta por laboratórios brasileiros, como as farmacêuticas EMS, Aché, Eurofarma e Medley, que consolidaram suas posições entre as maiores do país. Algumas dessas empresas expandiram suas operações para outros mercados da América Latina e iniciaram investimentos em inovação, com destaque para projetos em biotecnologia e desenvolvimento de produtos próprios (Caliari e Ruiz, 2014; Perin e Paranhos, 2023).

Essas transformações estruturais não decorreram apenas de ajustes de mercado; houve também uma política deliberada do Estado para fomentar a competitividade das empresas nacionais (Perin e Paranhos, 2023). Segundo dados de mercado, em 2008 os laboratórios brasileiros respondiam por 88% da oferta de genéricos no país, um salto expressivo, considerando que, em 1998, apenas uma empresa de capital nacional figurava entre as dez maiores do setor (Caliari e Ruiz, 2014).

A regulação dos medicamentos genéricos não pode ser interpretada como resultado de um processo espontâneo de liberalização. Ao contrário, evidencia o papel ativo do Estado tanto na normatização quanto no estímulo indireto ao desenvolvimento industrial. Essa atuação ocorreu dentro de um marco regulatório baseado em regras públicas e acessíveis, ou seja, transparentes e disponíveis a todos os agentes econômicos, que estabeleciam com clareza os critérios técnicos e legais necessários para o ingresso no mercado de genéricos. Diferentemente de políticas ancoradas em barganhas individualizadas ou contratos de fornecimento direto, não houve negociações caso a caso nem vínculos contratuais entre empresas e governo que garantissem acesso preferencial ao mercado. O ingresso e a permanência no setor de medicamentos genéricos dependiam da capacidade técnica e regulatória das empresas, o que contribuiu para consolidar um ambiente de concorrência estável, previsível e orientado por critérios técnicos.

Esse caso exemplifica o conceito de *marketcraft*, conforme proposto por Vogel (2018): um mercado que não emergiu espontaneamente, mas que foi arquitetado pelo Estado por meio de regulação técnica e incentivos. A Anvisa, mais do que uma guardiã das regras (*custodian*), atuou como parteira institucional (*midwife*) ao viabilizar a criação de um mercado por meio de sua ação normativa.

Por fim, o caso contribui para o debate da regulação no Sul global, pois corrobora a sobreposição entre governança regulatória e instrumentos de política

industrial de tradição desenvolvimentista (Dubash e Morgan, 2013). No caso da Anvisa, essa complementaridade se expressou na combinação entre ação regulatória e financiamento público à inovação incremental. Trata-se de um exemplo claro de inovação por meio da regulação, conforme tipologia proposta por Cunha e Donadelli (2025), em que a regulação atua como vetor que impulsiona transformações tecnológicas e organizacionais no setor privado. Ainda que as empresas nacionais tenham se beneficiado de crédito público, o acesso ao mercado permaneceu condicionado ao cumprimento de requisitos técnicos universais, sem dependência direta entre empresas e governo. A inovação ocorreu sob uma lógica da concorrência regulada.

4 BCB: DESENVOLVIMENTO DE UMA INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA DE PAGAMENTOS

A atuação do BCB na criação do Pix, uma infraestrutura pública digital de pagamentos instantâneos, configura outra possibilidade de atuação de uma agência reguladora e de uma regulação setorial na promoção da inovação de produtos e processos. Conceitualmente, o Pix pode ser situado como uma atuação do Estado, desempenhando o papel de uma plataforma digital. Essa atribuição tem sido amplamente discutida na literatura por diversos autores, nos últimos anos, para descrever as múltiplas possibilidades da atuação digital do Estado e como esta atuação pode fertilizar negócios e promover atividades e conexões dos cidadãos (Chiarini e Gonzales, 2025; O'Reilly, 2011). Esse é, certamente, o caso do Pix, uma infraestrutura digital pública capaz de fertilizar negócios e impulsionar atividades, mas que guarda, em relação à literatura, notadamente O'Reilly (2011), a diferença de não configurar uma iniciativa neolibertária, na qual o uso da tecnologia esvazia os poderes diretivos do Estado. Ao contrário disso, o Pix é fruto de uma ampla capacidade regulatória do BCB, uma atuação que ressalta a feição de um Estado demiurgo, nos termos de Evans (1995), ou de um Estado regulador com propriedades dirigistas, como assinala Jayasuriya (2013).

Essa atuação apresenta-se de forma simétrica ao caso da criação do mercado de genéricos promovido pela Anvisa. O Pix é uma inovação com potencial de ser radical e não incremental na organização futura do sistema financeiro, sendo fruto de uma ação que combina atuação regulatória e ação direta do Estado.

O Pix é uma criação do BCB, que é a agência reguladora do sistema financeiro brasileiro. Diferentemente do modelo seguido por outros países, como Chile, México ou Reino Unido (este até 2013), que separaram as funções de autoridade monetária e de regulação bancária, atribuindo o primeiro papel ao BCB e o segundo a uma agência independente, no Brasil o BCB concentra as duas atribuições. Para isso, conforme estabelece a Portaria BCB nº 84.287/2015, a autarquia conta com um total de oito diretorias, sendo que uma delas é voltada

à gestão do BCB (Diretoria de Administração), três são vinculadas às atribuições da gestão monetária (Diretoria de Política Monetária, Diretoria de Política Econômica e Diretoria de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos) e cinco são responsáveis pela regulação, supervisão e administração do sistema bancário (Diretoria de Regulação, Diretoria de Relacionamento, Diretoria de Cidadania e Supervisão de Conduta, Diretoria de Fiscalização e Diretoria de Organização do Sistema Financeiro e de Resolução – Diorf). O Pix foi formulado por um grupo de trabalho formado por gestores vinculados à Diorf, mas foi implementado e é gerido por decisões tomadas pelo colegiado do BCB.

A trajetória do Pix é um capítulo de um contínuo de reformas ocorridas no sistema de pagamentos brasileiros, como assinalam Schapiro, Mouallem e Dantas (2023). Por sistema de pagamentos, entende-se um arranjo institucional que habilita a transferência de recursos de um pagador em benefício de um recebedor ou, conforme definição do BCB, trata-se de “procedimentos, regras, instrumentos e sistemas operacionais integrados usados para transferir fundos do pagador para o recebedor e, com isso, encerrar uma obrigação” (BCB, 1999, p. 1). Nesses termos, os sistemas de pagamentos figuram no centro do sistema bancário e constituem uma dimensão central na atividade econômica – são como infraestruturas que habilitam a movimentação dos recursos e, com isso, a realização de negócios, dos mais simples aos mais complexos. Por isso, sistemas de pagamentos precisam ser: confiáveis, para garantir que as transações ocorram na moeda local, evitando assim a fuga para meios alternativos, como o uso do dólar; céleres, para assim evitar riscos de *mismatch* financeiro entre bancos pagadores e recebedores; e acessíveis, para assim permitir uma maior inclusão financeira e mitigar os incentivos a transações paralelas, sem registros legais. Essas características revelam que uma inovação em um produto ou um processo da organização do sistema de pagamentos pode ter um efeito muito relevante no funcionamento do conjunto da economia. Há, nesse segmento, resultados diretos e uma miríade de externalidades possíveis, muitas das quais não antecipáveis quando da introdução de modificações nesses sistemas de pagamentos – é o caso do Pix.

Estabelecido por meio da Resolução BCB nº 1, de 2020, o Pix é fruto de um grupo de trabalho iniciado em 2018, do qual participaram 130 instituições financeiras e os gestores da autarquia, voltado a formular um sistema de pagamentos capaz de condensar em uma plataforma diversos dos avanços colhidos nas reformas anteriores, a saber: celeridade, eficiência e interoperabilidade. A primeira destas reformas ocorreu em 2002, quando foi introduzida a Transferência Eletrônica Disponível (TED), permitindo assim transferências rápidas de recursos e, com isso, a quitação quase expressa de obrigações (Schapiro, Mouallem e Dantas, 2023). À época, a garantia de celeridade vinha ao encontro da estabilização bancária alcançada no fim dos anos 1990 – a certeza de transações rápidas diminuía os riscos

de *default* e jogava a favor da solidez das instituições financeiras. A reforma, no entanto, ficou concentrada no atacado, isto é, teve como objeto os bancos e não o varejo, os consumidores. Ato contínuo, a partir de 2005, uma série de iniciativas e estudos do BCB apontavam para problemas de concorrência e ineficiência na dimensão varejo dos sistemas de pagamentos. A questão mais saliente à época era justamente a falta de interoperabilidade dos cartões de débito e de crédito, isto é, havia uma restrição no uso dos cartões – as bandeiras limitavam seus dispositivos, criando, assim, uma fidelização forçada de estabelecimentos e de consumidores a seus produtos. Havia também uma verticalização entre bancos e bandeiras de cartões, o que, associado à baixa interoperabilidade, culminava em um ambiente de menor competição e maior custo nas transações. Tal cenário, para além das diversas ineficiências associadas, não favorecia a promoção da inclusão financeira (BCB, 2011; Paixão, Aguiar e Ragazzo, 2020).

Esses problemas vieram a ser inicialmente endereçados com a Lei nº 12.865, de 2013, que trata do arranjo e das instituições de pagamento. Essa lei trouxe dispositivos que viriam a ser relevantes para a formulação do Pix, notadamente a promoção de interoperabilidade do sistema financeiro, um conceito-chave para o funcionamento do Pix, e a noção de proporcionalidade nas exigências regulatórias para arranjos de pagamentos de menor escala. Tais mudanças contribuíram para reduzir algumas das barreiras à entrada existentes no sistema financeiro e colaboraram para promover o surgimento das *fintechs*, segmento que se beneficiou e tem promovido o Pix. Por fim, também é importante registrar que a Lei nº 12.865 atribuiu de forma robusta ao BCB o poder de regular não apenas os bancos, mas também as instituições e os arranjos de pagamento.

Foi, pois, no bojo dessa competência e desse passo reformista que o BCB introduziu o Pix. Para isso, contou e tem contado com prerrogativas regulatórias. O Pix é, a um só tempo, uma tecnologia criada e operada pelo BCB e também um arranjo de pagamentos regulado pelo próprio BCB. Essa combinação de chapéus garantiu vantagens ao BCB desde a largada. Em junho de 2020, por exemplo, antes ainda do lançamento previsto do Pix, o BCB foi surpreendido com um anúncio de que a plataforma WhatsApp – controlada pela *big tech* Meta – introduziria uma ferramenta de pagamentos, que funcionaria pelo aplicativo. Tratava-se de um risco para o sucesso do empreendimento gestado pela autarquia regulatória. Em sistemas de pagamentos, como nas indústrias com características de rede em geral, o pioneiro (*first mover*) tem vantagens dificilmente superáveis – uma vez habituado a uma dada tecnologia, há custos de troca que desincentivam o usuário a mudar de aplicativo (*lock-in*). Usando o chapéu de regulador, o BCB suspendeu o lançamento do WhatsApp Pay, justificando sua decisão pelo fato de que esse aplicativo “poderia gerar danos irreparáveis ao Sistema de Pagamentos Brasileiro notadamente no que se refere à competição,

eficiência e privacidade” (Nova [...], 2020). Imediatamente, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) suspendeu o aplicativo, para analisar se a parceria entre a Meta e a Cielo, que sustentava o dispositivo, apresentava riscos à concorrência. O WhatsApp Pay viria a ser liberado para funcionar cerca de sete meses depois do funcionamento do Pix.

O Estado regulador com propriedades dirigistas tem sido bem-sucedido na criação, na gestão e na regulação do Pix. Dados da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) indicam que, em 2024, o Pix registrou 63,7 bilhões de transações, um incremento de 52,4% em relação a 2023, o que significou transações em um montante de R\$ 27,3 trilhões, um valor cerca de 60% superior ao contabilizado em 2023. A difusão da plataforma também apresenta dados significativos: em 2024, 76,4% dos brasileiros utilizavam a ferramenta contra 46,1%, em 2021. Para 46% dos brasileiros, o Pix é o principal meio de pagamentos adotado (Pix [...], 2025). Em termos de inclusão financeira, os dados do Pix não são menos impressionantes: segundo o BCB, o dispositivo foi responsável por trazer mais de 70 milhões de usuários para o sistema financeiro (Pix [...], 2023). Para o ex-presidente do BCB, Roberto Campos Neto, a ampliação dos usuários do sistema financeiro compensaria a eventual perda de receita com tarifas que os bancos passaram a ter com a competição oferecida pelo Pix (Campos Neto [...], 2024).

Enfim, o Pix é uma inovação que mitigou a relevância relativa de intermediários financeiros tradicionais, como operadoras de cartões e bancos, ao fornecer uma infraestrutura pública digital acessível a múltiplos agentes do mercado financeiro. Isso permitiu uma maior inclusão bancária e impulsionou a concorrência entre bancos tradicionais e *fintechs*, mas sem criar uma relação de dependência entre empresas privadas e o Estado para o funcionamento do sistema. O BCB desenvolveu a tecnologia internamente e valeu-se de seu duplo chapéu de operador e regulador do mercado para privilegiar a adoção de sua inovação de forma obrigatória para o setor financeiro. O caso do Pix amplia, assim, o conceito de *marketcraft*, pois demonstra que o Estado não apenas molda mercados por meio da regulação mas também pode se valer de suas prerrogativas de regulador e operador para inovar diretamente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, argumentamos que a regulação deve ser compreendida como uma prática de *marketcraft* (Vogel, 2018), isto é, uma forma de arquitetura institucional por meio da qual o Estado cria, molda, coordena e sustenta mercados. Em vez de se limitar à correção de falhas de mercado, a regulação exerce um papel ativo na definição das regras, dos incentivos e das capacidades que estruturam a dinâmica econômica.

Essa perspectiva alinha-se a uma tradição teórica mais ampla, que concebe o Estado como agente central da transformação econômica. Tal como discutido por Evans (1995), a capacidade estatal de induzir o desenvolvimento depende de sua autonomia em relação a interesses privados mas também de sua autonomia inserida (*embedded autonomy*) em redes institucionais que permitem coordenar e ajustar políticas públicas. Mazzucato (2013), por sua vez, destaca o papel do Estado empreendedor na assunção de riscos e no investimento direto em tecnologias inovadoras, frequentemente em estágios incipientes de desenvolvimento. Embora Mazzucato tenha se concentrado originalmente nas políticas de compra pública,⁵ seu argumento reforça a ideia de que o Estado pode ser um agente transformador, função que, neste capítulo, atribuímos também às agências reguladoras, tradicionalmente vistas como instituições técnicas.

Ao aplicar esse referencial teórico ao contexto brasileiro, com ênfase na atuação da Anvisa e do BCB, demonstramos que a regulação, quando concebida de forma ampliada, pode estruturar mercados inovadores de maneiras distintas. A experiência da Anvisa com os medicamentos genéricos mostra que a regulação pode gerar incentivos à inovação incremental, reorganizar padrões concorrenciais e impulsionar o fortalecimento de capacidades industriais locais. Por meio de exigências como a bioequivalência, a Anvisa induziu a reestruturação tecnológica da indústria farmacêutica nacional, com impactos duradouros sobre a sua competitividade. Esse processo, articulado a políticas de financiamento do BNDES e capacitação técnica, demonstra que a regulação pode operar como plataforma para a inovação, e não apenas como barreira ou imposição burocrática – um custo a ser mitigado.

Por sua vez, o caso do BCB e a criação do Pix representam uma inovação institucional mais radical. Radical porque introduziu uma tecnologia com capacidade e potencial para modificar de forma disruptiva comportamentos dos indivíduos e estratégias empresariais. Aqui, o Estado atuou como regulador e como desenvolvedor direto de infraestrutura tecnológica, uma função que remete ao conceito de demiurgo em Evans (1995). O BCB exerceu suas prerrogativas regulatórias para garantir a adoção do Pix e impedir concorrência prematura de grandes plataformas privadas, como o WhatsApp Pay. Isso permitiu ao Estado moldar o ecossistema de pagamentos de forma coordenada e inclusiva, reduzindo custos de transação e promovendo a bancarização em larga escala.

Esse arranjo revela uma faceta ainda mais proativa do papel estatal, que nós chamamos de *state-led techcraft*, isto é, uma atuação em que o Estado desenvolve

5. É válido destacar que, em trabalhos mais recentes, a autora tem ampliado ainda mais o seu foco de análise ao tratar da ideia de *missão*. No entanto, para os fins desta análise, voltada a articular a regulação como mecanismo de inovação, relevante é indicar a proposição do Estado como um agente de transformação econômica.

diretamente a infraestrutura tecnológica e possibilita a sua existência. Diferentemente do *marketcraft* tradicional, que se concentra na moldagem do ambiente regulatório para viabilizar a ação privada, o *techcraft* implica que o Estado assuma a dianteira no desenvolvimento e na implementação de soluções tecnológicas. No caso do Pix, o BCB regulou o setor, produziu a tecnologia central bem como impôs sua adoção como padrão do mercado. Esse é, portanto, um exemplo de um modelo híbrido de regulação e de desenvolvimento, no qual a inovação tecnológica é concebida e implementada pelo próprio Estado.

O caso do Pix amplia, assim, o conceito de *marketcraft* ao mostrar que o regulador pode acumular e combinar papéis (regulador, desenvolvedor e articulador), inclusive do ponto de vista tecnológico.

A análise dos dois casos revela que as agências reguladoras podem desempenhar funções estratégicas na agenda de inovação. Elas operam como *midwives*, isto é, parteiras institucionais que ajudam a viabilizar mercados novos por meio de exigências técnicas e padrões regulatórios. Além disso, podem também assumir funções mais amplas, que moldam comportamentos econômicos e organizam ecossistemas setoriais. Essa abordagem exige reconhecer a regulação como parte constitutiva da política industrial e de inovação, e não como um fenômeno paralelo ou secundário.

Cabe, ainda, uma reflexão que não foi explorada em profundidade neste capítulo, mas que merece atenção de estudos futuros. A regulação voltada à inovação nem sempre gera arranjos virtuosos. Um exemplo ilustrativo é o da Agência Nacional do Petróleo (ANP), que buscou fomentar a indústria naval por meio da regulação de Conteúdo Local entre 2003 e 2016. A política exigia percentuais mínimos de participação da indústria nacional na fabricação de embarcações e plataformas para exploração do pré-sal,⁶ e contou com forte apoio de financiamento público via BNDES e Fundo da Marinha Mercante (Alves, 2024). Embora a medida pretendesse fortalecer capacidades produtivas e tecnológicas domésticas, sua implementação resultou em um mercado concentrado e dependente de contratos estatais. A criação da empresa Sete Brasil, para centralizar as encomendas da Petrobras, representou um terreno fértil para os riscos de corrupção e captura, que resultou em falência após a Operação Lava Jato (Nascimento, 2015). A crise revelou fragilidades na governança regulatória e nos mecanismos de acompanhamento da política. Em vez de impulsionar a inovação, a regulação de Conteúdo Local expôs os limites de um modelo baseado na concessão de incentivos estatais sem salvaguardas institucionais. Os achados de

6. Um segmento que demanda soluções tecnológicas complexas, como navios-sonda e unidades flutuantes de produção, capazes de operar em águas ultraprofundas e ambientes de alta pressão. Tais condições exigem inovação em engenharia, materiais e processos produtivos.

Trojbicz e Françoso (2025) aprofundam esse diagnóstico ao evidenciar como a política foi moldada por coalizões voláteis, interesses empresariais oportunistas e microrregulação excessiva, sem apoio em avaliações técnicas ou coordenação interinstitucional. Esse caso reforça que, em contextos marcados por instabilidade institucional, a regulação pode gerar efeitos ambíguos ou mesmo autocancelantes (*self-defeating*). Reconhecemos que é necessária uma agenda de pesquisa empírica sobre as condições em que os reguladores conseguem, de fato, estruturar mercados inovadores de forma estável e legítima.

Por fim, destacamos que esta leitura ampliada da regulação ainda não se reflete com clareza nas formulações recentes de política industrial e de inovação no Brasil. A política Nova Indústria Brasil, lançada em 2023, propôs diretrizes ambiciosas para a reindustrialização do país e o fortalecimento da base produtiva (Brasil, 2025). O documento reconhece, por exemplo, na Missão 6, a relevância da Anvisa como ator central nos setores farmacêutico e de saúde, além de identificar como urgente a recomposição da força de trabalho das agências reguladoras, em face da escassez de quadros técnicos e de seus efeitos sobre a capacidade regulatória. No entanto, essas referências permanecem pontuais e não se traduzem em uma estratégia articulada que reconheça o papel das agências reguladoras como parte estrutural da política industrial. Tal ausência é reveladora de uma concepção ainda limitada da regulação, frequentemente associada, de forma generalizada, ao que se convencionou chamar de Custo Brasil. Não se trata aqui de minimizar a relevância dos problemas estruturais, burocráticos e institucionais que compõem esse diagnóstico, como a complexidade tributária, a insegurança jurídica ou as deficiências em infraestrutura e qualificação profissional. Nosso ponto é destacar que, nesse contexto, a regulação exercida pelas agências vem sendo, muitas vezes, incluída nessa categoria de custos de forma acrítica, desconsiderando o seu potencial estratégico como vetor de inovação, previsibilidade regulatória e indução ao investimento. Concluimos, portanto, que é necessário reconhecer o papel das agências reguladoras como atores centrais na arquitetura institucional do desenvolvimento. Isso implica incorporar a regulação como dimensão estratégica da política industrial, reconhecer sua contribuição para a inovação e a estruturação de mercados, e abandonar a narrativa de que a regulação é apenas um custo a ser contido. A construção de mercados inovadores e inclusivos exige justamente o contrário, isto é, uma regulação ativa, coordenada e dotada de capacidades regulatórias sólidas.

REFERÊNCIAS

- ALVES, A. C. The cost of missions: lessons from Brazilian shipbuilding. *In*: HENREKSON, M.; SANDSTRÖM, C.; STENKULA, M. (ed.). **Moonshots and the New Industrial Policy**: questioning the mission economy. Cham: Springer Nature, 2024. p. 169-189.
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Reestruturação do sistema de pagamentos brasileiro**. Brasília: BCB, 1999.
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório sobre a indústria de cartões de pagamentos**: adendo estatístico 2010. Brasília: BCB, 2011.
- BRASIL. Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Fórum de Competitividade da Cadeia Produtiva Farmacêutica 2003-2006**: o desafio de prosseguir. Brasília: MS; MDIC, 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. **Nova Indústria Brasil**: forte, transformadora e sustentável – Plano de Ação para a Neoindustrialização, 2024-2026. Brasília: MDIC, 2025.
- BRINKS, D. M.; LEVITSKY, S.; MURILLO, M. V. **Understanding institutional weakness**: power and design in Latin American institutions. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2019.
- CALIARI, T.; RUIZ, R. M. Brazilian pharmaceutical industry and generic drugs policy: impacts on structure and innovation and recent developments. **Science and Public Policy**, v. 41, n. 2, p. 245-256, abr. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/scipol/sct053>.
- CAMPOS NETO: bancos ganharam mais com bancarização via Pix do que perderam com tarifas. **Economia UOL**, 3 out. 2024. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2024/10/03/campos-neto-bancos-ganharam-mais-com-bancarizacao-via-Pix-do-que-perderam-com-tarifas.htm>. Acesso em: 4 nov. 2025.
- CAPANEMA, L.; PALMEIRA FILHO, P.; PIERONI, P. J. Apoio do BNDES ao complexo industrial da saúde: a experiência do Profarma e seus desdobramentos. **BNDES Setorial**, v. 27, p. 3-20, 2008.
- CHIARINI, T.; GONZALES, A. **Estado digital**: para entender o estado como plataforma. Brasília: Ipea, 2025. (Texto para Discussão, n. 3098).
- COSTA, K. *et al.* Análise da nova lei das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, v. 21, n. 85, p. 185-216, jul.-set. 2021.

CUNHA, B. Q.; DONADELLI, F. Mapping the relationship between regulation and innovation from an interdisciplinary perspective: a critical systematic review of the literature. **Regulation and Governance**, v. 19, n. 1, p. 161-181, jan. 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/rego.12613>.

DUBASH, N.; MORGAN, B. (ed.). **The rise of the regulatory state of the South: infrastructure and development in emerging economies**. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2013.

DUSSAUGE-LAGUNA, M. *et al.* Regulation and development: theoretical contributions and empirical lessons from Latin America. **Regulation and Governance**, v. 18, n. 2, p. 331-347, abr. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/rego.12584>.

EVANS, P. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FONSECA, E. Reforming pharmaceutical regulation: a case study of generic drug policy in Brazil. **Policy and Society**, v. 33, n. 1, p. 65-76, 2014.

GERRING, J. **Case study research**: principles and practices. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2016.

HOCHSTETLER, K. **Political economies of energy transition**: wind and solar power in Brazil and South Africa. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2020.

JAYASURIYA, K. Regulatory state with dirigiste characteristics: variegated pathways of regulatory governance. *In*: DUBASH, N. K.; MORGAN, B. (ed.). **The rise of the regulatory State of the South: infrastructure and development in emerging economies**. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2013. p. 184-197.

KORNIS, G. *et al.* A regulação em saúde no Brasil: um breve exame das décadas de 1999 a 2008. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 21, n. 3, 2011.

LEVI-FAUR, D. The odyssey of the regulatory state: from a think monomorphic concept to a thick and polymorphic concept. **Law and Policy**, v. 35, n. 1-2, p. 29-50, 2013.

MAZZUCATO, M. **The entrepreneurial State**: debunking public *vs.* private sector myths. Nova Iorque: Public Affairs, 2013.

MELO, M. Política regulatória: uma revisão da literatura. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 50, n. 2, p. 7-43, 2000.

MELO, M. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 116, n. 46, p. 55-68, jun. 2001.

MELO, M. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. *In*: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. (ed.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: SEGES-MP, 2002. p. 247-305.

MOUALLEM, P.; COUTINHO, D. Arquitetura de mercados como processo social: trazendo o direito para a sociologia econômica institucionalista. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 9, n. 22, p. 111-144, maio-ago. 2021.

MULLER, B.; PEREIRA, C. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 22, n. 3, p. 65-88, jul.-set. 2002.

NASCIMENTO, L. Diretor da Sete Brasil diz que crise na empresa foi motivada pela Lava Jato. **Agência Brasil**, 14 maio 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-05/diretor-da-sete-brasil-diz-que-crise-da-empresa-foi-causada-pela-lava-jato>. Acesso em: 4 nov. 2025.

NOVA solução de pagamentos depende de prévia autorização do BC: nota do Banco Central do Brasil. **BCB**, 23 jun. 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17108/nota>. Acesso em: 4 nov. 2025.

OGUS, A. **Regulation: legal form and economic theory**. Oxford, Reino Unido: Hart Publishing, 2004.

O'REILLY, T. Government as a platform. **Innovations: technology, governance, globalization**, v. 6, n. 1, p. 13-40, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1162/INOV_a_00056.

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

PAIXÃO, R. F.; AGUIAR, J. B.; RAGAZZO, C. (ed.). **O regulador inovador**. São Paulo: Instituto ProPague, 2020.

PEREIRA, A. K. Regulação e sustentabilidade: novos papéis e adaptações das agências reguladoras na transição energética. *In*: CUNHA, B. Q. (org.). **O Estado regulador brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2025.

PERIN, F. S.; PARANHOS, J. Policies to support the internationalisation of latecomer science-based firms: the experience of large Brazilian pharmaceutical companies. **Multinational Business Review**, v. 31, n. 4, p. 565-585, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/MBR-12-2021-0169>.

PIMENTEL, V.; PARANHOS, J.; CHIARINI, T. Desdobramentos da nova lei de licitações nas parcerias para o desenvolvimento produtivo de saúde. *In*: RAUEN, A. T. (ed.). **Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais**. Brasília: Ipea, 2022. p. 379-429.

PIOVESAN, M.; LABRA, M. Institutional change and political decisionmaking in the creation of the Brazilian National Health Surveillance Agency. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, n. 6, p. 1373-1382, jun. 2007.

PIX chega a números expressivos em apenas três anos. **BCB**, 16 nov. 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/744/noticia>. Acesso em: 4 nov. 2025.

PIX foi o meio de pagamento mais usado no Brasil em 2024; TED liderou em valores transacionados. **Febraban**, 15 maio 2025. Disponível em: <https://portal.febraban.org.br/noticia/4290/pt-br/>. Acesso em: 4 nov. 2025.

QUENTAL, C. *et al.* Medicamentos genéricos no Brasil: impactos das políticas públicas sobre a indústria nacional. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 13, p. 619-628, abr. 2008.

RODRIK, D. **One Economics, many recipes**: globalization, institutions, and economic growth. Oxford, Reino Unido: Princeton University Press, 2007.

SAAB, F.; SILVA, S. de A. M. e. Qual a qualidade da análise de impacto regulatório elaborada por agências reguladoras do Brasil? **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 4, p. 529-549, jul.-ago. 2022.

SCHAPIRO, M. Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. In: GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 239-265.

SCHAPIRO, M.; MOUALLEM, P.; DANTAS, E. PIX: explaining a state-owned Fintech. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 43, n. 4, p. 874-892, out.-dez. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572023-3470>.

SHADLEN, K.; FONSECA, E. Health policy as industrial policy: Brazil in comparative perspective. **Politics and Society**, v. 41, n. 4, p. 560-586, nov. 2013.

TROJBICZ, B.; FRANÇOSO, M. S. The Political Economy of local content policy: the Brazilian oil industry in the 21st century. **Resources Policy**, v. 100, jan. 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2024.105430>.

VOGEL, S. **Freer markets, more rules**: regulatory reform in advanced industrial countries. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

VOGEL, S. **Marketcraft**: how governments make markets work. Nova Iorque: Oxford University Press, 2018.

WEBB, K. Thumbs, fingers, and pushing on string: legal accountability in the use of federal financial incentives. **Alberta Law Review**, v. 31, n. 3, p. 501-535, 1993.

ZHU, H.; ZHOU, H.; SEITZ, K. Bioavailability and bioequivalence. *In*: QIU, Y. *et al.* (ed.). **Developing solid oral dosage forms**. San Diego: Academic Press, 2009. p. 341-364.

REGULAÇÃO, GÊNERO E RAÇA: OS DESAFIOS PARA UMA CONECTIVIDADE SIGNIFICATIVA E A INCLUSÃO DIGITAL NO BRASIL

Wanderson Maia Nascimento¹

Ana Cláudia Farranha²

1 INTRODUÇÃO

Em um cenário de crescente centralidade das tecnologias da informação e de expansão dos direitos digitais, o papel das agências reguladoras tem sido tensionado por demandas que ultrapassam a lógica tradicional da eficiência econômica e da estabilidade regulatória³ (Levi-Faur, 2013; Estache e Wren-Lewis, 2009). Estudos recentes mostram que, em contextos de alta desigualdade, a regulação pode – e deve – assumir uma função redistributiva, incorporando objetivos de bem-estar social e inclusão (Benish e Levi-Faur, 2020; Clarke e Wallsten, 2002). Essa reconfiguração exige das agências uma revisão de seus instrumentos e critérios decisórios, especialmente no que diz respeito à produção de dados, à participação social e à sensibilidade aos marcadores sociais da desigualdade.

Este capítulo parte, então, da tensão entre os limites da regulação e as exigências contemporâneas de inclusão digital, analisando a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) como caso emblemático.

Em contextos marcados por profundas desigualdades, como o brasileiro, autores como Estache e Wren-Lewis (2009) e Benish e Levi-Faur (2020) argumentam

1. Professor do Programa de Pós-Graduação em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

2. Professora na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB); e pesquisadora no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD).

3. O conceito de estabilidade regulatória refere-se à previsibilidade e coerência das normas e decisões das agências reguladoras, sendo considerado essencial para garantir segurança jurídica e atratividade para investimentos de longo prazo. Para autores como Estache e Wren-Lewis (2009), essa estabilidade é frequentemente associada à credibilidade institucional das agências, enquanto para Levi-Faur (2014) constitui um dos pilares do chamado *Estado regulador*, ao permitir que os agentes econômicos ajustem seu comportamento com base em regras estáveis. Contudo, tal estabilidade pode tornar-se um entrave à inovação normativa e à adaptação institucional quando não dialoga com transformações sociais, especialmente em contextos de desigualdade estrutural. Benish e Levi-Faur (2020) argumentam que, sem mecanismos de correção e redistribuição, a estabilidade regulatória tende a perpetuar a exclusão de grupos vulnerabilizados, em vez de contribuir para o bem-estar coletivo.

que a regulação deve transcender a lógica estritamente econômica, incorporando objetivos distributivos e sensíveis às necessidades sociais da população.

Nas últimas décadas, a Anatel tem desempenhado papel estratégico na regulação do setor de telecomunicações no Brasil, contribuindo para a consolidação de um mercado competitivo e para a ampliação do acesso à telefonia e à internet. No entanto, os avanços técnicos e regulatórios ainda não foram suficientes para assegurar o que se entende por conectividade significativa – conceito central deste trabalho.

Adota-se aqui a definição proposta pela Aliança para uma Internet Acessível (A4AI),⁴ segundo a qual conectividade significativa é o nível de acesso à internet que permite que todas as pessoas possam utilizá-la de forma regular, adequada, segura e acessível (A4AI, 2020). Esse padrão envolve, além da infraestrutura física, condições efetivas de uso cotidiano, disponibilidade de dispositivos e dados, proteção à privacidade e qualidade técnica que favoreça o uso ativo, criativo e emancipador das tecnologias. Em outras palavras, trata-se de um direito conectado à cidadania digital, cujas garantias exigem políticas públicas comprometidas com a superação das desigualdades estruturais e a promoção da justiça informacional.

No contexto brasileiro, a efetivação da conectividade significativa é atravessada por desigualdades estruturais de raça, gênero, classe e território, que limitam o acesso e o uso qualificado da internet. Para compreender essas camadas de exclusão, este trabalho adota a perspectiva interseccional, formulada inicialmente por Crenshaw (1991) e agrega a elaboração das autoras Gonzalez (1984) e Akotirene (2019), que, em contextos diferentes, permitem avançar na compreensão do conceito.

Um dos achados centrais deste estudo diz respeito à ausência de dados desagregados por raça, gênero e território nas políticas e diagnósticos da Anatel, o que compromete a formulação de respostas regulatórias sensíveis às desigualdades raciais e de gênero. Desse modo, a invisibilização estatística desses marcadores impede o reconhecimento dos grupos mais afetados pela exclusão digital e dificulta a construção de políticas públicas transversais e focalizadas.⁵

4. A A4AI é uma iniciativa global, liderada pela Web Foundation, que reúne governos, empresas, organizações da sociedade civil e especialistas, com o objetivo de promover o acesso equitativo e significativo à internet, especialmente em países de baixa e média renda.

5. Segundo Secchi (2016), políticas públicas transversais se caracterizam pela articulação entre diferentes setores e áreas de governo, rompendo com o isolamento institucional e permitindo respostas mais complexas e integradas às desigualdades sociais. Já Jaccoud (2009) observa que as políticas focalizadas ganham relevância ao buscar corrigir distorções históricas por meio da destinação de recursos e ações a grupos socialmente vulnerabilizados. Ambas as estratégias se complementam na promoção da equidade racial, de gênero e territorial.

Diante desse cenário, este capítulo propõe uma análise crítica da atuação regulatória da Anatel a partir de três eixos principais: i) os modelos contemporâneos de regulação interdependente e os desafios da coordenação intersetorial; ii) os limites da participação social institucionalizada nos processos regulatórios; e iii) a necessidade de uma abordagem interseccional das desigualdades digitais.

Com base em entrevistas com especialistas e na revisão crítica da literatura, este estudo identificou quatro direções estratégicas para o fortalecimento de uma regulação mais inclusiva, interseccional e comprometida com a justiça digital: i) o fortalecimento da participação social, com ênfase na diversidade racial, de gênero e territorial; ii) a adoção de políticas afirmativas para a composição funcional e diretiva da Anatel; iii) a criação e aplicação de indicadores regulatórios que considerem as desigualdades estruturais de forma sistemática; e iv) o fomento à institucionalização de um fórum intersetorial permanente voltado à construção de políticas públicas para a justiça digital.

Esses achados constituem a principal contribuição do estudo e são apresentados ao longo do capítulo como elementos centrais de uma proposta de reposicionamento da regulação técnica. Aqui, a regulação é compreendida não apenas como um aparato normativo, mas como um instrumento estratégico de promoção da equidade racial e de gênero no acesso, uso e apropriação cidadã da internet. No contexto da conectividade significativa, essas diretrizes visam reorientar a atuação estatal para além da lógica de mercado, incorporando valores públicos, evidências empíricas e compromissos redistributivos como fundamentos de uma política regulatória voltada ao bem-estar social.

Para aprofundar essa análise, o capítulo está organizado em quatro seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta os fundamentos teóricos da pesquisa, articulando a literatura sobre regulação contemporânea, justiça social e interseccionalidade. A seção 3 combina o percurso metodológico com a análise empírica, detalhando a abordagem qualitativa adotada, os critérios de seleção dos entrevistados e os procedimentos de análise, além de explorar como a ausência de dados desagregados por raça e gênero impacta as políticas regulatórias de conectividade. A partir das entrevistas, examina-se como essa lacuna limita a formulação de respostas justas e interseccionais por parte da Anatel e de seus agentes. Por fim, a seção 4 apresenta como conclusão do estudo quatro direções estratégicas, fundamentadas nos achados empíricos e teóricos, com vistas a fortalecer uma regulação inclusiva, interseccional e baseada em evidências, contribuindo para a justiça digital no Brasil.

2 REGULAÇÃO, JUSTIÇA SOCIAL E INTERSECCIONALIDADE: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Ao tratar da regulação como uma prática política e socialmente situada, esta seção busca sistematizar os fundamentos teóricos que sustentam a análise proposta. O objetivo é construir uma base interpretativa que permita compreender as agências reguladoras não apenas como instâncias técnicas regulatórias, mas como arenas políticas que expressam disputas em torno da definição de direitos, prioridades públicas e formas de inclusão social.

Embora o Brasil não tenha consolidado um modelo de Estado de bem-estar social nos moldes das democracias industriais mais desenvolvidas – e conviva historicamente com fortes tensões entre agendas redistributivas e a lógica do liberalismo econômico – este trabalho mobiliza, como horizonte regulatório, perspectivas que entendem a regulação como instrumento potencial de justiça social. Nesse sentido, autores como Prosser (2006), Estache e Wren-Lewis (2009, 2010), Benish e Levi-Faur (2020) e Clarke e Wallsten (2002) oferecem aportes fundamentais para pensar a regulação para além da eficiência econômica, incorporando dimensões redistributivas, participação democrática e enfrentamento das desigualdades. Ao lado desses marcos, a teoria interseccional – a partir de Crenshaw (1989), Gonzalez (1984) e Akotirene (2019) – é mobilizada como lente crítica para evidenciar como raça, gênero e classe se articulam na produção de desigualdades digitais.

Ainda que o foco empírico deste capítulo recaia sobre a atuação da Anatel, o esforço teórico é mais amplo: compreender como a ação regulatória, em contextos de alta desigualdade estrutural, pode produzir ou mitigar efeitos distributivos que afetam de forma assimétrica pessoas negras e mulheres – grupos historicamente vulnerabilizados nos processos decisórios e na garantia de acesso a direitos digitais.

A partir dessas bases, a seção desenvolve, inicialmente, um panorama do modelo regulatório brasileiro, marcado pela predominância de uma racionalidade de mercado. Em seguida, aprofunda os marcos teóricos que sustentam a proposta de uma regulação orientada por justiça social, conectividade significativa e interseccionalidade, compondo o referencial analítico que guia a pesquisa.

Nesse cenário, a criação de agências reguladoras independentes alterou a atuação estatal em setores como energia, transporte, saúde e telecomunicações. Inspirado pelo “novo modelo regulatório” (Melo, 1996; Jordana e Levi-Faur, 2004), esse arranjo visava estabilidade, previsibilidade e eficiência, especialmente em privatizações e liberalizações. No Brasil, o modelo se consolidou nos anos 1990, com as reformas do Estado de Fernando Henrique Cardoso, buscando reduzir a intervenção direta e ampliar a governança via agências autônomas (Bresser-Pereira, 1998). Concebidas com autonomia técnica e decisória para mediar interesses públicos e

privados, essas agências passaram a ser questionadas pela limitada responsividade democrática e pela tendência à tecnocracia, principalmente em áreas de grande impacto social.

Nesse contexto, a Anatel foi criada em 1997 como parte central da reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil, com a missão de regular, fiscalizar e fomentar a prestação adequada dos serviços. Sua atuação visava promover a competição entre agentes privados e ampliar a cobertura da infraestrutura, em linha com os princípios do novo modelo regulatório adotado nos anos 1990 (Justen Filho, 2013; Aranha, 2015). Desde então, a agência tem sido frequentemente citada como um exemplo paradigmático da institucionalização do Estado regulador no país, com ênfase na *expertise* técnica e na mediação entre interesses de mercado e objetivos de universalização do serviço.

Apesar desse desenho técnico, parte da literatura aponta para uma reconfiguração do papel das agências, que passam a assumir, ao menos em potencial, funções mais abertas à deliberação democrática. Como afirma Aranha (2015, p. 18), há um reposicionamento da legitimidade democrática, à medida que o regulado deixa de ser visto apenas como um usuário passivo e passa a ser reconhecido como agente relevante na formulação das decisões públicas. O autor conceitua o regulado como qualquer ator inserido no ambiente regulatório; e o regulador, como a instituição incumbida de organizar, administrar e aplicar as normas que regem esse espaço público.

A experiência da Anatel revela, no entanto, os limites dessa transformação no modelo regulatório. Embora inserida em um setor com implicações sociais relevantes, sua atuação ainda é amplamente guiada por uma racionalidade econômica. Isso ecoa uma distinção conceitual já consolidada entre dois tipos de regulação: enquanto a regulação econômica tem como finalidade direta a promoção da eficiência dos mercados, a regulação social visa prioritariamente ao bem-estar e à segurança dos cidadãos, afetando a eficiência apenas como consequência indireta (Majone, 1993, 1997).

Historicamente, como argumenta Marshall (1965), a política social foi concebida como uma instância de correção das desigualdades geradas pelo próprio mercado – e não como subordinada a ele. Nesse sentido, a presença do Estado se justificava pela necessidade de garantir níveis mínimos de proteção social, especialmente frente às falhas ou limitações da lógica mercantil.

A Anatel ilustra as contradições dessa fronteira. Mesmo atuando em um campo estratégico para a cidadania digital, a agência tem priorizado metas técnicas e econômicas, com pouca incorporação de princípios normativos voltados à equidade social. A ausência de dados desagregados por raça, gênero e território em suas decisões compromete sua capacidade de reconhecer e enfrentar as desigualdades

estruturais que marcam o acesso à conectividade no Brasil. Assim, ao adotar predominantemente critérios de mercado, a regulação promovida pela Anatel pouco contribui para uma política pública redistributiva, limitando o seu papel como instrumento de justiça social.

Autores como Prosser (2006) argumentam que a regulação deve ser compreendida além de sua dimensão técnica, assumindo uma orientação normativa baseada em valores públicos, como justiça social, equidade e inclusão. Essa concepção tem sido especialmente relevante em contextos marcados por desigualdades estruturais, nos quais os efeitos distribuídos das políticas públicas afetam de maneira assimétrica grupos historicamente vulnerabilizados, como mulheres e pessoas negras. Estache e Wren-Lewis (2009) e Benish e Levi-Faur (2020) reforçam esse argumento, com base em estudos empíricos que mostram como a regulação pode contribuir para o bem-estar social desde que inclua objetivos redistributivos e esteja sensível às necessidades de populações vulnerabilizadas. Assim, cresce a demanda por modelos regulatórios que articulem a eficiência econômica à justiça distributiva, desafiando a visão tradicional das agências como instâncias neutras e apolíticas.

Além disso, a literatura crítica sobre governança regulatória tem apontado que a ausência de dados desagregados por raça, gênero e território limita profundamente a capacidade do Estado de formular políticas responsivas às múltiplas dimensões da exclusão social (Benjamin, 2019; Eubanks, 2018). Essa crítica é ainda mais contundente quando se observa que a própria produção de dados se inscreve em dinâmicas de poder que definem quem é visto, reconhecido e incluído nas estatísticas – e, por consequência, nas políticas. No campo das telecomunicações, isso se manifesta na ausência de indicadores sensíveis às desigualdades raciais e de gênero no interior da Anatel, revelando a urgência de repensar os critérios técnicos que informam suas decisões.

É nesse cenário que a conectividade significativa se apresenta como conceito estratégico. Ao propor um padrão de acesso que vai além da cobertura territorial e do número de conexões, essa abordagem implica repensar as finalidades da política regulatória e incorporar novas métricas de qualidade, continuidade, acessibilidade e segurança (A4AI, 2020). Mais do que uma meta técnica, a conectividade significativa aponta para um compromisso público com o direito à inclusão digital – dimensão central da cidadania no século XXI. Desse modo, a Anatel, como agência responsável por garantir esse direito, torna-se, portanto, um caso emblemático para observar os limites e possibilidades da regulação como instrumento para justiça social.

As contribuições de Tony Prosser ampliam a compreensão da regulação como prática política orientada por valores públicos – como justiça social,

accountability democrática e direitos fundamentais – e não apenas por eficiência econômica ou previsibilidade jurídica. Para esse autor, regular é definir prioridades coletivas, especialmente em setores essenciais como transporte, energia e telecomunicações.

Essa abordagem reposiciona a regulação como instrumento de inclusão e bem-estar. No entanto, sua formulação, embora normativamente robusta, carece de evidências empíricas, especialmente em contextos, como o brasileiro, marcados por forte influência de interesses de mercado, baixa participação social e escassez de dados sobre desigualdades de raça e gênero.

Ao mobilizar essa perspectiva, defende-se que a conectividade significativa seja tratada como valor público central, o que exige ir além dos critérios técnicos de cobertura e competição. Promover o acesso à internet implica enfrentar desigualdades estruturais e ampliar a agenda regulatória como ferramenta de cidadania digital e justiça social – tema que se aprofunda a seguir, com a incorporação da noção de conectividade significativa como elemento central dessa inflexão normativa.

Nesse sentido, compreende-se a conectividade significativa não apenas como um valor abstrato mas como diretriz concreta de ação pública voltada à justiça digital. Conforme definido pela Aliança para uma Internet Acessível (A4AI, 2020), trata-se de garantir que as pessoas tenham acesso regular, de qualidade, seguro, economicamente acessível e que permita um uso efetivo da internet para exercer direitos e desenvolver suas potencialidades.

Ao tratar a conectividade como um bem público essencial à cidadania no século XXI, a regulação desloca o foco da cobertura territorial ou do número de acessos para critérios que considerem desigualdades estruturais de raça, gênero, classe e território. Em contextos, como o brasileiro, marcados por assimetrias históricas na infraestrutura e no uso da internet, isso implica reposicionar a conectividade significativa como parâmetro central da política pública, incorporando-a explicitamente na meta e nos indicadores e instrumentos regulatórios da Anatel.

O desafio, portanto, não é apenas técnico, mas político: construir uma regulação sensível à exclusão e comprometida com a redistribuição de oportunidades no ambiente digital. Isso demanda metas orientadas pela equidade, produção de dados desagregados, escuta qualificada e institucionalização de processos que considerem sujeitos historicamente excluídos. Para compreender a profundidade dessas desigualdades, é indispensável adotar uma abordagem interseccional – lente crítica que permite à regulação atuar sobre os mecanismos que reproduzem vulnerabilidades.

Akotirene (2019, p. 29) chama atenção para a solidão política da mulher negra como expressão dos limites das abordagens que ignoram a complexidade das experiências racializadas. Longe de rejeitar a universalidade como princípio, a interseccionalidade propõe uma revisão crítica daquilo que tem sido historicamente tomado como “universal” – frequentemente baseado em um sujeito neutro, abstrato, desprovido de marcações de raça, classe ou gênero. Essa crítica não recusa as políticas universais, mas exige que elas sejam reconstruídas a partir da diversidade concreta dos sujeitos sociais, sob pena de perpetuar silenciamentos e exclusões estruturais.

No campo da conectividade digital, essa reflexão é essencial. O ideal de inclusão frequentemente se ancora em métricas agregadas – como número de acessos ou cobertura territorial – que desconsideram os marcadores sociais que moldam desigualmente o acesso, o uso e a qualidade da experiência digital. Nesse cenário, políticas regulatórias que se pretendem neutras acabam reproduzindo desigualdades ao ignorar como raça, gênero, classe e território se entrecruzam na exclusão digital.

Incorporar a interseccionalidade à regulação pública é, portanto, um compromisso com a justiça social substantiva. Trata-se de reconhecer que a técnica não é neutra e que a produção normativa é atravessada por relações de poder que silenciam determinadas experiências em nome de um universal genérico. Como alertam Gonzalez (1984) e Akotirene (2019), sem essa crítica, a regulação tende a reforçar estruturas de opressão baseadas na colonialidade, no patriarcado e nas hierarquias raciais.

Essa perspectiva será explorada empiricamente nas análises a seguir, com base em dados do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) e em entrevistas com integrantes do Conselho Diretor e do Conselho Consultivo da Anatel. O objetivo é evidenciar como as desigualdades estruturais moldam, de forma interseccional, os efeitos da regulação sobre a cidadania digital.

Nesse processo, torna-se urgente enfrentar a ausência de dados desagregados, o que não apenas limita o diagnóstico mas constitui um ato de apagamento institucional. Sem informações que revelem as interações entre diferentes formas de exclusão, as políticas seguem invisibilizando os grupos mais afetados. Como mostra Akotirene, a interseccionalidade não se limita à justaposição de marcadores; ela denuncia a atuação conjunta de sistemas de opressão que produzem vulnerabilidades específicas.

Reconfigurar a noção de universalidade nas políticas públicas, especialmente nas de conectividade, é uma condição para enfrentar essas exclusões. Isso implica formular políticas situadas, sensíveis às experiências concretas de mulheres negras,

populações periféricas e demais sujeitos marginalizados. A interseccionalidade, nesse sentido, não é um complemento; é uma lente indispensável para pensar uma regulação verdadeiramente democrática, capaz de transformar estruturas e produzir justiça digital no Brasil.

Com esse marco conceitual estabelecido, a próxima seção apresenta os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, voltados à análise empírica da regulação da conectividade sob uma perspectiva interseccional.

3 DESENHANDO A PESQUISA E SUAS ABORDAGENS

3.1 Dados que faltam, direitos que falham: a invisibilidade de raça e gênero na Anatel e a resposta da sociedade civil

Esta seção examina como a ausência de dados desagregados por raça e gênero nos instrumentos oficiais da Anatel compromete a formulação de políticas públicas mais justas e sensíveis às diferentes realidades sociais. A crítica de Prosser (2006) é especialmente relevante nesse contexto, ao propor que a regulação pública deve se orientar por valores como equidade e justiça, e não apenas por eficiência econômica. A ausência de dados sensíveis à diversidade impede a identificação precisa dos sujeitos marginalizados, o que contraria o princípio de uma regulação comprometida com o bem-estar social.

Como destacam Eubanks (2018) e Benjamin (2019), deixar de nomear as desigualdades é uma forma de reproduzi-las institucionalmente. O que parece omissão técnica revela um padrão sistêmico de apagamento – o que Akotirene (2019) chama de “acidente estrutural” nas encruzilhadas de raça, gênero e classe.

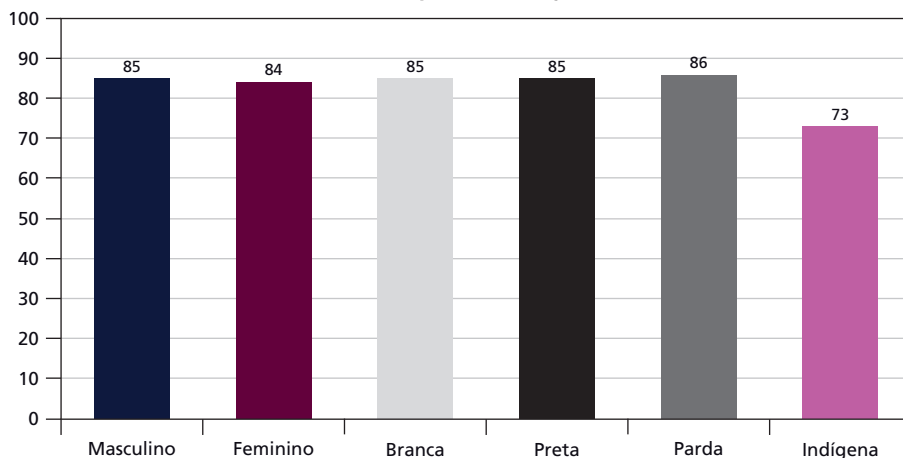
Apesar de avanços recentes em iniciativas voltadas à inclusão digital, a Anatel ainda não adota indicadores desagregados por raça e gênero em seus principais instrumentos de monitoramento e avaliação. Painéis como os de acesso, reclamações, qualidade percebida e obrigações de fazer, bem como boletins sobre habilidades digitais, fornecem dados relevantes – mas agregados – inviabilizando uma leitura interseccional das desigualdades no ecossistema digital.

Nesse vácuo institucional, organizações da sociedade civil e institutos de pesquisa independentes assumem um papel central na produção de evidências. O Cetic.br, por meio da pesquisa Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) Domicílios,⁶ oferece dados fundamentais com recortes por sexo, raça/cor e localização geográfica, conforme o gráfico 1.

6. A TIC Domicílios é uma pesquisa nacional realizada anualmente pelo Cetic.br, núcleo do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). Ela é considerada a principal fonte de dados sobre acesso e uso das TICs nos domicílios brasileiros.

GRÁFICO 1

Percentual de usuários de internet por sexo e raça (2024)



Fonte: CGI.br (2024).
Elaboração dos autores.

Segundo a edição de 2024 da pesquisa TIC Domicílios, os percentuais de acesso à internet apresentam leve equilíbrio entre brancos (85%), pretos (85%) e pardos (86%), com exceção da população indígena, que registra apenas 73% de usuários conectados (CGI.br, 2024). No recorte de gênero, os homens têm acesso levemente superior ao das mulheres, 1 ponto percentual (p.p.) de diferença.

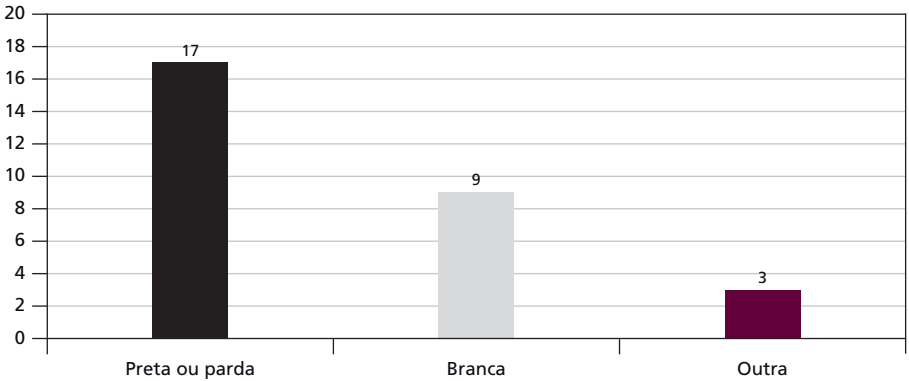
Embora esses dados indiquem relativa paridade no acesso bruto, a desigualdade se revela com nitidez quando se adota o conceito de conectividade significativa – que incorpora critérios de qualidade, continuidade, segurança, capacidade de uso e relevância, conforme proposto por A4AI (2020). Nesse ponto, o pensamento de Estache e Wren-Lewis (2009) é útil ao destacar que políticas de infraestrutura, se orientadas apenas por lógicas de mercado, tendem a desconsiderar dimensões redistributivas fundamentais.

A adoção de metas regulatórias pautadas exclusivamente em indicadores agregados compromete a efetividade das políticas públicas. Como demonstram Benish e Levi-Faur (2020), a regulação baseada em desempenho neutro pode mascarar desigualdades profundas, legitimando a ilusão de universalidade. No contexto da Anatel, isso significa que indicadores “médios” escondem disparidades estruturais associadas a raça, gênero e território.

Diante disso, é insuficiente que a regulação se baseie apenas em metas de cobertura. A incorporação de indicadores sensíveis às desigualdades interseccionais é condição para que a ação regulatória avance de maneira substantiva no enfrentamento da exclusão digital.

Contudo, quando os percentuais são convertidos em números absolutos, o quadro revela uma disparidade mais contundente: entre os 29 milhões de brasileiros que ainda não acessam a internet, 17 milhões se autodeclararam pretos ou pardos – quase o dobro em relação à população branca desconectada (9 milhões), conforme pode-se verificar no gráfico 2.

GRÁFICO 2
População não usuária de internet por raça ou cor (2024)
(Em milhões de pessoas)



Fonte: CGI.br (2024).
Elaboração dos autores.

Embora os percentuais de usuários da internet por raça apresentados no gráfico 1 indiquem uma relativa paridade proporcional (brancos: 85%; pretos: 85%; e pardos: 86%), os números absolutos de pessoas desconectadas revelam uma disparidade mais significativa. Isso se explica porque a população preta e parda é numericamente maior no Brasil do que a população branca, conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).⁷ Assim, mesmo com taxas percentuais semelhantes, a quantidade de pessoas negras (pretas e pardas) que continuam sem acesso à internet é substancialmente maior, conforme se observa no gráfico 2. Entre os 29 milhões de brasileiros não conectados, 17 milhões se autodeclararam pretos ou pardos, frente a 9 milhões de brancos.

Essa diferença entre taxas relativas e volumes absolutos reforça a importância de considerar não apenas os percentuais médios, mas também as dinâmicas demográficas ao analisar desigualdades digitais. Isso está em linha com a crítica de Benish e Levi-Faur (2020), que alertam que métricas agregadas podem ocultar injustiças estruturais.

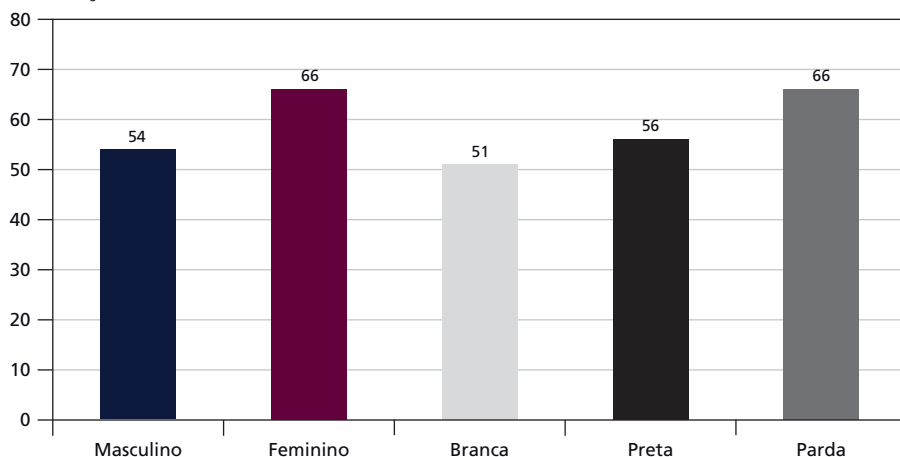
7. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/13ee0337cffc1de37bf0cd4da3988e1f.pdf.

Por sua vez, é fundamental destacarmos que a exclusão digital no Brasil incide de forma desproporcional sobre mulheres e populações negras, refletindo desigualdades estruturais que uma regulação centrada apenas em metas agregadas não é capaz de enfrentar. Segundo a TIC Domicílios 2024, as mulheres somam 16 milhões entre os não usuários da internet – frente a 13 milhões de homens –, revelando barreiras específicas como a sobrecarga do trabalho doméstico, insegurança digital e limitações econômicas. No recorte racial, a população indígena apresenta o menor índice de acesso (73%), abaixo da média de brancos, pretos e pardos (85%).

Ainda que os dados não cruzem diretamente raça e gênero, a sobreposição de marcadores permite inferir que mulheres negras são o grupo mais afetado pela exclusão digital – uma constatação em consonância com a crítica interseccional de Crenshaw (1991), Gonzalez (1984) e Akotirene (2019). Essa exclusão também se manifesta na qualidade do acesso: 60% dos brasileiros conectam-se apenas via celular – um padrão mais comum entre mulheres e pessoas negras. Tal acesso precário compromete estabilidade, compartilhamento e usabilidade, limitando a cidadania digital. Conforme a conectividade significativa (A4AI, 2020), isso reforça a necessidade de uma regulação que vá além da cobertura, incorporando indicadores sensíveis às desigualdades sociais. Conforme Prosser (2006), a regulação legítima orienta-se por valores públicos, como a equidade. Assim, adotar uma abordagem interseccional e garantir dados desagregados por raça, gênero e território é um imperativo político para enfrentar desigualdades estruturais e promover equidade racial e de gênero na conectividade significativa.

GRÁFICO 3

Percentual da população com acesso exclusivo à internet via celular, por sexo e raça (2024)

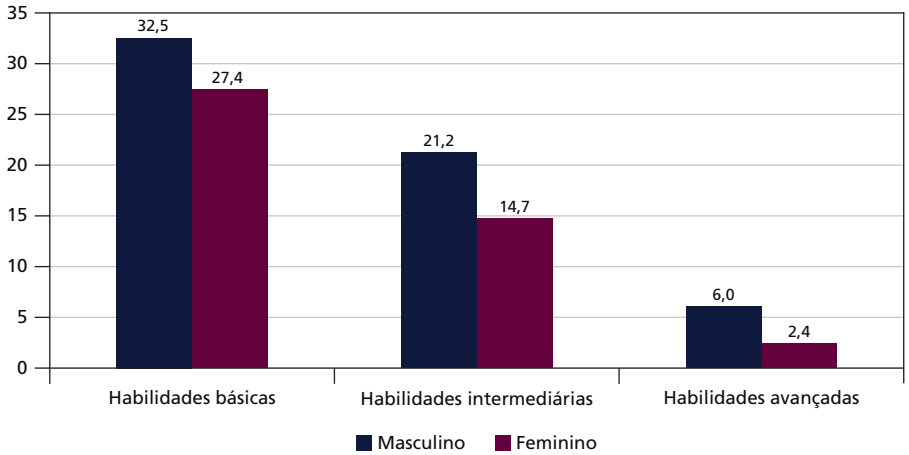


Fonte: CGI.br (2024).
Elaboração dos autores.

Os dados da TIC Domicílios evidenciam desigualdades marcantes no acesso à internet: 66% das mulheres e 66% das pessoas pardas dependem exclusivamente do celular, frente a 54% dos homens e 51% dos brancos. Esse padrão revela que, mesmo entre os “conectados”, persistem formas precárias e desiguais de acesso, que dificultam o uso pleno da internet para atividades como estudo, trabalho e acesso a serviços públicos. Esse quadro reflete desigualdades estruturais, como observam Gilliard (2017) e Noble (2018), e é particularmente grave para mulheres negras – grupo mais vulnerável na interseção entre raça e gênero, como já apontava Gonzalez (1984). Essa exclusão digital se intensifica entre mulheres negras de áreas periféricas e rurais, cujas barreiras envolvem também renda, infraestrutura e custo de conexão.

A ausência de dados desagregados por raça, gênero e território nos relatórios da Anatel limita a formulação de políticas públicas que enfrentem essas desigualdades de forma substantiva. Além disso, as assimetrias não se restringem ao acesso: apenas 80% da população apresenta habilidades digitais avançadas, com as mulheres em desvantagem nas competências mais complexas. Como destaca Van Dijk (2020), o principal desafio atual não está apenas na conexão, mas na apropriação significativa da tecnologia.

GRÁFICO 4
Percentual das habilidades digitais por sexo (2023)



Fonte: Gameiro, Penha e Hagstrom (2024).
Elaboração dos autores.

A leitura do gráfico 4 mostra que, embora homens e mulheres apresentem níveis próximos nas habilidades digitais básicas (32,5% e 27,4%, respectivamente), a diferença se acentua nos níveis intermediário e avançado. Homens superam mulheres em habilidades intermediárias (21,2% *versus* 14,7%) e, drasticamente,

nas avançadas (6,0% *versus* 2,4%), sendo 2,5 vezes mais numerosos. Essa diferença numérica, embora aparentemente pequena em termos absolutos, adquire grande relevância num contexto em que as habilidades digitais avançadas são fundamentais para a inserção qualificada no mercado de trabalho e a participação digital. D'Ignazio e Klein (2020) apontam que a sub-representação feminina nesses níveis reflete desigualdades estruturais de acesso, formação e confiança tecnológica.

Barreiras como tempo disponível, conexão estável e acesso à formação, que limitam a apropriação significativa das tecnologias (A4AI, 2020; Van Dijk, 2020), aprofundam-se para mulheres negras quando cruzadas com raça e território, como argumentam Gonzalez (1984) e Akotirene (2019), urgindo políticas digitais interseccionais.

A análise mostra que percentuais isolados não bastam; a exclusão digital exige compreensão da articulação entre tipo de conexão, barreiras de uso e marcadores sociais. Embora a Anatel utilize dados de habilidades digitais da Pesquisa Nacional de Domicílios do Cetic.br, a agência apenas reproduz essas informações; não as produz ou desagrega por raça, gênero ou território.

Essa dependência de fontes externas não governamentais para orientar a política regulatória fragiliza a instituição. A ausência de dados próprios e oficiais, sensíveis a desigualdades estruturais, indica que estas não são centrais na formulação de políticas. Essa omissão não é apenas uma falha técnica, enfraquece a capacidade estatal de enfrentar a exclusão digital. Sem abordagem interseccional e evidências públicas desagregadas, a regulação tende a reproduzir desigualdades.

Conforme será possível observar na análise a seguir, essa inflexão ainda encontra limites no modo como a conectividade é tratada no interior da agência.

3.2 Conectividade significativa como horizonte regulatório: o que falta incluir

Feita a apresentação dos dados quantitativos relativos ao acesso à internet, considerando a dimensão de gênero e raça no desenvolvimento de políticas regulatórias para o setor de telecomunicações, buscamos destacar visões que apontem para além de uma suposta neutralidade técnica que, ao ser invocada, tende a marginalizar a responsabilidade da agência diante das desigualdades estruturais. Como argumentam Eubanks (2018) e Benjamin (2019), confiar na correção *ex post* de distorções tende a legitimar exclusões como efeitos colaterais aceitáveis da eficiência.

No caso da Anatel, isso exige rever não apenas seus marcos institucionais, mas também articular sua ação a políticas públicas voltadas à equidade racial, de gênero e territorial. Isso significa reconhecer que a conectividade precária opera como um vetor de reprodução da cidadania incompleta, especialmente para os grupos historicamente vulnerabilizados.

Essas premissas orientaram a construção das entrevistas qualitativas, cujo foco foi compreender como a Anatel, seus especialistas e representantes da sociedade civil percebem o papel da regulação na promoção da conectividade significativa e no enfrentamento das desigualdades. A pesquisa seguiu uma abordagem qualitativa, voltada à produção de sentidos situados e à interpretação de experiências e percepções no campo regulatório, em diálogo com o referencial teórico desenvolvido.

Foram analisados o boletim de diagnóstico *Habilidades digitais no Brasil e no mundo* (Gameiro, Penha e Hagstrom, 2024), a publicação *TIC Domicílios 2024* (CGI.br, 2025) e a apresentação institucional do Cetic.br, disponibilizada após a Semana de Inovação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) (CGI.br, 2024). Esses documentos contribuíram para suprir lacunas de dados empíricos identificadas ao longo do trabalho.

As entrevistas foram conduzidas com base em critérios de seleção que priorizaram a diversidade de trajetórias, a relevância institucional e a atuação direta no campo da regulação em telecomunicações. Foram contemplados três perfis: i) membro do Conselho Diretor da Anatel (formulação de políticas); ii) representante da sociedade civil (atuação em inclusão digital e justiça informacional); e iii) servidor técnico da Anatel (implementação de políticas públicas).

A escolha por três entrevistados visou garantir diversidade de perspectivas e profundidade analítica, alinhada aos objetivos qualitativos da pesquisa. O roteiro foi elaborado com base nas categorias teóricas discutidas na seção 2, combinando questões diagnósticas sobre a atuação da Anatel com perguntas propositivas voltadas à construção de alternativas regulatórias. As entrevistas ocorreram por videoconferência em maio de 2025, com duração média de sessenta minutos.

As falas foram transcritas integralmente e examinadas segundo a técnica de análise temática de Braun e Clarke (2006). A codificação inicial, de natureza indutiva, identificou categorias vinculadas aos eixos teóricos da pesquisa, como regulação por valores públicos, conectividade significativa e interseccionalidade. Termos recorrentes, como instrumentos de inclusão digital, limites da regulação e participação social, foram organizados conforme sua densidade analítica e relação com a literatura.

Todos os participantes assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), autorizando o uso identificado de seus nomes e falas.

A seguir, apresentam-se os principais achados empíricos, organizados em três eixos: i) visão institucional sobre inclusão digital; ii) limites na incorporação de raça e gênero; e iii) caminhos para uma regulação interseccional.

3.3 Conselheira, servidor e sociedade civil: o que dizem os atores da regulação diante dos desafios da conectividade

Antes de apresentar as entrevistas, vale destacar que a análise se orienta pela crítica de Benjamin (2019) ao mito da neutralidade tecnológica – a crença de que sistemas e decisões técnicas seriam isentas de valores sociais ou implicações éticas. Em *Race After Technology*, Benjamin demonstra como tecnologias ditas objetivas ou progressistas reproduzem desigualdades estruturais, criando o que ela denomina “novo Código Jim Crow”. Essa abordagem alerta para o risco de que políticas públicas tratem a inclusão social como efeito colateral de metas técnicas ou de mercado, sem enfrentar explicitamente as hierarquias raciais e de gênero.

Essa perspectiva serve de lente crítica para analisar as entrevistas com representantes da Anatel e da sociedade civil, problematizando como raça e gênero são abordados – ou silenciados – nas narrativas institucionais sobre conectividade significativa. Para aprofundar a compreensão dos tensionamentos presentes na atuação regulatória da Anatel foram realizadas entrevistas com três atores diretamente envolvidos ou impactados pela agência: Cristiana Quinalia, conselheira da Anatel; Roberto Mitsuke Hirayama, servidor de carreira da agência; e Paloma Rocillo, diretora executiva do Instituto de Referência em Internet e Sociedade (Iris) e integrante do Conselho Consultivo da Anatel. As entrevistas oferecem perspectivas complementares sobre a implementação da conectividade significativa e seu potencial para uma regulação orientada pela inclusão digital.

Cristiana Quinalia evidencia o reconhecimento institucional de que a missão da Anatel, antes centrada na expansão da telefonia fixa, foi progressivamente deslocada para o campo da conectividade digital, assumindo o conceito de conectividade significativa (acesso, qualidade, custo, segurança e habilidades digitais) como parâmetro, alinhado a marcos internacionais (UIT) e à inclusão social. Hirayama, com uma visão mais operacional, reforça o dever da Anatel de catalisar investimentos para o usufruto pleno, aproximando sua visão da “concertação de interesses” e regulação participativa (Jordana e Levi-Faur, 2004).

Segundo Jordana e Levi-Faur (2004), a regulação contemporânea, ainda que estatal, funciona como um sistema de governança que articula diversos atores em meio a disputas e negociações. Essa perspectiva dialoga com Abrams (1988), que diferencia o sistema do Estado da “ideia de Estado” – uma construção ideológica que mascara as práticas de dominação. Para ele, o Estado não revela, mas, sim, encobre a realidade política. Nesse sentido, a regulação não enfraquece o Estado, mas reconfigura seus efeitos, mantendo a aparência de coesão.

Essa dinâmica revela que, mesmo em contextos descentralizados, o Estado mantém sua centralidade simbólica na regulação. No campo da conectividade digital, os entrevistados concordam que a regulação deve ir além da infraestrutura, incluindo qualidade do acesso e desenvolvimento de habilidades.

Quinalia enfatiza os avanços da Anatel na incorporação da conectividade significativa, enquanto Hirayama aponta limites práticos, como a ausência de uma coordenação intersetorial. Para ele, “a Anatel seria uma peça nesse quebra-cabeça”, indicando que, sem articulação com outras políticas públicas, a agência tem alcance restrito diante das desigualdades estruturais.

Essa percepção reforça a ideia de que a regulação é um espaço de disputa política, em que a eficácia depende menos da autoridade formal e mais da articulação entre atores e agendas diversas.

Hirayama prioriza a renda ao afirmar que “a exclusão por renda se sobrepõe a exclusões de gênero, de raça e de outras questões”, reproduzindo a hierarquização comum em ambientes técnicos. Isso alinha-se à crítica de Akotirene (2019) sobre a marginalização de análises interseccionais e à de Benjamin (2019), que demonstra como o discurso de neutralidade técnica mascara desigualdades, criando um “novo Código Jim Crow”, em que a discriminação opera sob regras aparentemente neutras, naturalizando exclusões. A ausência de nomeação direta de raça e gênero, mesmo quando provocados, revela limites na internalização de uma abordagem interseccional (Fraser, 1997), limitando a Anatel como promotora de equidade.

Benjamin (2019) contribui para essa reflexão ao demonstrar que tecnologias e políticas supostamente neutras podem esconder, acelerar e aprofundar as desigualdades existentes. Aplicado à regulação da conectividade, isso implica questionar como a recusa em nomear explicitamente raça e gênero no planejamento institucional contribui para a codificação contínua dessas hierarquias de forma “naturalizada” e invisível.

Essa percepção é aprofundada na fala de Paloma Rocillo. A diretora executiva do Iris, que representa a sociedade civil no Conselho Consultivo da Anatel, reforça que os limites da agenda interseccional não se explicam apenas por insuficiências normativas, mas, sobretudo, pela falta de institucionalização de mecanismos de participação e coordenação. Para ela, “a grande parte envolve a falta de vontade política – não tem legislação que dê conta de oferecer, quando não se tem vontade política”. Ao relatar os esforços do Conselho Consultivo para reformar seu regimento interno e ampliar suas competências, a diretora executiva destaca que mesmo os espaços formais de participação enfrentam barreiras operacionais e legais. Em sua avaliação, seria essencial fortalecer instâncias como a Assessoria de Participação Social e Diversidade (ASPAD) dos ministérios, atribuindo-lhes poder efetivo na nomeação de representantes para o conselho e na articulação com outras políticas públicas. Ao comentar a criação da ASPAD no atual governo, Paloma observa: “Em parte, ela vem de uma vontade política muito circunstancial desse governo. A gente não sabe como vai ser no próximo”. A fala evidencia uma percepção crítica sobre a fragilidade institucional das

conquistas recentes, que, sem amparo legal duradouro, permanecem sujeitas à instabilidade político-administrativa.

Nesta análise, compreende-se que, mesmo em um cenário hipotético de maior representatividade interna – com quadros técnicos sensíveis às questões de raça e gênero –, a efetividade dessas agendas seguiria condicionada por fatores estruturais externos à agência. A baixa capacidade institucional de ministérios estratégicos, como os da Igualdade Racial e das Mulheres – marcados por orçamentos restritos, descontinuidade política e ausência de carreiras consolidadas – compromete a construção de uma coordenação intersetorial capaz de integrar a conectividade significativa a uma agenda racial e de gênero transversal. Instiga-se, assim, uma reflexão crítica: sem um redesenho mais robusto da arquitetura de governança pública, mesmo uma burocracia representativa enfrentaria barreiras estruturais para traduzir suas pautas em ação regulatória efetiva. O desafio, portanto, não reside apenas em “quem compõe” as instituições, mas também em como elas se articulam, compartilham responsabilidades e distribuem capacidades para enfrentar desigualdades complexas e persistentes.

Entre as iniciativas focalizadas em grupos vulneráveis mencionadas pela integrante do Conselho Diretor da Anatel, destaca-se o acordo de cooperação técnica com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Unesco), voltado à promoção de habilidades digitais para idosos e crianças.

Ao justificar o foco nos idosos, Quinalia observa que uma parcela significativa da população que não utiliza a internet alega não saber para que ela serve, ou não vê utilidade em seu uso. “Só o terceiro item é ‘acho caro’, o que reforça que o preço não é o principal obstáculo”, explica. Já em relação às crianças, a conselheira argumenta que, embora elas nasçam inseridas no mundo digital, isso não garante segurança. “As crianças nascem digitais [...] mas isso não quer dizer que elas saibam e a família saiba como protegê-la nesse ambiente”.

Ao ser questionada sobre possíveis desdobramentos do acordo de cooperação com a Unesco – firmado para promover habilidades digitais entre idosos e crianças –, com foco específico em raça e gênero, a conselheira Cristiana Quinalia esclareceu que tais marcadores ainda não foram incorporados sistematicamente. Segundo ela, “o acordo da Unesco só tem esses dois recortes, crianças e idosos. Em ambos estamos em momentos de diagnóstico. Se o diagnóstico apontar a necessidade de uma ação segmentada dentro do grupo, focada por gênero, ou por raça, ou por classe, isso será um desdobramento”.

Essa resposta ilustra o risco identificado por Benjamin (2019) de que o enfrentamento das desigualdades seja sempre postergado para um “momento futuro”, transformando o racismo sistêmico em um problema supostamente contingente ou técnico, em vez de estrutural e prioritário.

A ausência de planejamento prévio com recortes estruturais de raça e gênero aponta para uma limitação importante da atuação da agência. A própria conselheira admite: “neste momento, qualquer coisa que eu te falar vai ser um achismo. A gente não tem uma primeira fase concluída para avançar na segunda”.

Ainda que haja abertura para futuras incorporações, a inexistência de uma previsão institucional evidencia o lugar secundário que os marcadores interseccionais ocupam nas ações regulatórias. Nesse sentido, como destaca Crenshaw (1989), a interseccionalidade não pode ser tratada como uma etapa posterior ou opcional nas políticas públicas. Quando raça, gênero e classe são pensados isoladamente, as experiências mais vulnerabilizadas – como a de mulheres negras, por exemplo – seguem invisibilizadas.

Quinalia também menciona uma pesquisa com o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) voltada à relação entre conectividade significativa e renda, segmentando dados por faixas salariais das classes C, D e E (Idec, 2021). Embora relevante, essa abordagem permanece presa ao critério econômico, sem articular simultaneamente os marcadores de raça e gênero como determinantes da exclusão digital.

No que diz respeito à ampliação da infraestrutura, a conselheira destacou dois instrumentos: o papel dos pequenos provedores regionais – “mais de 20 mil empresas prestando acesso à internet a toda a população brasileira” – e a instalação de “60 mil quilômetros de fibras nos leitos dos rios” da região amazônica, parte das obrigações do leilão do 5G. Apesar da escala da iniciativa, não há informações públicas desagregadas sobre quem, de fato, será beneficiado por essa conectividade.

A ausência desses recortes é particularmente crítica quando se trata da Amazônia, onde há forte presença de populações indígenas, quilombolas e ribeirinhas. Como argumenta Fraser (1997), a justiça social requer mais do que só redistribuição de recursos, também reconhecimento das diferenças culturais, territoriais e identitárias que moldam o acesso aos direitos. Sem dados que revelem essas desigualdades, o impacto social das políticas regulatórias segue sendo apenas presumido, comprometendo sua legitimidade e eficácia. Nesse sentido, Benjamin (2019) chama atenção para como a suposta universalidade técnica apaga diferenças contextuais e históricas, legitimando intervenções que reproduzem desigualdades ao não reconhecer quem são os grupos mais afetados nem como eles são afetados de maneira específica.

As entrevistas também revelam a percepção crítica da sociedade civil sobre a atuação da Anatel. A diretora executiva do Iris-BH, Paloma Rocillo, aponta falhas na articulação entre a agência e a implementação de políticas públicas, especialmente na gestão das contrapartidas decorrentes de leilões de espectro radioelétrico. Para ela, “a Anatel tem um grande papel hoje em dia, o de garantir que os diversos leilões e as diversas regulações criadas sejam, de fato, cumpridas. [...] Essa sobreposição gera, de fato, uma malversação do recurso público, e a gente não observa que [...] ela impede o avanço da capilarização e da universalização do acesso à internet”.

Essa crítica ressoa com alertas já emitidos por entidades como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Coalizão Direitos na Rede, que apontam a fragmentação de ações e a ausência de coordenação como obstáculos à efetividade da regulação. Como afirma Rocillo, “o edital foi aprovado com observações, [mas] na prática, foram totalmente ignoradas”, evidenciando uma governança pouco responsiva à participação social qualificada.

Embora a Anatel tente se posicionar como um *hub* de articulação – como indica Quinalia: “A Anatel tem se colocado como um *hub*, como um ator que conecta atores” –, essa função encontra limites diante da sua atuação fragmentada frente às agendas sociais estruturais. Quando questionada sobre medidas regulatórias diretamente voltadas às desigualdades de gênero e raça, a conselheira cita como exemplo a sanção à operadora Claro: “A ODF [Obrigação de fazer] da empresa Claro, como sanção, terá que fazer política de inclusão de mulheres na empresa”. Embora positiva, a medida é pontual, reativa e não resulta de uma estratégia institucional consolidada.

Sobre a dimensão racial, a resposta é ainda mais indireta: “Assim, a gente não tem exatamente sobre raça, mas a gente tem as redes comunitárias que focam muito em regiões quilombolas, seringueiras, comunidades extrativistas no mundo geral. [...] Talvez valha a pena colocar o *link* das redes comunitárias, porque tem muitas redes comunitárias que são quilombolas”. A ausência de ações regulatórias com foco explícito em raça reforça o argumento de que a agência trata essas agendas como derivadas – e não estruturantes – da política regulatória.

Quando indagada sobre possíveis tensões internas entre a lógica econômica e a agenda de raça e gênero, Quinalia afirma: “Eu não percebo uma tensão, porque há um caminhar, né, que a gente tem tido e dentro de casa... Por exemplo, eu te contei aqui sobre a mulher, o que nós fizemos, sabe? E aprovamos ano passado e foi lançado agora”. A resposta, no entanto, não se refere diretamente ao conflito estrutural entre racionalidades distintas, mas remete novamente a uma ação isolada. Como alerta Fraser (2002), a ausência de tensão declarada muitas vezes indica

não harmonia, mas despolitização institucional de disputas reais por redistribuição e reconhecimento.

Essa naturalização de um modelo regulatório orientado pela expansão técnica e eficiência mercadológica, como se tais metas fossem automaticamente geradoras de equidade, invisibiliza os efeitos das desigualdades estruturais. Como indicam Eubanks (2018) e Benjamin (2019), a crença na neutralidade técnica tende a mascarar a reprodução de exclusões por meio de sistemas formalmente eficientes. Sem assumir essas contradições de forma explícita, a regulação permanece limitada em sua capacidade de promover justiça digital substantiva.

Esse diagnóstico institucional é fortemente tensionado pela fala de Paloma Rocillo. Quando questionada sobre a existência de um debate interno na agência em torno das questões de raça e gênero, sua resposta é categórica: “Não existe. Não existe esse debate. Não com o Conselho Consultivo. [...] Nenhuma delas é negra. [...] Não existe no Conselho Diretor. Não existe. Essa é a resposta. Não existe”.

Sua fala não apenas denuncia a ausência de diversidade racial e de gênero nos espaços formais de decisão como também evidencia a inexistência de um compromisso institucional com a formulação de políticas regulatórias orientadas por uma abordagem interseccional. Essa exclusão não é meramente descritiva; ela reflete uma lógica de apagamento estrutural que naturaliza a ausência desses marcadores nas deliberações centrais da agência. Como argumenta Crenshaw (1991), a interseccionalidade não é apenas uma questão de identidade, mas de poder. A ausência de determinados grupos nos espaços institucionais significa também ausência na definição das prioridades políticas e normativas.

A fala de Rocillo, nesse sentido, aponta para um vazio democrático na estrutura regulatória: quando as vozes mais impactadas pela exclusão digital não estão presentes nas instâncias decisórias, suas demandas tendem a ser sistematicamente desconsideradas ou tratadas de forma secundária. Como alerta Fraser (2007), a justiça exige não apenas redistribuição, mas também representação – e isso implica repensar as formas de construção e mediação da autoridade regulatória para torná-la responsiva às desigualdades que pretende enfrentar.

Carneiro (2005, p. 96), define epistemicídio como um instrumento da dominação étnica/racial que nega a legitimidade do conhecimento de grupos dominados. Nessa linha, a ausência de pessoas e pautas raciais na regulação da Anatel exemplifica esse processo, em que a tecnocracia se estrutura pela exclusão sistemática de saberes racializados. Assim, a desigualdade racial na conectividade não é só omissão estatal; é um sintoma de uma arquitetura institucional que reproduz hierarquias coloniais de saber e poder.

A ausência de políticas robustas de inclusão de gênero e raça na Anatel não pode ser compreendida apenas como uma falha operacional ou como falta de prioridade técnica. Trata-se de um sintoma de um modelo de regulação ancorado na racionalidade tecnocrática, que tende a operar com uma lógica pretensamente neutra, mas que reproduz, de forma estrutural, exclusões marcadas por gênero, raça e classe. A própria configuração institucional da agência – historicamente dominada por homens brancos, com formações em engenharia, direito ou economia – contribui para naturalizar essa exclusão como norma e reforçar a ideia de que as desigualdades sociais não são objetos legítimos da ação regulatória.

Mesmo esforços mencionados nas entrevistas, como iniciativas voltadas a meninas e mulheres conduzidas pela Superintendência de Relações com Consumidores (SRC), surgem de forma isolada e sem estratégia institucional estruturada. Paloma Rocillo é taxativa ao afirmar que “não existe esse debate” internamente, seja no Conselho Diretor ou no Conselho Consultivo. A crítica que emerge de sua fala é que a agência sequer reconhece institucionalmente a necessidade de políticas regulatórias interseccionais, ou seja, capazes de responder às formas entrelaçadas de opressão que estruturam o acesso desigual à conectividade.

Esse cenário contrasta com o princípio de uma ação pública orientada pela equidade. Como alertam Fraser (2007) e Crenshaw (1991), políticas aparentemente neutras acabam reforçando hierarquias de gênero e raça quando ignoram as desigualdades materiais e simbólicas que moldam o acesso a direitos e oportunidades. Ignorar essa dimensão aprofunda injustiças estruturais e reproduz exclusões sob a aparência de neutralidade.

Esse silêncio institucional opera em dois níveis. Por um lado, há uma invisibilidade de sujeitos – mulheres e pessoas negras raramente ocupam espaços de poder decisório dentro da Anatel. Por outro, há uma invisibilidade de agendas – temas como racismo algorítmico e violência digital de gênero não fazem parte do vocabulário cotidiano das decisões regulatórias. A tecnocracia na Anatel é uma estrutura política de exclusão, que apresenta conhecimento técnico como neutro, desconsiderando que decisões de conectividade são atravessadas por disputas sociais e desigualdades históricas.

Além disso, mesmo quando há ações voltadas para mulheres, elas tendem a tratá-las apenas como público-alvo, não como formuladoras legítimas de política regulatória. Essa abordagem de projetar gênero como público-alvo e não como agência despolitiza a questão de gênero e evita tocar nos mecanismos institucionais de reprodução da desigualdade. Ao não reconhecer as mulheres – sobretudo as negras, periféricas e indígenas – como agentes de conhecimento, a Anatel pode perpetuar um modelo de governança que interdita os saberes e experiências situadas desses grupos.

Portanto, políticas de conectividade significativa sem interseccionalidade perpetuam uma regulação que serve a apenas uma parte da população. A democratização da internet não será plena enquanto as decisões forem impermeáveis à diversidade e os marcos regulatórios ignorarem como gênero e raça moldam o acesso, uso e impacto das tecnologias. Exige-se uma transformação epistemológica e institucional, colocando a justiça social no centro da política regulatória.

A análise comparada das falas revela um descompasso entre a percepção institucional e a realidade da exclusão digital. Enquanto a conselheira vê avanços graduais e ausência de tensões explícitas, a representante da sociedade civil aponta a falta de estrutura atenta à racialização e generificação do acesso digital. Esse contraste mostra que o problema não é só a ausência de políticas formais, é também um problema de linguagem, reconhecimento e problematização da desigualdade como dimensão constitutiva da regulação. A omissão em nomear as desigualdades raciais e de gênero é, por si só, uma política institucional silenciosa, mas operante.

Essa leitura se alinha à crítica formulada por Cunha (2024), segundo a qual a regulação na América Latina, embora crescentemente multifuncional, permanece marcada por uma lógica tecnocrática e pela ênfase em indicadores econômicos, o que dificulta a incorporação de objetivos sociais mais complexos. Nessa perspectiva, a regulação tende a absorver inovações normativas ou programáticas de forma marginal, sem alterar sua estrutura decisória central nem seus critérios de desempenho.

Entre as falas analisadas, a representante da sociedade civil, Paloma Rocillo, foi a única a apresentar uma crítica direta à assimetria de poder no interior da Anatel, especialmente no que diz respeito à influência das grandes operadoras na definição da agenda regulatória. Segundo ela, o episódio da consulta pública sobre o *fair share* – proposta de cobrança das *big techs* pelo uso intensivo das redes – exemplifica esse desequilíbrio. Em suas palavras:

a Anatel mobilizou uma tomada de subsídios – que exige um comprometimento do corpo técnico enorme, recursos públicos altos – para atender a uma demanda de três empresas. [...] As associações de pequenos provedores se colocaram contra a sociedade civil também, e a própria área técnica da Anatel reconheceu que não existia sobrecarga da rede.

Ainda assim, a proposta seguiu adiante. Esse episódio ilustra, de forma concreta, o risco de captura regulatória, situação em que o poder decisório da agência passa a responder mais diretamente aos interesses de atores econômicos dominantes do que ao interesse público. O caso também revela falhas no equilíbrio entre escuta social, evidência técnica e poder de influência econômica – um dilema recorrente em agências reguladoras, como apontam Jordana e Levi-Faur (2004), para quem a autonomia institucional não elimina disputas assimétricas dentro do próprio campo regulatório.

Esse risco se intensifica, segundo estudo recente de Shima, Ferreira e Grudzien Neto (2024), devido ao fenômeno da “porta giratória” na Anatel, marcado pela circulação de dirigentes entre a agência e empresas do setor regulado. Essa prática fragiliza a independência decisória e favorece a manutenção de uma lógica regulatória mais sensível às demandas de mercado do que aos critérios de justiça social.

Embora os representantes da Anatel entrevistados nesta pesquisa não compartilhem desse diagnóstico, a crítica de Rocillo ecoa alertas já feitos por órgãos de controle, como o TCU, e por organizações da sociedade civil. Como observam Lima e Fonseca (2021), quando a regulação opera com baixa responsividade social, concentrando-se em garantir previsibilidade e equilíbrio econômico, tende a marginalizar pautas redistributivas – o que reduz sua capacidade de promover inclusão digital substantiva. Nesse cenário, o direito à conectividade significativa pode acabar subordinado à lógica de mercado, enfraquecendo sua efetividade como política pública de cidadania.

As entrevistas realizadas também trouxeram à tona aspectos críticos que extrapolam a análise normativa da atuação da Anatel, revelando desafios estruturais que impactam diretamente a consolidação da conectividade significativa como direito coletivo. Roberto Hirayama destaca a importância de ampliar a articulação entre diferentes políticas públicas.

Acho que o modelo institucional e a legislação específica do setor de telecom estão se adaptando a esses desafios. Agora, um incentivo de uma coordenação interagências ou interórgãos da administração poderia ser uma coisa que poderia ajudar. [...] Porque não é só a Anatel. Ela seria uma peça nesse quebra-cabeça.

Ele sustenta que políticas públicas e conectividade precisam caminhar juntas para garantir resultados efetivos, ilustrando com o exemplo do programa Luz para Todos.

É um incentivo, porque energia elétrica é uma barreira que impede a conectividade. Da mesma forma, contemplar as populações vulneráveis com essas políticas de inclusão, junto com a política de conectividade que a Anatel implementa, é muito importante para que todos possam seguir no mesmo rumo.

Essa avaliação aponta para a necessidade de uma governança transversal, capaz de integrar diretrizes, recursos e diagnósticos em torno de um objetivo comum.

Paloma Rocillo, por sua vez, oferece uma crítica incisiva à estrutura institucional da Anatel e à exclusão sistemática da sociedade civil dos espaços decisórios. Segundo ela, “a Anatel tem uma cabeça reguladora de direito tradicional, de fazer a burocracia acontecer”. A entrevistada se refere à predominância de uma cultura institucional voltada ao cumprimento de normas e procedimentos formais, mais do que à busca por resultados sociais concretos. Em contraste, o setor regulado opera a partir de uma lógica essencialmente econômica, orientada por interesses de

mercado. Já a sociedade civil, que defende o interesse público, o fortalecimento do acesso à internet e os direitos digitais, permanece em posição marginal nesse arranjo, em grande parte devido à falta de poder político, de recursos e às barreiras técnicas que dificultam sua participação.

Para Rocillo, o problema da exclusão se expressa em uma tecnicidade que funciona como barreira deliberada: “A linguagem técnica é feita propositalmente para afastar certos públicos. [...] É muito custoso participar de forma qualificada desses debates quando as janelas existem”. Tal diagnóstico dialoga com Goytisolo (1981), para quem a tecnocracia se baseia na autoridade dos especialistas da tecnologia, legitimando-se pela racionalidade técnica e afastando-se das exigências democráticas. De forma complementar, Alves Neto (2016) observa que a modernidade técnica aprofundou a cisão entre especialistas e leigos, privando estes últimos da capacidade de atuar sobre os rumos da sociedade tecnológica.

No caso da Anatel, essa separação se expressa em processos deliberativos que exigem um domínio técnico que a maioria das organizações da sociedade civil, por falta de recursos e tempo, não consegue acessar – ainda que compreenda plenamente as implicações práticas e políticas da conectividade. Como sintetiza Paloma:

não é que a gente não entende as pautas – a gente vive as pautas. [...] A pessoa que está em uma região periférica está vendo todo dia a milícia dificultando ou providenciando o acesso à internet. Ela entende completamente da pauta. Ela não entende é a gramática da Anatel.

O desafio, portanto, não é de tradução técnica, mas de transformação institucional: promover formas de engajamento que reconheçam saberes diversos, democratizem os debates e reequilibrem o jogo regulatório em favor do interesse público.

Por fim, as entrevistas analisadas neste capítulo revelam um quadro ambivalente na atuação regulatória da Anatel diante dos desafios da conectividade significativa. No primeiro eixo, relativo à visão institucional sobre a inclusão digital, observa-se um esforço discursivo por parte da agência em incorporar a conectividade como direito social, alinhando-se a marcos internacionais e ampliando sua agenda para além da infraestrutura técnica. No entanto, no segundo eixo – a abordagem das desigualdades raciais e de gênero –, a análise das falas mostra que essas dimensões seguem tratadas de modo tangencial, como efeitos colaterais da expansão da rede, e não como critérios estruturantes da ação regulatória. A ausência de uma abordagem interseccional na regulação expõe uma tecnocracia institucional que, como alertam Fraser (1997) e Crenshaw (1989), ignora tanto a necessidade de reconhecimento das diferenças quanto os efeitos sobrepostos de opressões estruturais.

Já o terceiro eixo – os caminhos para uma reconfiguração do marco regulatório sob uma perspectiva interseccional – revela que, embora existam brechas institucionais e alguns atores demonstrem sensibilidade ao tema, a adesão à agenda internacional da conectividade significativa, por si só, não garante uma inflexão substantiva no modelo regulatório. Isso porque, na ausência de diretrizes normativas explícitas e da incorporação sistemática de marcadores como raça e gênero, há o risco de que a equidade continue sendo tratada como um efeito colateral de políticas focadas prioritariamente na renda. A superação dessas limitações exige mais do que atualização de agenda: requer a reconfiguração da lógica decisória da agência, com base em representatividade, escuta ativa e articulação intersetorial como pilares estruturantes – e não acessórios – da regulação. Além disso, é indispensável a construção de coordenação política efetiva entre os diferentes setores governamentais, sob risco de que a transversalidade resulte apenas em sobreposição de esforços e desperdício de recursos. Sem articulação ampla e intencional entre as políticas públicas, a promessa de uma conectividade significativa orientada pela equidade permanece frágil e fragmentada.

Em última análise, essa fragilidade confirma o alerta de Benjamin (2019) sobre o perigo de políticas que se anunciam como neutras ou progressistas enquanto codificam – de forma menos visível, mas não menos eficaz – as mesmas desigualdades estruturais que dizem combater.

4 CONCLUSÃO

Ao completar 29 anos de existência, a Anatel consolida-se como uma das agências reguladoras mais estruturadas do Estado brasileiro. Seu percurso institucional revela avanços significativos: a expansão da infraestrutura de telecomunicações, a construção de um arcabouço normativo robusto, a excelência técnica de seus quadros e a capacidade de formulação de modelos regulatórios que respondem a ciclos complexos de transformação tecnológica e mercadológica. Esses atributos sustentam sua relevância estratégica na estrutura do Estado e seu papel central na mediação entre agentes econômicos, consumidores e políticas públicas.

O desafio da conectividade significativa, entretanto, impõe uma nova agenda – mais complexa, socialmente enraizada e politicamente exigente. Ao deslocar o foco da mera disponibilidade de rede para as condições reais de uso, acesso e apropriação dos meios digitais, essa agenda confronta a Anatel com seus próprios limites institucionais: a ausência de diversidade nos espaços de decisão, a baixa permeabilidade a demandas da sociedade civil organizada e a fragilidade das respostas frente a desigualdades estruturais de gênero, raça e território.

Nesse contexto, Estache e Wren-Lewis (2009) defendem que a regulação deve incorporar objetivos de bem-estar social, sobretudo em contextos desiguais. Benish e Levi-Faur (2020) reforçam a ideia, afirmando que valores públicos devem orientar a regulação, assegurando que os benefícios não se restrinjam aos indicadores médios, mas alcancem os grupos historicamente vulnerabilizados.

As entrevistas analisadas evidenciam esses tensionamentos. A agência, embora dotada de reconhecida capacidade técnica, carece de mecanismos institucionais para incorporar, de forma sistemática, recortes interseccionais e demandas historicamente marginalizadas. Essa constatação está em linha com o argumento de Crenshaw (1989), que destaca como estruturas institucionais tendem a invisibilizar sujeitos situados na intersecção das opressões. Além disso, o diagnóstico se aprofunda quando se observa que o problema não está apenas na articulação entre áreas, mas fundamentalmente na ausência de uma coordenação política ativa que conecte a agência, como autarquia executora, ao núcleo formulador de políticas públicas no Estado brasileiro. Como argumentam Bouckaert (2010) e Peters (2010), a efetividade das políticas públicas em contextos marcados por desigualdades depende da articulação entre diferentes instâncias institucionais, superando a fragmentação burocrática e promovendo maior integração entre formulação e execução das políticas.

A atuação da Anatel não pode ser pensada isoladamente do Ministério das Comunicações, tampouco pode ignorar o papel que devem exercer ministérios como o da Igualdade Racial e o das Mulheres e a Secretaria-Geral da Presidência da República, responsável pela mediação entre demandas sociais e o sistema institucional. Sem essa ponte política e transversal, as diretrizes inclusivas permanecem fragmentadas ou inócuas.

Esse cenário aponta para ao menos duas linhas de investigação relevantes para estudos futuros. A primeira refere-se à teoria da burocracia representativa (Pitkin, 1967; Meier e Nigro, 1976): até que ponto a sub-representação de mulheres e pessoas negras na estrutura da Anatel compromete a emergência e o tratamento de agendas que enfrentem essas desigualdades?

A segunda trata da ausência de uma política de Estado interministerial coordenada (Bouckaert, 2010; Peters, 2010), capaz de integrar a agenda da conectividade significativa a outras políticas estruturantes, como educação, assistência social, habitação e justiça digital. Ambas as dimensões sugerem que os desafios atuais da regulação não podem ser enfrentados apenas por meio de instrumentos técnicos: exigem reconfigurações institucionais profundas.

Diante dos achados empíricos e teóricos apresentados, propõem-se quatro linhas de ação para o fortalecimento de uma regulação mais inclusiva e interseccional no setor de telecomunicações.

- 1) Institucionalização de mecanismos permanentes de participação social e diversidade na Anatel, com foco na ampliação da representatividade racial, de gênero e territorial nos espaços de deliberação. Essa medida visa superar a fragilidade das instâncias consultivas atuais e garantir que a formulação e revisão de normas contem com escuta qualificada da sociedade civil.
- 2) Adoção de políticas afirmativas na composição funcional e diretiva da agência, assegurando a inclusão de grupos historicamente sub-representados – como mulheres negras, indígenas e pessoas das periferias – nos cargos técnicos e estratégicos da Anatel. Essa diversificação é indispensável para enfrentar os mecanismos institucionais de exclusão e ampliar o repertório analítico da regulação (Benjamin, 2019; Eubanks, 2018).
- 3) Criação e uso sistemático de indicadores regulatórios sensíveis aos marcadores de raça, gênero, classe e território, a serem incorporados nas etapas de diagnóstico, monitoramento e avaliação de políticas públicas de conectividade. Esses indicadores são essenciais para tornar visíveis as desigualdades estruturais e orientar a formulação de respostas regulatórias mais justas.
- 4) Fomento à criação de um fórum intersetorial permanente, articulado pelo Ministério das Comunicações, voltado para a agenda de inclusão digital, com justiça racial e de gênero. Embora não formule políticas públicas, a Anatel – como órgão técnico especializado em telecomunicações – deve exercer um papel ativo ao provocar e subsidiar esse processo, com base em diagnósticos consistentes sobre os impactos da regulação e suas limitações. Essa aproximação entre regulação e formulação de políticas é ainda mais necessária considerando que o Ministério das Comunicações possui uma agenda ampla, que vai além do setor de telecomunicações, e pode não dispor, isoladamente, da granularidade analítica necessária para responder com celeridade e precisão aos desafios específicos da conectividade significativa. Cabe, portanto, à Anatel informar tecnicamente essas lacunas, contribuindo com sua *expertise* para que a regulação não apenas acompanhe, mas impulse a construção de políticas públicas mais equitativas e integradas.

O balanço das quase três décadas de atuação da Anatel, portanto, é ambivalente. Seus avanços técnicos são inegáveis, mas sua transformação em um agente comprometido com a democratização da conectividade exige outra arquitetura institucional (Benish e Levi-Faur, 2020; Estache e Wren-Lewis, 2009) – uma que seja responsiva às lógicas da participação, da justiça e da diversidade. O próximo ciclo regulatório não será apenas sobre infraestrutura; será, sobretudo, a respeito da disputa de sentidos em torno de quem tem o direito de estar conectado – e em que condições.

REFERÊNCIAS

- A4AI – ALLIANCE FOR AFFORDABLE INTERNET. **Affordability Report 2020**. Washington D.C.: Web Foundation, 2020. Disponível em: <https://a4ai.org/wp-content/uploads/2020/12/Affordability-Report-2020.pdf>.
- ABRAMS, Philip. Notes on the difficulty of studying the State. **Journal of Historical Sociology**, v. 1, n. 1, p. 58-89, mar. 1988.
- AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Polém, 2019.
- ALVES NETO, Rodrigo Ribeiro. Tecnologia, política e modernidade. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, v. 1, n. 28, p. 137-153, 2016.
- ARANHA, Marcio Iorio. **Manual de direito regulatório**: fundamentos do direito regulatório. Londres: Laccademia Publishing, 2015.
- BENISH, Avihai; LEVI-FAUR, David. The new frontiers of policy diffusion: regulatory regionalism and experimentalist governance. **Regulation & Governance**, v. 14, n. 3, p. 379-392, 2020.
- BENJAMIN, Ruha. **Race after technology**: abolitionist tools for the new Jim code. Cambridge: Polity Press, 2019.
- BOUCKAERT, Geert; PETERS, B. Guy; VERHOEST, Koen. **The coordination of public sector organizations**: shifting patterns of public management. Londres: Palgrave Macmillan, 2010.
- BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.
- CARNEIRO, Aparecida Sueli. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **TIC Domicílios 2024**: lançamento dos dados – Semana da Inovação 2024. São Paulo: Cetic.br, 2024. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2024_principais_resultados.pdf.

CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **TIC Domicílios**: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros 2024. São Paulo: Cetic.br, 2025. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20250512120132/tic_domicilios_2024_livro_eletronico.pdf.

CLARKE, George R. G.; WALLSTEN, Scott. **Universal (ly bad) service**: providing infrastructure services to rural and poor urban consumers. Washington, D.C.: World Bank, 2002. (Policy Research Working Paper, n. 2868).

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. **University of Chicago Legal Forum**, n. 140, p. 139-167, 1989.

CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. **Stanford Law Review**, v. 43, n. 6, p. 1241-1299, 1991.

CUNHA, Bruno. **Regulação e políticas públicas na América Latina**: síntese da experiência regional e dos principais desafios contemporâneos. Brasília: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 3063.). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/12db9eec-dd52-4a87-93c3-2b375587db0b/content>.

CUNHA, Bruno Queiroz; DONADELLI, Flavia. Mapping the relationship between regulation and innovation from an interdisciplinary perspective: a critical systematic review of the literature. **Regulation & Governance**, v. 19, n. 1, p. 161-181, jan. 2025.

D'IGNAZIO, Catherine; KLEIN, Lauren F. **Data feminism**. Cambridge, Estados Unidos: The MIT Press, 2020.

ESTACHE, Antonio; WREN-LEWIS, Liam. Towards a theory of regulation for developing countries: following Jean-Jacques Laffont's lead. **Journal of Economic Literature**, v. 47, n. 3, p. 729-770, 2009.

ESTACHE, Antonio; WREN-LEWIS, Liam. **What anti-corruption policy can learn from theories of sector regulation**. Paris; Londres: CEPR Press, 2010. (CEPR Discussion Paper, n. 8082).

EUBANKS, Virginia. **Automating inequality**: how high-tech tools profile, Police, and punish the poor. Nova Iorque: St. Martin's Press, 2018.

FRASER, Nancy. **Justice interruptus**: critical reflections on the “postsocialist” condition. Nova Iorque: Routledge, 1997.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 63, p. 7-20, 2002.

FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. *In*: FRASER, Nancy. **Redistribuição, reconhecimento e representação**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007. p. 17-50.

GAMEIRO, Alexandre Magnus Queiroz; PENHA, Debora Luzia; HAGSTROM, Rodrigo Otavio Ribeiro. **Habilidades digitais no Brasil e no mundo**. Brasília: Agência Nacional de Telecomunicações, jun. 2024.

GILLIARD, Chris. Pedagogy and the logic of platforms. **Educause Review**, jul.-ago. 2017. Disponível em: <https://er.educause.edu/-/media/files/articles/2017/7/erm174111.pdf>.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: ANPOCS, 1984. p. 223-244.

GOYTISOLO, Juan Vallet de. **Tecnocracia, totalitarismo y masificación**. Madri: Fundación Speiro, 1981. Disponível em: <https://www.fundacionspeiro.org/verbo/1982/V-207-208-P-741-776.pdf>.

IDEC – INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **Relatório de pesquisa**: barreiras e limitações no acesso à internet e hábitos de uso e navegação na rede nas classes C, D e E. São Paulo: Idec; Instituto Locomotiva, 2021. Disponível em: https://idec.org.br/arquivos/pesquisas-acesso-internet/idec_pesquisa_internet-movel-pelas-classes-cde.pdf.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David. The politics of regulation in the age of governance. *In*: JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David (ed.). **The politics of regulation**: institutions and regulatory reforms for the age of governance. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LEVI-FAUR, David. The odyssey of the regulatory state: from a “thin” monomorphic concept to a “thick” and polymorphic concept. **Law & Policy**, v. 35, n. 1-2, p. 29-50, 2013.

LIMA, Iana Alves de; FONSECA, Elize Massard da. Captura ou não captura? Perspectivas analíticas no estudo de políticas regulatórias. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 3, 2021.

MAJONE, Giandomenico. The European Community between social policy and social regulation. **Journal of Common Market Studies**, v. 31, n. 2, 1993.

MARSHALL, Thomas. **Social policy**. Londres: Hutchinson, 1965.

MEIER, Kenneth John; NIGRO, Lloyd G. Representative bureaucracy and policy preferences: a study in the attitudes of Federal Executives. **Public Administration Review**, v. 36, n. 4, p. 458-469, jul.-ago. 1976.

MELO, Marcus André. **Estado, governo e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan, 1996.

NOBLE, Safiya Umoja. **Algorithms of oppression**: how search engines reinforce racism. Nova Iorque: NYU Press, 2018.

PETERS, B. Guy. **The politics of bureaucracy**: an introduction to comparative public administration. 6. ed. Nova Iorque: Routledge, 2010.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

PROSSER, Tony. Regulation and social solidarity. **Journal of Law and Society**, v. 33, n. 3, p. 364-387, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage, 2016.

SHIMA, Walter Tadahiro; FERREIRA, Mara Angelita Nestor; GRUDZIEN NETO, Julio. Governança institucional da Anatel e o fenômeno da “porta giratória”. **Análise Econômica**, v. 41, 2024. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/140277>.

VAN DIJK, Jan A. G. M. **The digital divide**. Cambridge; Medford, Estados Unidos: Polity Press, 2020.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANATEL – AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Perspectivas para ampliação e modernização do setor de telecomunicações**. Brasília: Anatel, 2000. Disponível em: https://livroaberto.ibict.br/bitstream/123456789/908/1/PASTE_perspectiva_para_ampliacao_modernizacao_setor_telecomunicacoes.pdf. Acesso em: 10 maio 2025.

ANATEL – AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Habilidades Digitais**. Brasília: Anatel, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/habilidades-digitais>. Acesso em: 10 maio 2025.

ANATEL – AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Painel de Indicadores**. Brasília: Anatel, 2025. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis>. Acesso em: 10 maio 2025.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive regulation**: transcending the deregulation debate. Nova Iorque: Oxford University Press, 1992.

A4AI – ALLIANCE FOR AFFORDABLE INTERNET. **Meaningful connectivity**: a new target to raise the bar for internet access. Washington, D.C.: World Wide Web Foundation, 2020. Disponível em: https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/07/Meaningful-Connectivity_A4AI-1.pdf.

BOUCKAERT, Geert; PETERS, B. Guy; VERHOEST, Koen. **The coordination of public sector organizations**: shifting patterns of public management. Londres: Palgrave Macmillan, 2010.

CARTOGRAFIAS DA INTERNET. Projeto desenvolvido pela Coding Rights, com colaboração da Rede Transfeminista de Cuidados Digitais e apoio da Fundação Heinrich Böll Brasil. Concebido por Joana Varon e Clarote, com pesquisa de Bruna Zanolli. Disponível em: <https://cartografiasdainternet.org>. Acesso em: 5 jul. 2025.

CASTLES, Francis G. **The future of the welfare state**: crisis myths and crisis realities. Oxford: Oxford University Press, 2004.

CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **TIC Domicílios**: pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros 2023. São Paulo: Cetic.br, 2024. Disponível em: <https://cetic.br/pesquisas/domicilios>.

GILARDI, Fabrizio; JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David. Regulation in the age of globalization: the diffusion of regulatory agencies across Europe and Latin America. In: HODGE, Graeme (ed.). **Privatisation and market development**: global movements in public policy ideas. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006. p. 127-147.

GOMES, Ana Bárbara; CALDEIRA, Júlia; ROCILLO, Paloma. **Conectividade significativa em comunidades brasileiras**. Belo Horizonte: Instituto de Referência em Internet e Sociedade, 2022. Disponível em: <https://irisbh.com.br/wp-content/uploads/2022/10/Conectividade-significativa-em-comunidades-brasileiras-Relatorio-de-entrevistas-com-lideres-comunitarios.pdf>.

GSMA – GSM ASSOCIATION. **The state of mobile internet connectivity report 2024**. Londres: GSMA, 2024. Disponível em: <https://www.gsma.com/r/wp-content/uploads/2024/10/The-State-of-Mobile-Internet-Connectivity-Report-2024.pdf>.

HARGITTAI, Eszter; HINNANT, Amanda. Digital inequality: differences in young adults' use of the Internet. **Communication Research**, v. 35, n. 5, p. 602-621, out. 2008.

IRIS – INSTITUTO DE REFERÊNCIA EM INTERNET E SOCIEDADE; ISOC BRASIL – INTERNET SOCIETY; LOCNET – LOCAL NETWORKS INITIATIVE. **Conectividade significativa em territórios vulnerabilizados**. Belo Horizonte: Iris, 2023.

JORDANA, Jacint; FERNÁNDEZ-I-MARÍN, Xavier; BIANCULLI, Andrea. Agency proliferation and the globalization of the regulatory state: introducing a data set on the institutional features of regulatory agencies. **Regulation & Governance**, v. 12, n. 4, p. 524-540, 2018.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David; FERNÁNDEZ-I-MARÍN, Xavier. The global diffusion of regulatory agencies: channels of transfer and stages of diffusion. **Comparative Political Studies**, v. 44, n. 10, p. 1343-1369, 2011.

KOOP, Christel; LODGE, Martin. What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. **Regulation & Governance**, v. 11, n. 1, p. 95-108, 2015.

LEVI-FAUR, David. Regulation & regulatory governance. **Jerusalem Papers in Regulation & Governance**, n. 1, 2011.

MAJONE, Giandomenico. **Regulating Europe**. Londres: Routledge, 1996.

MAJONE, Giandomenico. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. **Journal of Public Policy**, v. 17, n. 2, p. 139-167, 1997.

PIORE, Michael; SABEL, Charles. **The second industrial divide**: possibilities for prosperity. Nova Iorque: Basic Books, 1984.

VIBERT, Frank. **The new regulatory space**: reframing democratic governance. Cheltenham: Edward Elgar, 2014.

REGULAÇÃO E SUSTENTABILIDADE: NOVOS PAPÉIS E ADAPTAÇÕES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

Ana Karine Pereira¹

1 INTRODUÇÃO

A transição energética é uma agenda estratégica para o enfrentamento das mudanças climáticas e para a construção de economias mais sustentáveis (Barbier, 2016; Boyle *et al.*, 2021). O Brasil, embora tenha a matriz elétrica majoritariamente renovável, tem assumido compromissos ambiciosos, como ampliar o uso de fontes limpas, diversificar sua base energética e reduzir a dependência de grandes hidrelétricas, que são vulneráveis a eventos climáticos extremos (Jong *et al.*, 2018; Pêgo Filho *et al.*, 2001; Soares, 2018; Vardiero, Lima e Hidd, 2020). Como consequência, o país tem investido em políticas de energia eólica – cuja expansão de 2007 a 2019 foi de 40,74%² – e de biocombustíveis –, sendo o segundo maior produtor do mundo (Lazaro e Thomaz, 2021).

Essas políticas têm posicionado as agências reguladoras em um papel de destaque para que o Estado seja capaz de reorientar a economia e o setor produtivo a partir do paradigma do desenvolvimento sustentável. Especificamente, os empreendimentos de geração de energia eólica são objeto de registro, autorização e concessão da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Já a Agência Nacional de Petróleo (ANP) é responsável por regular as políticas de biocombustíveis do país.

Nesse cenário, qual é o papel e as capacidades dessas agências reguladoras na transição energética brasileira? A atuação dessas agências na transição energética requer uma reformulação das práticas regulatórias em direção a um modelo “ampliado”?

Para responder a essas perguntas, este capítulo explora três objetivos centrais: i) investigar a transformação dos papéis e atribuições oficiais das agências reguladoras para incorporar a agenda ambiental, climática e de sustentabilidade;

1. Professora adjunta do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB).

2. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/anuario-estatistico-de-energia-eletrica>.

ii) verificar se novas atribuições formais na agenda de transição energética impactam o modelo de atuação das agências em políticas centrais da área no que se refere ao papel da agência no arranjo das políticas, à coordenação com a administração direta e com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e à atuação propositiva de experimentação e de indução do mercado; e iii) averiguar se esses novos papéis impactam as estruturas administrativas e o investimento em capacidades analíticas específicas para cumprir essa agenda.

Para isso, o estudo adota um referencial que denominamos aqui de “regulação ampliada”, que rompe com o modelo ortodoxo, baseado exclusivamente na neutralidade técnica e na correção de falhas de mercado (Baldwin, Cave e Lodge, 2010; Majone, 1997), e passa a compreender a regulação como instrumento estratégico de política pública – orientado por missões, indutor de inovação, articulador de atores e comprometido com metas sociais e ambientais (Aczel *et al.*, 2022; Cunha, 2025; Hutter, 2011). Apesar de a regulação ampliada se referir ao poder normativo do Estado, extrapolando a atuação das agências reguladoras típicas, neste capítulo, o foco recai na incorporação desse modelo de regulação por essas agências. A abordagem adotada aqui considera, ainda, a importância das capacidades estatais para a atuação regulatória em setores marcados por incertezas, disputas e exigências de transformação (Borrás *et al.*, 2023).

O caso brasileiro oferece um campo empírico especialmente relevante para esse debate. Além de dispor de uma matriz elétrica renovável – com mais de 80% de fontes limpas –,³ o país tem se tornado referência na expansão de energias eólica e de biocombustíveis, o que o transforma em um laboratório empírico para o estudo da transição energética em economias emergentes. Além disso, os conflitos socioambientais associados à rápida expansão dos empreendimentos eólicos – sobretudo na região Nordeste – revelam as tensões entre crescimento econômico, regulação e justiça ambiental (Brannstrom *et al.*, 2018; Paula e Carmo, 2022), ressaltando a urgência de uma governança regulatória mais integrada e sensível às dimensões territoriais e sociais da transição.

Este capítulo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A próxima seção apresenta o referencial teórico e o modelo analítico do estudo. Em seguida são descritos os procedimentos metodológicos adotados. A quarta e quinta seções apresentam, respectivamente, os resultados dos estudos de caso, além de uma discussão dos principais achados. Por fim, a seção de considerações finais apresenta recomendações e uma agenda de pesquisa.

3. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/abcedenergia/matriz-energetica-e-eletrica>.

2 TRANSFORMANDO A REGULAÇÃO E SUAS CAPACIDADES: DA ABORDAGEM ORTODOXA PARA UMA REGULAÇÃO AMPLIADA

2.1 Elementos da regulação ampliada

O conceito de regulação tem sido alvo de disputas, sendo definido de forma diversa: como um conjunto de comandos, como instrumentos de influência estatal deliberada ou como qualquer forma de controle social (Baldwin, Cave e Lodge, 2010). A regulação pode ser entendida como o exercício da autoridade estatal a fim de influenciar os comportamentos e enquadrá-los em certos padrões sociais (Black, 2001). Também pode ser entendida como uma ação deliberada com o objetivo de alinhar o interesse privado ao público, definindo critérios e condições de operação das atividades econômicas e sociais (Cunha, 2016). A atuação das agências reguladoras nesse alinhamento de interesses implica diferentes abordagens de regulação. Para captar essas heterogeneidades, nesta seção, exploramos o “modelo oficial” e o “modelo ampliado”.

O modelo oficial, também conhecido como “regulação ortodoxa” (Cunha e Goellner, 2020), se insere no âmbito das reformas gerencialistas, em um cenário em que a política de regulação foi organizada a partir da delegação das funções estatais de gestão e monitoramento de setores econômicos relevantes para organizações – as agências reguladoras – que possuem níveis diferenciados de autonomia técnico-administrativo (Cunha e Goellner, 2020). A independência e a imparcialidade das agências dos ministérios lhes confeririam efetividade ao garantir decisões técnicas e previsíveis (Christensen e Lægreid, 2011).

Esse modelo é ancorado na ortodoxia econômica, em que a regulação é vista apenas a partir de um papel corretivo das atividades do mercado, solucionando problemas preexistentes e mensuráveis (Baldwin, Cave e Lodge, 2010; Cunha, 2025). Dessa forma, a regulação seria uma ferramenta hierárquica de comando e controle a partir da qual os governos corrigem falhas de mercado (Cunha e Donadelli, 2025).

A regulação seria também um instrumento de modernização econômica no sentido de promoção de estabilidade e crescimento equilibrado a partir da aplicação de diretrizes internacionais. Assim, a regulação ortodoxa seria uma peça importante da “boa governança” e por isso deveria se insular da esfera política a fim de atrair o capital privado (Levy e Spiller, 1996).

No Brasil, o surgimento de agências reguladoras ocorreu a partir da influência internacional da nova gestão pública, nos anos de 1990, sendo influenciado pelo modelo oficial. Esse movimento, de cunho liberalizante e desestatizante, reivindicava reformas regulatórias e de defesa da desconcentração do Estado, viabilizada pela agencificação (Cunha e Goellner, 2020).

Nesse sentido, as agências reguladoras permitiriam a transição de um Estado positivo para um Estado regulador (Majone, 1997), que teria como principal função orientar e corrigir as decisões do setor privado (Jayasuriya, 2001).

O processo de agenciificação do Estado brasileiro, iniciado na década de 1990 com a criação da Aneel em 1996, manteve amplamente o modelo oficial de separação entre ministérios e agências, reconhecido pela Lei nº 13.848/2019 como autarquias especiais (Cunha, 2016; Cunha e Goellner, 2020).⁴ Esse modelo oficial da regulação começou a ser questionado no final do século XX ao ser considerado como extremamente rígido e legalista (Cunha e Donadelli, 2025). A regulação ortodoxa também tem sido descrita como aversa ou inibidora da inovação, além de não considerar os custos da regulação (Hutter, 2011; Cunha e Donadelli, 2025). Tudo isso produziu, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, nos anos de 1980 e 1990, uma agenda defensora da “desregulamentação” (Hutter, 2011).

No contexto do século XXI, em que a agenda de políticas públicas inclui desafios como a descarbonização da economia e um crescimento econômico inclusivo, alguns estudiosos defendem não a desregulamentação, mas a necessidade de um novo modelo de regulação mais transversal, criativo e propositivo (Cunha, 2025). Nesse cenário, alguns estudos têm destacado o papel ampliado ou heterodoxo da regulação na gestão de algumas políticas e de situações críticas, como a crise climática (Cunha, 2025). Há, também, uma ênfase nas políticas industriais em países em desenvolvimento, nas políticas de transição ecológica e naquelas políticas que exigem inovações científicas ou tecnológicas. Assim, se, de um lado, essas políticas exigem um papel ativo do Estado, de outro, elas solicitam uma nova abordagem de regulação (Kulve *et al.*, 2018).

A relação entre regulação e inovação tem sido explorada especialmente quando as novas tecnologias ainda estão em desenvolvimento e seus impactos são de longo prazo (Aczel, 2022; Hogarth e Martin, 2021). Grande parte dos estudos nessa área focam a temática ambiental e a transição verde, reivindicando novas tecnologias e ações inovadoras – *cf.* Aczel (2022) e Belinskij *et al.* (2019). De acordo com OECD (2021), os desafios ambientais exigem uma “governança regulatória 2.0”, em que a regulação atue estimulando a criação de novos mercados e tecnologias.

A relação entre inovação e regulação é abordada como uma via de mão dupla: a regulação tanto pode estimular o desenvolvimento de novas tecnologias (Porter e Linde, 1995) quanto ser moldada por elas. Ela induz a inovação ao impor pressões externas que forçam o setor produtivo a buscar soluções criativas e

4. Ver também o capítulo 1 deste livro, de autoria de Alketa Peci.

ao recompensar práticas ou inovações específicas, incentivando o aprendizado e a colaboração entre atores (Perez-Aleman, 2013). No outro polo da relação entre regulação e inovação, a literatura tem destacado a regulação antecipatória e a constitutiva.

No primeiro caso, a regulação é marcada pela iteratividade, permitindo que diversas soluções e propostas sejam testadas e revisadas; é direcionada para o futuro, considerando fatores importantes e como eles afetam resultados; e é inclusiva e colaborativa, englobando diversos *stakeholders* e fornecendo plataformas que permitam a deliberação conjunta (Aczel, 2022). A regulação constitutiva pretende integrar as estruturas e os processos rotineiros da organização em vez de ser pautada apenas por prescrições e sanções (Hutter, 2011). Nos dois casos, a regulação é caracterizada pela proatividade e criatividade, fornecendo informações e dados a fim de estimular ideias inovadoras e espaços para testá-las (Aczel, 2022).

Essa nova forma de regulação também é descrita como não hierárquica, uma vez que não é exercida apenas por atores estatais (Hutter, 2011), englobando processos iterativos de parceria entre reguladores, empreendedores e *policymakers* (Aczel, 2022; Cunha e Donadelli, 2025). A característica não hierárquica da regulação também é acompanhada de outros dois atributos: regulação participativa e de “baixo para cima”. Nesse sentido, a regulação de atividades produtivas inclui as comunidades afetadas, valorizando soluções compartilhadas, a legitimidade e a transparência das informações (Aczel, 2022). No caso de problemas complexos, como os ambientais, a literatura ressalta a importância de soluções vindas da própria comunidade e de possibilidades de adaptações nos modelos regulatórios a fim de atender demandas locais (Belinskij *et al.*, 2019).

Por fim, a regulação ampliada deixa de ser prescritiva para ser focada em resultados e em missões (Huttler, 2011). Nessa linha, a regulação assumiria um papel estratégico no processo de desenho de políticas públicas, complementando o planejamento estatal (Cunha, 2025; Cunha e Donadelli, 2025). Essa complementação exige uma maior coordenação e transversalidade setorial a fim de evitar os riscos de fragmentação do modelo oficial (Cunha e Goellner, 2020). Requer também uma atuação propositiva de soluções e criatividade, contrastando com a “subutilização da burocracia das agências” como consequência de falhas de coordenação intragoverno e interorganizacional do modelo oficial (Cunha e Goellner, 2020).

O modelo ampliado também é ancorado em uma transversalidade temática, em que o foco da atuação da regulação deixa de ser o tema de correção do mercado para incorporar temáticas relevantes da agenda do século XXI: crise climática, industrialização dos países em desenvolvimento e inclusão social. Nessa linha, Feintuck (2010) defende que a atuação das agências, estritamente na economia

dos mercados, a fim de estimular a competição e a eficiência econômica, deve ser superada, para incorporar ações que contemplem valores não econômicos de justiça social.

2.2 Capacidades para uma regulação ampliada

A atuação das agências reguladoras a partir de um “modelo ampliado” e guiada pela missão de reorientar o setor produtivo no âmbito de políticas públicas cria uma demanda organizacional por capacidade técnica e política dos “regulocratas” (Cunha e Donadelli, 2025). Isso exige uma reorientação da qualidade da burocracia reguladora e das capacidades político-relacionais. Além disso, a regulação nas políticas de transição econômica requer uma capacidade transformativa da administração pública.

A qualidade da burocracia remonta aos estudos neoweberianos que associam certas características da burocracia à capacidade dos Estados de promoverem desenvolvimento econômico (cf. Evans e Rauch, 1999; Skocpol e Finegold, 1982). Uma dessas características é a profissionalização dos servidores públicos, que permite que a administração pública conte com habilidades analíticas e conhecimento técnico necessários para elaborar um planejamento coerente e de longo prazo (Skocpol e Finegold, 1982).

A capacidade político-relacional diz respeito a fatores externos à administração pública, vinculados ao apoio social, à qualidade das interações e aos mecanismos de articulação (Van Gestel, Voets e Verhoest, 2012). Segundo Evans (1993), a interação entre a burocracia e os atores sociais contribui para ampliar a inteligência do Estado, permitindo a elaboração de políticas públicas mais alinhadas com as realidades locais. Essa dimensão das capacidades estatais vem sendo ampliada para incluir outras formas de relacionamento com a burocracia, incluindo a coordenação transversal entre diferentes segmentos da administração pública (Lotta e Favareto, 2016; Pires e Gomide, 2016).

A capacidade transformativa, por sua vez, é importante para explorar a temática deste capítulo, uma vez que ela pressupõe a adoção de papéis e de mecanismos de adaptação e reconfiguração institucional da administração pública para enfrentar novas missões e problemas complexos. A capacidade transformativa é entendida “o exercício de uma atuação transformadora, capaz de promover amplas alterações de todo o sistema sociotécnico por meio do engajamento ativo nos caminhos de transição” (Borrás *et al.*, 2023, p. 20, tradução nossa).⁵ Aqui, a capacidade é entendida não apenas como um potencial a partir dos recursos disponíveis mas também

5. No original: “the exercise of transformative agency, triggering sociotechnical system-wide transformation through active engagement in transition pathways”.

como a habilidade de produzir ações em termos de adaptação e experimentação (Borgstrom, 2019).

Aplicada ao nível organizacional, a capacidade transformativa é desdobrada em duas. A primeira delas é a capacidade intraorganizacional, entendida como a habilidade dessas organizações para elaborar ideias inovadoras que extrapolam as rotinas organizacionais (Grotenbreg e Van Buuren, 2018). A segunda é a capacidade interorganizacional, que se refere à criação de comprometimento organizacional e apoio a certas missões, objetivos e práticas (Bos e Brown, 2014).

Os estudos sobre os “regulocratas” revelam alto nível de profissionalização, o que é demonstrado pela concentração de *expertise* nas agências em comparação com a administração pública tradicional (Cunha e Goellner, 2020). Por outro lado, estudo de Cunha, Pereira e Gomide (2017) revela que esses atores seguem os ideais das reformas gerencialistas, atuando de forma despolitizada e independente da rotina de produção de políticas públicas e apresentando baixa coesão e pouca coordenação intersetorial.

A partir desse debate, pressupõe-se que a atuação em políticas de descarbonização do setor energético, a partir de um modelo de regulação ampliado, requer capacidade transformativa das agências reguladoras no sentido de adaptar: seus papéis e competências, indo além da correção do mercado; a qualidade da sua burocracia, incorporando servidores com habilidades convergentes com essa missão; e sua atuação, menos fragmentada e mais inserida e coordenada com outros órgãos relevantes no ciclo de produção de políticas públicas.

Diante disso, o quadro 1 apresenta o modelo analítico para se estudar a regulação na política de transição energética brasileira.

QUADRO 1
Modelo teórico-analítico da pesquisa

Dimensão da regulação ampliada		Capacidades e transformações necessárias
Papel da regulação	Criação de novos mercados, tecnologias e inovações	Capacidade interorganizacional (adaptação das competências oficiais)
Função da regulação no ciclo de políticas públicas	Complementação do planejamento estatal	Capacidade político-relacional (transversalidade)
Arranjo da regulação	Proatividade e experimentação	Capacidade analítica
	Indutora de mudanças no setor produtivo	Capacidade analítica

Elaboração da autora.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para operacionalizar as perguntas e os objetivos desta pesquisa, adotou-se como estratégia metodológica a condução de dois estudos de caso descritivos. As unidades de análise são duas agências reguladoras centrais para a transição energética brasileira: a ANP e a Aneel. Assim, apesar de reconhecer que a regulação ampliada diz respeito ao poder normativo do Estado, indo além da atividade das agências reguladoras típicas, neste capítulo, o foco central recai no estudo dessas agências.

Para explorar o objetivo 1 da pesquisa, empregou-se a análise de conteúdo a partir do *software* NVivo, na modalidade convencional, em que as categorias de análise são construídas de forma indutiva (Hsieh e Shannon, 2005). Para tanto, utilizou-se como fonte de dados as principais normativas que orientam a atuação das agências (quadro 2).

Para pesquisar o objetivo 2, foram mobilizadas três políticas. No caso da Aneel, o foco recai no Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), que marca a atuação da administração pública no sentido de criar um ambiente competitivo para o setor de energia eólica no país. No caso da ANP, o foco é o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) e a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio). É importante ressaltar que essas políticas são reguladas por um conjunto de órgãos, além das agências reguladoras típicas – e é nessas agências que recai o foco primordial deste capítulo.

O estudo do papel das agências no arranjo dessas políticas partiu da análise de conteúdo das normativas que regulamentam essas políticas e de entrevistas semiestruturadas. Os entrevistados foram selecionados por indicação da própria agência e do nível de engajamento e conhecimento sobre as políticas estudadas.

A investigação sobre se as novas atribuições formais da agenda de transição energética impactam o modelo de atuação das agências – nas dimensões de coordenação com a administração direta e com o Ibama, atuação propositiva, experimentação e indução do mercado (objetivo 2) –, foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas.

Por fim, para investigar o objetivo 3 da pesquisa, realizou-se análise da estrutura regimental e da oferta de cursos de capacitação das agências estudadas (quadro 2).

QUADRO 2

Estratégia metodológica da pesquisa

Pergunta	Objetivo	Estratégia metodológica	Fontes
Qual é o papel das agências reguladoras na transição energética brasileira?	Investigar a transformação dos papéis e das atribuições oficiais das agências reguladoras para incorporar a agenda ambiental, climática e de sustentabilidade.	Análise de conteúdo das normativas que orientam a atuação das agências com o <i>software</i> NVivo.	Aneel: https://www.gov.br/aneel/pt-br/acao-a-informacao/institucional ANP: https://atosoficiais.com.br/lei/regimento-interno-anp-anp?origin=instituicao
	Pesquisar se novas atribuições formais na agenda de transição energética impactam o modelo de atuação das agências em políticas centrais da área (dimensão: papel no arranjo das políticas).	Análise de conteúdo das normativas que regulamentam as políticas e entrevistas semiestruturadas.	Normativas que regulam as políticas estudadas: • Proinfra: https://eletronbras.com/pt/Paginas/Proinfra.aspx; e https://enbpar.gov.br/areas-de-atuacao/programas-setorias/proinfra/ • PNPB: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/biodiesel/pnpb/marco-regulatorio; e https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/biodiesel/pnpb/estrutura-gerencial • RenovaBio: https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/renovabio/legislacao-do-renovabio; e https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/renovabio
		Entrevistas semiestruturadas.	Entrevistas: • Ibama: 2 • Aneel: 3 • MME/ANP: 2
Qual é a capacidade das agências reguladoras na transição energética brasileira?	Pesquisar se novas atribuições formais na agenda de transição energética impactam o modelo de atuação das agências em políticas centrais da área – dimensão coordenação com a administração direta e com o Ibama; atuação propositiva, de experimentação e de indução do mercado.	Entrevistas semiestruturadas.	Entrevistas: • Ibama: 2 • Aneel: 3 • MME/ANP: 2
	Averiguar se esses novos papéis impactam as estruturas administrativas e o investimento em capacidades analíticas específicas para cumprir essa agenda – dimensão estrutura administrativa.	Análise documental.	Análise da estrutura regimental e regimentos internos da: • Aneel: https://www.gov.br/aneel/pt-br/acao-a-informacao/institucional/base-juridica e https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/normas-internas-de-organizacao • ANP: https://atosoficiais.com.br/lei/regimento-interno-anp-anp?origin=instituicao
	Averiguar se esses novos papéis impactam as estruturas administrativas e o investimento em capacidades analíticas específicas para cumprir essa agenda – dimensão capacitação.	Estatística descritiva.	Frequência da oferta de cursos de capacitação na área ambiental, de sustentabilidade e de descarbonização. Informações solicitadas pela Lei de Acesso à Informação. Aneel: foram disponibilizadas informações de cursos ofertados no ano de 2024. ANP: foram disponibilizadas informações de cursos ofertados nos anos 2020 a 2025.

Elaboração da autora.

Obs.: MME – Ministério de Minas e Energia.

4 RESULTADOS – ESTUDOS DE CASO

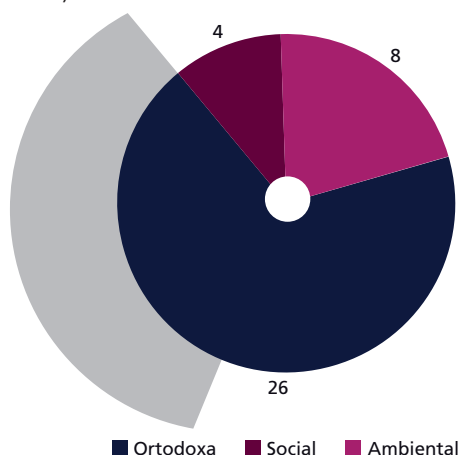
4.1 Evolução formal das atribuições da Aneel e ANP

A análise documental indicou três principais papéis da Aneel (gráfico 1): ortodoxa (com 26 menções), social (quatro menções) e ambiental (oito menções).

GRÁFICO 1

Papéis da Aneel de acordo com a análise documental

(Em números absolutos)



Elaboração da autora.

Em relação ao papel ortodoxo, essas atribuições foram encontradas nas normativas fundadoras da agência. De acordo com essas normativas, a função estruturante da agência é “regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, de acordo com a legislação e em conformidade com as diretrizes e as políticas do governo federal” (Brasil, 1997).

Cabe à Aneel atuar para harmonizar a atuação do mercado, proporcionando “condições favoráveis para que o desenvolvimento do mercado de energia elétrica ocorra com equilíbrio entre os agentes” (Brasil, 1997). Para tanto, a Aneel deve prevenir eventuais conflitos entre os agentes, regular a partir do princípio da livre concorrência, adotar critérios que evitem práticas anticompetitivas, cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas dos contratos de concessão ou de permissão e do ato de autorização.

O papel social da agência aparece em dois documentos: no Decreto nº 2.335/1997, de constituição da agência, e na Lei nº 10.438/2002, que dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial e cria o Proinfa. No primeiro caso, a norma estabelece que cabe à Aneel a “adoção de medidas efetivas que assegurem a oferta de energia elétrica a áreas de renda e densidade de

carga baixas, urbanas e rurais, de forma a promover o desenvolvimento econômico e social e a redução das desigualdades regionais” (Brasil, 1997). No outro caso, a Lei nº 10.438 atribui à Aneel a verificação e publicização das metas de universalização do serviço público de energia.

O papel ambiental da agência já aparece no decreto que constitui a Aneel (Decreto nº 2.335/1997) ao indicar que compete à agência “estimular e participar de ações ambientais voltadas para o benefício da sociedade, bem como interagir com o Sistema Nacional do Meio Ambiente em conformidade com a legislação vigente, e atuando de forma harmônica com a Política Nacional de Meio Ambiente” (Brasil, 1997, art. 4º).

Porém, a maioria das menções ao papel ambiental da agência foi inserida recentemente, a partir de normativas e de políticas que reformularam as normas criadoras e de constituição da agência, a fim de que a Aneel contribua com políticas de transição energética – a exemplo da Lei nº 14.948/2024, que institui o marco legal do hidrogênio de baixa emissão de carbono.

A Política de Governança Sustentável e Responsabilidade Socioambiental (ESG)/Aneel (Portaria nº 6.912/2024) também estabelece diversas competências na área ambiental. O objetivo geral da política é “integrar a sustentabilidade social, econômica e ambiental às práticas de governança da Aneel, com propósito de aumentar a capacidade institucional de geração de valor público e de contribuir para o desenvolvimento nacional sustentável” (Aneel, 2024). De acordo com a política, a Aneel deve contribuir para o alcance das metas da agenda global de sustentabilidade, inserindo a questão ambiental nos instrumentos de sua gestão estratégica, além de identificar e mitigar as externalidades ambientais relacionadas à atuação da agência.

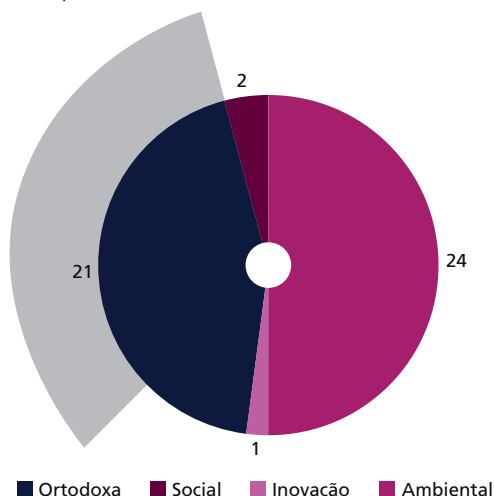
No caso da ANP, a análise documental indicou quatro principais papéis (gráfico 2): ortodoxo (21 menções), social (duas menções), de inovação (uma menção) e ambiental (24 menções).

As competências ortodoxas são indicadas nas normativas de fundação da agência, no seu regimento interno e em políticas setoriais (Lei nº 9.847/1999 e Lei nº 11.097/2005). A dimensão ortodoxa da atuação da ANP se refere, de forma geral, à regulação, contratação e fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis. Cabe à agência também implementar a política nacional de petróleo e gás natural, garantindo os suprimentos de derivados de petróleo no território nacional e protegendo os consumidores e usuários quanto ao preço, qualidade e oferta de produtos. Ao regular as atividades da indústria do petróleo, bem como a distribuição e revenda de derivados de petróleo e álcool combustível, a ANP deve estimular a livre concorrência.

GRÁFICO 2

Papéis da ANP de acordo com a análise documental

(Em números absolutos)



Elaboração da autora.

Os papéis referentes à inovação aparecem já na lei de criação da agência (Lei nº 9.478/1997) ao estabelecer que cabe à ANP estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias em exploração, produção, transporte, refino e processamento do petróleo e seus derivados.

As competências ambientais da ANP se intensificaram significativamente a partir de 2011, com legislações focadas em biocombustíveis, hidrogênio e estoque de carbono. Normativas como a Resolução nº 5 do MME e a Lei nº 13.033/2014, além da Resolução nº 14/2020 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), atribuem à ANP a regulação do biodiesel e sua viabilização na matriz energética nacional, com base em critérios ambientais. A Resolução ANP nº 758/2018, por exemplo, detalha a atuação da agência no RenovaBio e os critérios para a Nota de Eficiência Energético-Ambiental. Leis recentes (Lei nº 14.993/2024 e Lei nº 14.948/2024) também conferem à ANP atribuições em combustíveis sustentáveis de aviação, diesel verde, biometano e hidrogênio de baixa emissão de carbono, incluindo certificação e cálculo de redução de emissões. A Lei nº 14.993/2024 – que institui o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV), o Programa Nacional de Diesel Verde (PNDV) e o Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e de Incentivo ao Biometano – afirma que cabe à agência fazer cumprir as boas práticas de conservação e de uso racional do petróleo. Além disso, a agência possui atribuições na certificação de garantia de origem de biometano (CJOB) e no estabelecimento da metodologia de cálculo

de verificação da redução de emissões associadas à utilização do biometano. Cabe à ANP também definir a participação volumétrica mínima obrigatória de diesel verde em relação ao diesel comercializado.

A Lei nº 14.948/2024, que institui o marco regulatório do hidrogênio de baixa emissão de carbono, atribui à agência competências nas atividades de produção de hidrogênio, cabendo a ela “regular e autorizar, em conjunto com outras agências reguladoras, as atividades relacionadas à hidrogênio renovável e de baixa emissão de carbono a partir do uso de energia elétrica” (Brasil, 2024).

As competências sociais surgem no contexto das políticas do PNPB e da Renovabio. No primeiro caso, a ANP deve organizar os editais dos leilões levando em conta que até 80% do volume de biodiesel total a ser comercializado sejam provenientes de fornecedores detentores do selo Combustível Social. No segundo caso, é previsto que “na comercialização de biodiesel por meio de leilões públicos, deverão ser estabelecidos mecanismos e metas para assegurar a participação prioritária de produtores de biodiesel de pequeno porte e de agricultores familiares” (Brasil, 2017, art. 27).

4.2 Papel das agências reguladoras na transição energética: atuação e capacidades

4.2.1 O caso da Aneel no setor eólico

A atuação no Proinfa – a regulação ortodoxa

A atuação da agência no setor eólico remonta a um contexto de tentativa de desenvolvimento de fontes alternativas de energia elétrica no início dos anos 2000, como o Programa Emergencial de Energia Eólica (Proeólica) e o Programa Pequenas Centrais Hidrelétricas (PRO-PCH), em um cenário de racionamento de energia elétrica. Nesse momento, a principal ação foi o Proinfa, criado pela Lei Federal nº 10.438/2002. A análise das normativas que regulamentam a política reforçam que o objetivo principal era viabilizar a criação de um novo mercado de geração de energia renovável alternativa. Assim, de acordo com o Decreto nº 5.025/2004, o foco era aumentar a participação da energia elétrica produzida por empreendimentos de produtores independentes autônomos a partir de fontes eólica, PCHs e biomassa, no Sistema Interligado Nacional. Os objetivos específicos do Proinfa (Lei nº 10.438/2002) visavam, em uma primeira fase, contratar capacidade de geração de fontes alternativas, principalmente eólica, por meio de mecanismos de incentivo como a *feed-in tariff policy* (Soares, 2018). A segunda etapa, que não precisou ser implementada, devido ao sucesso inicial, almejava que essas fontes atingissem 10% do consumo anual de energia do país em vinte anos.

O principal instrumento da política se refere a incentivos econômicos a partir “de cláusula de redução de preço contratado na hipótese de o produtor vir a ser beneficiado com novos incentivos às tecnologias consideradas no Proinfa” (Brasil, 2004) e de crédito complementar para o produtor de energia alternativa, “calculado pela diferença entre o valor econômico correspondente à tecnologia específica de cada fonte, valor este a ser definido pelo Poder Executivo, e o valor recebido da Eletrobras, para produção concebida a partir de biomassa, pequena central hidrelétrica e eólica” (Brasil, 2003).

Além disso, de acordo com um entrevistado da Aneel, o Proinfa, mais do que tarifa, utilizava reserva de mercado. O programa estabelecia a aquisição e a contratação de 1.100 MW de cada fonte de forma compulsória, a partir de um preço extremamente favorável. Assim, o Proinfa funcionava a partir de cotas de mercado, facilitando financiamentos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a juros baixos e estimulando a fabricação nacional de usinas de energia eólica por meio do índice de nacionalização. A seleção dos produtores e os critérios de elegibilidade não se baseavam no preço de produção, mas principalmente na capacidade física de geração⁶ e na existência de licença ambiental de instalação mais antiga. Essa seleção ocorreu por chamada pública, com preço previamente estabelecido em portaria do MME, e por leilões.

De acordo com os entrevistados, a primeira fase da política foi tão bem-sucedida que a segunda etapa do programa não precisou ser implementada. Assim, o programa foi responsável pela criação de 52 usinas eólicas, com capacidade instalada de 1.282,52 MW.⁷

Em relação aos atores que participam da política, quatro são citados nas normativas como os principais: MME, Eletrobras, Aneel e produtores. De acordo com o Decreto nº 5.025/2004, a administração do Proinfa cabe ao MME. O ministério estabelece os valores econômicos correspondentes às tecnologias específicas e os pisos para cada fonte. Além disso, o MME define o planejamento anual da política, estabelecendo o montante anual de contratação e avaliando o impacto decorrente do repasse de custos aos consumidores finais, a fim minimizá-los. O ministério pode ainda definir medidas de estímulo ao avanço tecnológico, que impactam o cálculo dos valores econômicos; editar a Chamada Pública e o Guia de Habilitação por Fonte, consignando as informações necessárias à participação e habilitação de cada empreendimento no Proinfa; e definir o cronograma da Chamada Pública.

6. Disponível em: <https://enbpar.gov.br/areas-de-atuacao/programas-setorias/proinfa/#:~:text=O%20Proinfa%2C%20foi%20regulamentado%20pelo,nacionaliza%C3%A7%C3%A3o%20das%20tecnologias%20das%20fontes.>

7. Disponível em: [https://enbpar.gov.br/areas-de-atuacao/programas-setorias/proinfa/.](https://enbpar.gov.br/areas-de-atuacao/programas-setorias/proinfa/)

À Aneel cabe a operacionalização de grande parte dos instrumentos e objetivos do Proinfa, incluindo cálculo de tarifas, homologação do plano anual, regulação e fiscalização da Conta Proinfa, registro de contratos, fiscalização técnica de obras e o controle de metas anuais por meio do Certificado de Energia Renovável (CER). Além disso, a agência é responsável por regular a conexão de centrais geradoras e garantir seu livre acesso aos sistemas de transmissão e distribuição.

Apesar de acumular funções relevantes no desenho da política, o papel da Aneel seguiu predominantemente um modelo ortodoxo de regulação. Nas palavras de um entrevistado: “o desenho do Proinfa era definido pelo MME e era operacionalizado pela Eletrobras. A Aneel entra nesse processo como um fiscal, acompanhando e fazendo a gestão da outorga”.

De acordo com os entrevistados, hoje o Proinfa está em fase de finalização. O que se seguiu ao programa foi a realização de leilões de energia de reserva (LER), realizados por fonte específica de energia, no cenário do mercado regulado. O primeiro leilão de comercialização de energia voltado exclusivamente para a fonte eólica ocorreu em 2009. Para a contratação dessas fontes, o critério principal era o estabelecimento de um “preço teto”, o que viabilizou a produção de energia eólica a um preço mais competitivo e atraente para o consumidor do que era fornecido pelo Proinfa. Aqui também há uma separação clara entre o formulador da política (MME), que estabelece os critérios dos leilões, e o fiscalizador (Aneel), que apenas operacionaliza os leilões. Segundo um entrevistado, “isso é uma questão de política energética. Quem diz o quê e quando contratar é o MME. A Aneel só implementa com base na política energética colocada pelo governo”. Para a realização desses leilões, após atendidos os requisitos de habilitação estabelecidos pelo MME, o critério central de seleção é o menor preço.

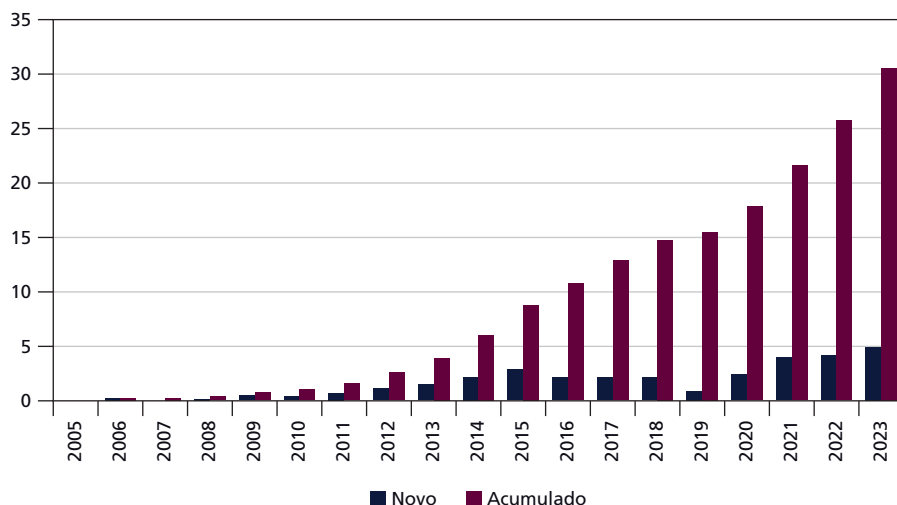
Hoje o mercado livre também se encontra bastante fortalecido, crescendo mais do que o mercado regulado. Esse mercado livre se baseia em contratos bilaterais entre as partes sem o estabelecimento de preços pelo governo, já que os preços das eólicas estão bastante competitivos.

Tanto na modalidade de leilão como no mercado livre, os entrevistados relataram um papel tradicional/ortodoxo da Aneel de regulamentação, fiscalização e verificação do cumprimento das regras de mercado. Nas palavras de um entrevistado, “o papel do regulador é regra e fiscalização”.

A regulação ambiental de projetos eólicos – em busca de uma regulação ampliada?

As políticas de estímulo à produção de energia eólica, como descrito anteriormente, foram extremamente bem-sucedidas em termos de quantidade de energia produzida, como demonstrado no gráfico 3.

GRÁFICO 3

Evolução da capacidade instalada de energia eólica
(Em mil MW)

Fonte: Associação Brasileira de Energia Eólica (ABEEólica). Disponível em: <https://abeeolica.org.br>.

A rápida expansão do setor, entretanto, causou alguns problemas. Um deles, como relatado pelos entrevistados, é que a capacidade de implantação desses empreendimentos tem sido muito superior à capacidade de sua distribuição.

Outro problema se refere às questões socioambientais dos empreendimentos de eólicas. De acordo com um entrevistado do Ibama, “a energia é limpa apenas no sentido de não emissão de gases de efeito estufa, mas esses projetos causam impactos ambientais no planejamento, implementação e operação”. Como consequência, na região Nordeste, que é responsável por cerca de 90% da produção de energia eólica do país,⁸ já há um forte movimento de comunidades contrárias a esses projetos. A literatura tem mapeado diversos impactos, como desmatamento e alteração do solo em áreas de vegetação nativa, impactos na fauna (especialmente aves e *habitats* sensíveis), poluição sonora em comunidades próximas e perda de subsistência de comunidades locais (Brannstrom *et al.*, 2018; Brown, 2011; Conceição, Silva e Santos, 2024; Meireles *et al.*, 2013; Paula e Carmo, 2022; Silva *et al.*, 2022; Turkovska *et al.*, 2021).

A regulação ambiental dos empreendimentos do setor cabe à agência ambiental – o Ibama, em nível federal; e as secretarias estaduais e municipais, em nível local. No caso do Ibama, o licenciamento cabe à Coordenação

8. Disponível em: https://abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2025/05/424_ABEEOLICA_BOLETIM-ANUAL-DIGITAL-2025_PT_FINAL.pdf.

de Licenciamento Ambiental de Energia Nuclear, Térmica, Eólica e de Outras Fontes Alternativas (Cenef). Entretanto, segundo um entrevistado, a maioria dos licenciamentos desses empreendimentos acaba sendo realizada pelos estados, o que causa problemas em termos de mitigação de impactos e rigor para a emissão das licenças.

De acordo com um dos entrevistados, o protagonismo dos estados é consequência da mobilização de estratégias do empreendedor para evitar que o projeto se enquadre nas competências do Ibama, definidas pela Lei Complementar nº 140/2011 e pelo Decreto nº 237/1997. Isso ocorre porque o licenciamento do Ibama é muito mais exigente e menos suscetível a pressões de grupos econômicos e do interesse do governo local de atrair oportunidades econômicas. Segundo foi dito numa das entrevistas, muitos estados emitem uma licença prévia, “proforma”, em que o estudo ambiental é colocado como uma condicionante para solicitar a licença de instalação, invertendo totalmente a lógica das três etapas do licenciamento.

Outro problema da regulação ambiental dos empreendimentos eólicos se refere à principal normativa ambiental do setor: a resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 462/2014. Essa normativa permite que grande parte desses empreendimentos sejam licenciados a partir de um relatório ambiental simplificado, sendo dispensado em muitos casos os estudos de impacto ambiental (EIAs), que são mais completos. Especialmente quando o licenciamento ocorre nos estados, esses relatórios simplificados tendem a ser extremamente frágeis. Nas palavras de um entrevistado, “nos estados, eu já vi ser realizado apenas uma caracterização da área e o levantamento de alguns possíveis impactos e mesmo assim a licença prévia ser emitida”.

Um terceiro problema da regulação ambiental desses empreendimentos se refere a não especificação de quando o licenciamento ambiental deve ocorrer, se antes ou depois da outorga da Aneel. A Aneel verifica apenas se foram obtidas as licenças ambientais necessárias para a operação do empreendimento, o que é um requisito para a emissão do despacho da agência que autoriza a operação. O Ibama, por sua vez, fica sobrecarregado com a análise de projetos que podem não ganhar os leilões de energia.

Por fim, o quarto problema da regulação ambiental do setor é o papel meramente de implementador do licenciamento do órgão ambiental. Os entrevistados relataram pouquíssima interação entre o Ibama e a Aneel e entre o Ibama e os órgãos de planejamento do setor – como a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e o MME. Um dos entrevistados destacou que a avaliação ambiental estratégica deveria ocorrer no momento do planejamento do setor para evitar que projetos ambientalmente ruins continuem no processo. Isso seria especialmente importante para os projetos de energia eólica, que crescem muito em pouco tempo.

Recentemente, há iniciativas na Aneel para ampliar a atuação da regulação da agência em projetos de transição energética, inserindo uma preocupação ambiental em sua atuação. Essas iniciativas vêm se concentrando na Coordenação de Transição Energética, que tem atuado de forma bastante ampla no contexto da agência, indo além da regulação setorial típica. Nas palavras de um entrevistado, “a coordenação olha para onde a Aneel não olha”. Isso é realizado a partir de uma perspectiva transversal em que as áreas técnicas são mobilizadas pela coordenação para contribuírem com certos temas para o planejamento governamental. Por exemplo, a coordenação representou a Aneel na elaboração do Plano Clima, atuou intensamente no Grupo dos Vinte (G20) e participa das conferências das partes (COPs).

Além disso, a coordenação propôs uma política de Environmental, Social, and Governance, em que uma das dimensões é apresentar práticas para empreendimentos de geração do setor eólico. Apesar de ter sido planejado para 2026, a elaboração dessa proposta foi antecipada a partir da provocação e pressão de atores da sociedade civil do Nordeste e do Ministério Público (MP), insatisfeitos com os impactos dos empreendimentos eólicos. Nesse contexto, o MP tem provocado a Aneel para refletir qual o papel da agência como intermediadora da relação entre empreendedor e comunidade afetada por projetos de energia. Dentro dessa política ambiental, social e de governança, a coordenação pretende estruturar o recebimento e a utilização dos relatórios de sustentabilidade enviados pelos atores regulados para reorientar a atuação do setor. Até o momento atual, esses relatórios não têm sido tratados.

Por fim, a coordenação atua no letramento interno sobre mudanças climáticas e sustentabilidade, relacionando essas temáticas com a regulação do setor elétrico. O objetivo é estimular que as áreas criem alternativas regulatórias pensando nos desafios e desdobramentos da transição energética. De acordo com um entrevistado, isso é necessário porque “até 2023, em um processo de elaboração de análise de impacto regulatório, ninguém trazia a descarbonização como assunto ou não olhava para resiliência de redes como assunto relacionado à transição energética”.

O instrumento utilizado pela coordenação para atuar na agenda de sustentabilidade é organizar produções e *benchmarking* de experiências nacionais e internacionais da regulação na transição energética. Criou também grupos de estudos para discutir a transição energética no âmbito da regulação do setor elétrico, além de um protótipo de guia sobre transição energética para a regulação para divulgação interna.

Nas palavras de um dos entrevistados, é preciso “discutir que outras formas de atuação sobre determinados problemas que estão postos na sociedade e que se pode influenciar, não necessariamente com regulação *stricto sensu*, mas com *soft regulation* e *soft law*”.

A atuação da coordenação sofre algumas resistências dentro da agência. De acordo com um entrevistado, alguns reguladores de energia tendem a questionar amplo o papel da regulação em direção à transição energética e sustentabilidade por não haver um mandato específico e um arcabouço legal para isso.

Um obstáculo para a atuação da coordenação foi a aprovação apenas recentemente de uma política de transição energética, a Resolução CNPE nº 5, de 28 agosto de 2024, que é responsabilidade do MME. De acordo com um entrevistado, essa política é excessivamente ampla, tendo sido aprovada como resolução da CNPE, devido à grande resistência do Congresso Nacional nessa temática. Como resultado, há uma dificuldade para o regulador, que não possui orientações claras do seu papel nessa temática.

Qualidade da burocracia e estrutura organizacional

O período relatado neste texto sobre o Proinfa e a atuação da Aneel nos leilões de energia de reserva do setor de eólicas gerou, de acordo com os entrevistados, uma sobrecarga grande na agência, especialmente em um contexto de perda de servidores públicos. Entretanto, na perspectiva deles, a atuação no setor não requer habilidades diferenciadas, já que a lógica de regulação é a mesma para qualquer área.

Assim, o perfil da burocracia ou a estrutura das superintendências tradicionais não sofreram alterações importantes em decorrência da atuação nas políticas de transição energética. O que provocou essa alteração, segundo um entrevistado, foi a preocupação do atual governo de transformar a sustentabilidade e a transição energética em um tema transversal, fazendo com que as administrações direta e indireta criassem estruturas específicas para isso. Esse foi o caso da Aneel, que criou, no âmbito da Secretaria de Inovação e Transição Energética, em 2023, a Coordenação de Transição Energética, o que ocorreu de forma paralela à revisão do planejamento estratégico da agência, cujo produto – o Plano Estratégico Aneel 2024-2027 – inseriu dois novos objetivos na agência: atuar para a transição energética com alocação justa de seus efeitos e com responsabilidade social e climática e institucionalizar a agenda ESG na Aneel.

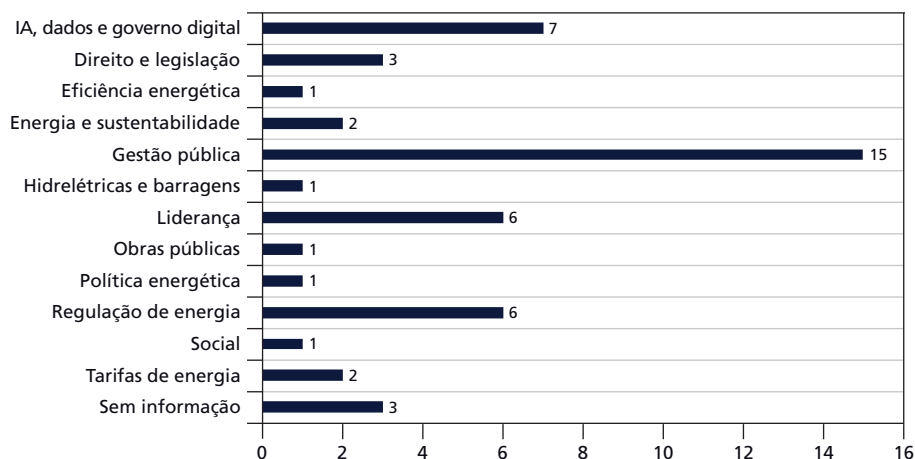
A coordenação começou, em 2023, com apenas dois servidores, e hoje possui três. A capacitação desses indivíduos ocorreu a partir de estudos independentes e de convites de especialistas para abordar o tema na agência.

Em 2024, para a capacitação dos servidores da agência na área de sustentabilidade e transição energética, foram ofertados apenas dois cursos, havendo forte predomínio dos cursos em gestão pública, inteligência artificial (IA), gestão de dados e governo digital (gráfico 4).

GRÁFICO 4

Cursos de capacitação Aneel (2024)

(Em números absolutos)



Elaboração da autora.

4.2.2 O caso da ANP no setor de biocombustíveis

A atuação no PNPB e RenovaBio – a regulação ortodoxa e ampliada

Nesta subseção, analisamos o papel da ANP no arranjo de duas políticas centrais no setor de biocombustíveis: o PNPB e a RenovaBio.

O PNPB foi lançado em 2004 e teve três objetivos principais definidos pela Lei Federal nº 11.097/2005. O primeiro deles é a promoção da segurança energética para o país, já que o biodiesel é um biocombustível que substitui o diesel fóssil. O segundo é a diversificação das regiões produtoras de biodiesel no Brasil, incentivando os pequenos produtores e agricultores de regiões menos desenvolvidas do país e estabelecendo metas obrigatórias de misturas de biodiesel e óleo diesel. A Lei nº 13.033/2014, que dispõe sobre a adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel comercializado com o consumidor final e altera a Lei nº 11.097/2005, reforça esse objetivo ao estabelecer que “o biodiesel necessário à adição obrigatória ao óleo diesel deverá ser fabricado preferencialmente a partir de matérias-primas produzidas pela agricultura familiar, e caberá ao Poder Executivo federal estabelecer mecanismos para assegurar sua participação prioritária na comercialização no mercado interno” (Brasil, 2014).

O terceiro objetivo é a redução das emissões do setor. Nessa linha, de acordo com uma entrevistada, ao longo dos vinte anos de PNPB (2004-2024), mais de 73,5 bilhões de litros de biodiesel foram comercializados no mercado interno, o que representou uma economia de mais de 179 milhões de toneladas de CO₂ equivalente.

São três os instrumentos da política para viabilizar esse objetivo: o estabelecimento de mistura obrigatória de biodiesel no diesel comercializado ao consumidor final, que atualmente alcança 14%,⁹ de acordo com a Resolução CNPE nº 8/2023; a realização de leilões e o Selo Biocombustível Social, certificado conferido pelo Ministério da Agricultura (Mapa). No caso dos leilões, a Resolução nº 5/2007 determina que todo o biodiesel necessário para atendimento ao percentual mínimo obrigatório de que trata a Lei nº 11.097/2005 será contratado mediante leilões públicos. O Selo Biocombustível Social foi instituído pelo Decreto nº 5.297/2004 (alterado pelo Decreto nº 11.902, de 30 de janeiro de 2024), sendo responsável por garantir a participação da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel. A Resolução CNPE nº 14/2020 estabelece que até 80% do volume de biodiesel total comercializado deve ser proveniente de unidades produtoras de biodiesel detentoras do referido selo. Por sua vez, a Resolução CNPE nº 3/2023 estabelece metas para incremento do valor destinado às aquisições e fomento à agricultura familiar das regiões Norte, Nordeste e Semiárido do país, no âmbito do Selo Biocombustível Social. Assim, a participação dessas regiões deverá ser de pelo menos 10% em 2024, 15% em 2025 e 20% a partir de 2026.

Segundo uma entrevistada,

a obtenção do selo garante aos produtores de biodiesel benefícios fiscais e comerciais, envolvendo prioridades de venda do biodiesel e acesso às alíquotas de PIS/Pasep [Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público] e Cofins [Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social] com coeficientes de redução diferenciados, desde que incluam de maneira qualificada os agricultores familiares enquadrados no Pronaf em seus arranjos produtivos.

De acordo com a entrevistada, o Selo Biocombustível Social já garantiu a participação de mais de 52 mil agricultores familiares na cadeia de produção do biodiesel.

As normativas analisadas mencionam seis principais atores que compõem o arranjo da política – CNPE, distribuidores, Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), MME, produtores e ANP. Historicamente, quando a política foi criada, existia a Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel e seu grupo gestor, que, em conjunto, compunham a governança do PNPB. Essas duas instâncias foram desativadas, e hoje o órgão principal é o CNPE, presidido pelo MME. Segundo a Lei nº 13.033/2014, cabe ao CNPE: avaliar a viabilidade das metas, definidas em outras normativas,¹⁰ de percentuais de adição obrigatória

9. A Lei nº 14.993/2024, chamada Lei do Combustível do Futuro, contempla a evolução do teor de biodiesel no diesel até 25%.

10. Lei nº 13.033/2014 e Lei nº 14.993/2024.

de biodiesel ao óleo diesel ao consumidor final, além de fixar o percentual obrigatório de adição de biodiesel, em volume, ao óleo diesel comercializado em todo o território nacional entre os limites de 13% e 25%.

Cabe ao MDA realizar a gestão do Selo Biocombustível Social, de acordo com a Instrução Normativa nº 1/2005, do MDA. Segundo a Resolução nº 5/2007 do MME, compete ao MME estabelecer as diretrizes específicas para a realização dos leilões – definindo a forma de leilão, os critérios de escolha das propostas, a data de realização, a indicação do volume a ser leiloadado e os prazos de entrega.

A ANP atua como executora central do PNPB, sendo responsável pela realização de leilões públicos – observando as cotas do Selo Biocombustível Social –, regulação dos contratos de fornecimento, acompanhamento do cumprimento do percentual mínimo obrigatório de mistura e aprimoramento contínuo das especificações de qualidade do biodiesel. De acordo com uma entrevistada, a ANP define os critérios mínimos de qualidade e de segurança para a utilização da mistura do biodiesel com o diesel. Nesse sentido, a agência tem produzido importantes aprimoramentos na regulamentação de qualidade do biodiesel,¹¹ estabelecendo novos limites de especificação de qualidade que entraram em plena vigência a partir de janeiro de 2025. A Resolução ANP nº 920/2023 incluiu a exigência de novos dispositivos para o controle de qualidade ao longo da cadeia de distribuição do produto, como a obrigatoriedade do monitoramento da estabilidade oxidativa nas bases de distribuição, além da obrigatoriedade de drenagem semanal dos tanques de armazenamento de biodiesel. O grupo de trabalho para avaliar a viabilidade técnica da Mistura de Biodiesel B15, em que a ANP teve participação ativa, embasou a decisão de aumentar a mistura atual.

Conforme uma entrevistada, a atuação da ANP vai além da execução estrita da política, atuando também no processo decisório e nas discussões sobre o desenho e ajustes do PNPB. A interação entre CNPE, MME e ANP, nesse sentido, é bastante próxima e ocorre a partir de grupos de trabalho específicos sobre atualizações da política. Por exemplo, hoje há um grupo de trabalho instituído pelo CNPE, com a participação de diversos órgãos, incluindo MME e ANP, para a análise de impacto regulatório e para estudar a eventual abertura do mercado de biodiesel para produtos importados. Há também um grupo de trabalho sobre o chamado combustível do futuro, em que a ANP atua ativamente.

Já a RenovaBio foi criada pela Lei nº 13.576/2017 e teve sua implementação iniciada pela resolução da ANP nº 758/2018, que estabelece os critérios de

11. Ver, por exemplo, a Resolução ANP nº 920/2023. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-920-2023>.

certificações do programa. De acordo com a lei de criação, o objetivo da política é contribuir para o atendimento aos compromissos do país no âmbito do Acordo de Paris ao expandir a produção e o uso de biocombustíveis na matriz energética nacional. Outro objetivo é de caráter social, uma vez que a lei estabelece que “na comercialização de biodiesel por meio de leilões públicos, deverão ser estabelecidos mecanismos e metas para assegurar a participação prioritária de produtores de biodiesel de pequeno porte e de agricultores familiares” (Brasil, 2017).

A política é organizada a partir de cinco instrumentos principais: i) as metas de redução de emissão de gases causadores de efeito estufa na matriz de combustíveis; ii) os créditos de descarbonização; iii) a certificação de biocombustíveis; iv) as adições compulsórias de biocombustíveis aos combustíveis fósseis; e v) os incentivos fiscais, financeiros e creditícios.

Quanto aos atores que atuam na gestão da política, a principal instância de governança da política é o Comitê RenovaBio, instituído pelo Decreto nº 9.888 de 2019. O comitê é permanente e atua estabelecendo metas anuais de descarbonização, além de ser responsável pelo desenho do programa. As normativas estudadas apontam sete principais atores: MME, CNPE, distribuidores, firma inspetora, MMA, produtores e ANP.

O CNPE define, para um período mínimos de dez anos, as metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis. O MMA atua indiretamente na definição dessas metas, já que esse processo deve considerar as diretrizes da Política Nacional do Clima, cujo órgão gestor é a pasta ambiental.

O MME atua acompanhando a execução da política, além de presidir o Comitê RenovaBio, que deve propor metas de descarbonizações para a aprovação do CNPE.

Cabe ainda ao comitê:

- monitorar o abastecimento e o desenvolvimento da produção e do mercado de biocombustíveis;
- acompanhar a evolução da capacidade de produção de biocombustíveis das unidades detentoras do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis;
- monitorar a oferta, a demanda e os preços dos créditos de descarbonização emitidos e negociados a partir da comercialização de biocombustíveis;
- elaborar análises e estudos, diretamente ou mediante contratação ou convênio, para subsidiar a determinação de cenários e projeções que apoiarão a definição das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa;

- realizar consulta pública prévia para recomendar anualmente ao CNPE os valores das metas de redução de emissões;
- acompanhar e divulgar, preferencialmente em sítio eletrônico oficial, a evolução do índice de intensidade de carbono da matriz brasileira de combustíveis, em comparação com as metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa e dos intervalos de tolerância; e
- avaliar e propor medidas preventivas ou corretivas para o adequado cumprimento das metas de redução de emissões.

A ANP ocupa uma posição importante na gestão da política, atuando, segundo uma entrevistada, especialmente na execução dos seus instrumentos, fiscalização do cumprimento das metas e realização de auditorias nas firmas inspetoras.

Cabe à agência:

- desagregar as metas de emissões estabelecidas pelo CNPE em metas individuais por distribuidor de biocombustível, proporcionalmente à sua participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior;
- multar o distribuidor de biocombustível que não cumprir a meta individual;
- regulamentar combustíveis renováveis, em estado líquido, sólido ou gasoso, que possam ser empregados em motores a combustão interna ou para outro tipo de geração de energia, com vistas à substituição parcial ou total de combustíveis de origem fóssil;
- credenciar as entidades que realizam a certificação de biocombustíveis e a emissão do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis;
- elaborar os informes técnicos a fim de esclarecer e detalhar os procedimentos para serem utilizados no processo de Certificação de Biocombustíveis;
- autorizar o produtor de biocombustível a exercer sua atividade;
- atualizar e publicar relação das firmas inspetoras credenciadas;
- aprovar o Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis;
- realizar vistorias no produtor ou importador de biocombustível certificado, na firma inspetora e em outros agentes econômicos participantes do processo de certificação; e
- publicar anualmente, em sua página na internet, o percentual de atendimento à meta individual por cada distribuidor de combustíveis e as respectivas sanções administrativas e pecuniárias aplicadas.

Assim como na PNPB, a ANP atua para além da mera implementação da política. Assim, a agência lidera um grupo de trabalho técnico (GT RenovaBio), que é um grupo de trabalho permanente que conta com a ANP, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), EPE e MME com o objetivo de discutir questões técnicas para atualizar os parâmetros na RenovaCalc.¹²

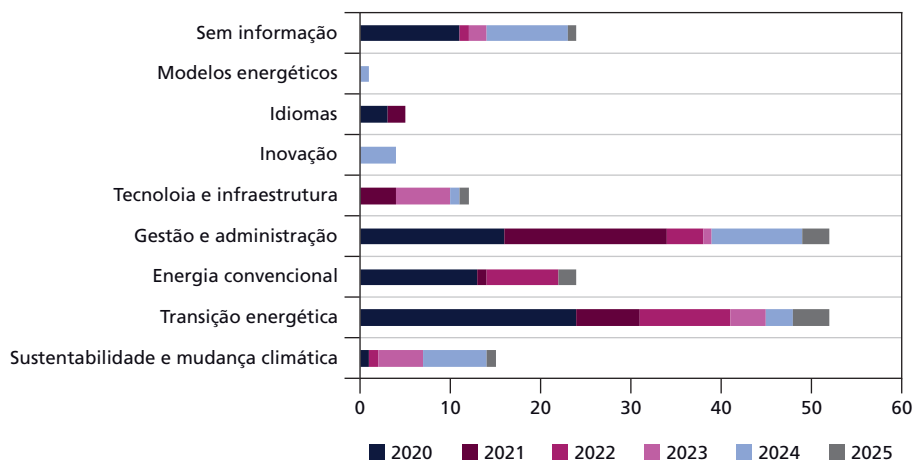
Qualidade da burocracia e estrutura organizacional

A atuação da ANP no PNPB e no RenovaBio é bastante transversal, contando com a participação de diversas superintendências – como a Superintendência de Distribuição e Logística (SDL); a Superintendência de Fiscalização do Abastecimento (SFI); e a Superintendência de Biocombustíveis, Qualidade e Produtos (SBQ). Diferentes equipes atuam nessas políticas. De acordo com as entrevistadas, para atuar nessas políticas, não há um pré-requisito inicial, mas exigem-se capacitações em temáticas como descarbonização e mercado de carbono. A análise dos cursos de capacitação ofertados pela agência entre 2020 e 2025 (gráfico 5) revela grande centralidade nas temáticas de transição energética (52) e sustentabilidade e mudanças climáticas (15).

GRÁFICO 5

Cursos de capacitação da ANP (2020-2025)

(Em números absolutos)



Elaboração da autora.

12. A RenovaCalc é uma ferramenta digital, desenvolvida pela Embrapa em parceria com o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict) e adotada pela ANP, que calcula a intensidade de carbono dos biocombustíveis e gera a Nota de Eficiência Energético-Ambiental (Neea). Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/renovabio/renovacalc#:~:text=A%20RenovaCalc%20é%20a%20ferramenta,todas%20as%20rotas%20de%20produção.>

Um dos gargalos da agência para atuar nessas políticas se refere à falta de pessoal e cortes orçamentários em um momento em que a ANP tem recebido cada vez mais atribuições na área de transição energética. Segundo uma entrevistada,

a ANP está sofrendo diversos cortes orçamentários em um momento em que ainda está recebendo diversas novas atribuições. A Lei dos Combustíveis do Futuro trouxe novas atribuições para a ANP, como regular o mercado de combustíveis sintéticos, sendo que antes ela não tinha essa atribuição; e regular e fiscalizar a atividade de captura e estocagem de dióxido de carbono, hidrogênio verde.

Assim como a Aneel, a ANP também alterou recentemente sua estrutura organizacional para incorporar uma unidade voltada para a questão ambiental, criando a Superintendência de Tecnologia e Meio Ambiente (STM) pela Portaria ANP nº 180/2023. Compete a ela regulamentar a aplicação dos recursos oriundos da cláusula de investimento em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), além de dar publicidade e transparência aos dados de sustentabilidade de exploração e produção nos setores de atuação da agência e de manifestar-se quanto aos pleitos de prorrogação e de suspensão de contratos na fase de exploração em decorrência de atrasos no processo de licenciamento ambiental, entre outras atribuições.

5 DISCUSSÃO

Os resultados apresentados revelam que tanto a Aneel como a ANP passaram por transformações nos seus papéis, acumulando formalmente atribuições na área ambiental e de sustentabilidade (quadro 3). Isso ocorreu especialmente a partir da adaptação de suas competências oficiais, que foram revisadas a partir de políticas recentes de transição energética.

Assim, formalmente, as funções das agências superaram o modelo ortodoxo de regulação de mera fiscalização e promoção do equilíbrio do mercado. Essas normativas colocam novos papéis relacionados à transição verde, como a necessidade da Aneel de mapear e mitigar as externalidades ambientais relacionadas à sua atuação; assim como diversas atribuições da ANP nas políticas recentes de transição energética.

Apesar dessa ampliação e reformulação formal dos papéis das agências, a forma como isso é executado na prática tem grande variação entre as duas agências estudadas. No caso da ANP, além de contar com uma superintendência específica relacionada à questão ambiental, a incorporação desses novos papéis ocorre no nível da execução das políticas estudadas – PNPB e RenovaBio. Para tanto, as entrevistas revelaram um papel proativo, que vai além da implementação para atuar também no desenho e na proposta de ajustes das políticas a partir de forte interação e coordenação com os outros atores do arranjo da política. Apesar da agência enfrentar atualmente uma escassez de recursos humanos em um contexto de surgimento de novas atribuições relacionadas à transição energética, há um esforço da ANP de investir em capacidades

analíticas dos seus servidores na área de sustentabilidade e transição energética, o que pode ser percebido na centralidade dos cursos de capacitação nessa temática.

No caso da Aneel, os novos papéis referentes à sustentabilidade e transição energética não alcançam ainda a gestão das políticas de energia eólica – o Proinfa e os leilões de energia de reserva. Nelas, o papel da Aneel segue o arranjo ortodoxo de regulação de mero executor e fiscalizador da política, havendo uma separação estrita entre formulador (MME) e regulador (Aneel). Nesse caso, a incorporação dos novos papéis referentes à sustentabilidade ocorre de forma ainda pontual a partir da atuação recente da Coordenação de Transição Energética, que conta com um número pequeno de servidores. Apesar de a coordenação liderar campanhas de letramento na instituição, os dados sobre os cursos de capacitação ocorridos em 2024 revelam pouca expressividade de cursos na temática ambiental, de sustentabilidade e de transição energética.

Essa diferença entre Aneel e ANP pode ser explicada parcialmente pelos marcos normativos que orientam a atuação das agências. Enquanto as normativas da ANP conferem à agência um mandato mais amplo com funções diversas para atuar nas políticas de transição energética, o mesmo não ocorre no caso da Aneel, que possui funções mais vagas e pontuais.

QUADRO 3
Aplicação do modelo analítico da pesquisa

Dimensão da regulação ampliada		Capacidades e transformações necessárias	ANP	Aneel
Papel da regulação	Atuação em novas temáticas, criação de novos mercados, tecnologias e inovações.	Capacidade interorganizacional (adaptação das competências oficiais).	Atuação na temática de transição energética a partir da adaptação de competências oficiais.	Atuação na temática de transição energética a partir da adaptação de competências oficiais.
Função da regulação no ciclo de políticas públicas	Complementação do planejamento estatal	Capacidade político-relacional (transversalidade).	Atuação no desenho, ajustes e execução da política a partir de coordenação intersetorial em GTs.	Atuação apenas na execução da política, apresentando baixa transversalidade.
Arranjo da regulação	Proatividade e experimentação.	Capacidade analítica.	Atuação na proposta de soluções e ajustes da política e fortalecimento da capacidade analítica a partir de cursos de capacitação.	Baixa proatividade e fraca capacitação dos servidores na área de transição energética e sustentabilidade.
	Indutora de mudanças no setor produtivo.	Capacidade analítica.	Atuação no estabelecimento de critérios de qualidade do teor da mistura do biodiesel ao diesel pode induzir mudanças no setor produtivo.	Baixa indução de mudanças do setor.

Elaboração da autora.

Os resultados da pesquisa também revelam uma baixa, ou inexistente, articulação entre as agências reguladoras e o Ibama. No caso da Aneel, apesar da Coordenação de Transição Energética ter nas suas prioridades a elaboração de práticas ESG para empreendimentos de geração do setor eólico, a implementação das políticas do setor ocorre sem interlocução com o Ibama. Além disso, o controle ambiental dos projetos eólicos pelo Ibama enfrenta problemas regulatórios relacionados à indefinição do momento de solicitação da licença prévia e às fragilidades dos estudos exigidos. No caso das políticas de responsabilidade da ANP estudadas aqui, não há atuação do Ibama.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transição energética é uma condição essencial para o enfrentamento da crise climática e para a construção de uma economia sustentável e resiliente. No Brasil, apesar da vantagem comparativa representada pela alta participação de fontes renováveis na matriz elétrica, o processo de transição energética impõe desafios significativos ao aparato institucional do Estado, especialmente às agências reguladoras. Este capítulo mostrou como Aneel e ANP têm respondido a essa agenda, tanto em termos de transformação de papéis e atribuições quanto de reconfiguração de capacidades institucionais.

Os achados revelam um cenário de avanços importantes, mas ainda incipientes, em direção a uma regulação ampliada. No caso da Aneel, observa-se um predomínio de práticas regulatórias ortodoxas, com foco na implementação técnica de diretrizes estabelecidas pelo MME. No entanto, iniciativas como a criação da Coordenação de Transição Energética e a incorporação de objetivos estratégicos ligados à sustentabilidade apontam para um movimento institucional de abertura à agenda ambiental e climática. Já no caso da ANP, o estudo do PNPB e da RenovaBio indica uma atuação mais transversal e propositiva.

Os dados mostram que a transição para um modelo de regulação ampliado ainda enfrenta barreiras importantes, como a rigidez institucional, a baixa coordenação entre órgãos governamentais, a escassez de capacitação técnica voltada para os novos desafios da agenda verde e a persistência de uma concepção restrita da regulação. A criação de estruturas internas dedicadas à transição energética, embora promissora, ainda carece de escala, recursos e respaldo normativo para provocar mudanças estruturais no modo de atuação das agências.

Um dos pontos críticos revelados pela pesquisa diz respeito à frágil articulação entre as agências reguladoras e o Ibama. O caso dos empreendimentos eólicos exemplifica essa desconexão: a ausência de avaliação ambiental estratégica no planejamento energético, a fragmentação do licenciamento ambiental e a concentração das decisões em nível estadual – muitas vezes mais permissivo – resultam em impactos socioambientais subestimados ou mal geridos. A atuação

isolada e compartimentalizada dos órgãos envolvidos compromete a capacidade do Estado de conduzir uma transição energética que seja ao mesmo tempo eficiente, justa e ambientalmente responsável.

Do ponto de vista das políticas públicas, os resultados sugerem a necessidade de uma reforma da governança regulatória brasileira que favoreça maior articulação entre agências reguladoras, ministérios e órgãos ambientais; promova a institucionalização de práticas de planejamento estratégico e avaliação ambiental integrada; e invista na capacitação técnica e analítica dos reguladores, com foco em justiça climática, inovação e desenvolvimento sustentável.

Para futuras pesquisas, recomenda-se explorar comparativamente o comportamento de diferentes agências reguladoras frente à agenda da transição verde, investigar as estratégias de mobilização interna por parte de burocracias engajadas em agendas ambientais e aprofundar o estudo sobre a capacidade transformativa das agências reguladoras diante da agenda climática.

REFERÊNCIAS

- ACZEL, M. *et al.* Anticipatory regulation: lessons from fracking and insights for Greenhouse Gas Removal innovation and governance. **Energy Research and Social Science**, v. 90, 2022.
- ANEEL – AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Portaria nº 6.912, de 9 de dezembro de 2024**. Aprova a Política de Governança Sustentável e Responsabilidade Socioambiental da Agência Nacional de Energia Elétrica – Política ESG/ANEEL. Brasília: Aneel, 2024.
- BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. (ed.). **The Oxford handbook of regulation**. Oxford: Oxford Handbooks Online, 2010.
- BARBIER, E. B. Is green growth relevant for poor economies? **Resource and Energy Economics**, v. 45, p. 178-191, 2016.
- BELINSKIJ, A. *et al.* From top-down regulation to bottom-up solutions: reconfiguring governance of agricultural nutrient loading to waters. **Sustainability**, v. 11, n. 19, p. 53-64, 2019.
- BLACK, J. Decentring regulation: understanding the role of regulation and self-regulation in a ‘post-regulatory’ world. **Current legal problems**, v. 54, n. 1, p. 103-146, 2001.
- BORGSTRÖM, S. Balancing diversity and connectivity in multi-level governance settings for urban transformative capacity. **Ambio**, v. 48, n. 5, p. 463-477, 2019.

BORRÁS, S. *et al.* **The transformative capacity of public sector organizations in sustainability transitions: a conceptualization.** Lund: Lund University, 2023. (Paper in Innovation Studies, n. 2023/02).

BOS, J. J.; BROWN, R. R. Assessing organisational capacity for transition policy programs. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 86, p. 188-206, 2014.

BOYLE, A. D. *et al.* Green New Deal proposals: comparing emerging transformational climate policies at multiple scales. **Energy Research and Social Science**, v. 81, 2021.

BRANNSTROM, C. *et al.* Perspectivas geográficas nas transformações do litoral brasileiro pela energia eólica. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 63, n. 1, p. 03-28, 2018.

BRASIL. Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 out. 1997.

BRASIL. Lei nº 10.762, de 11 de novembro de 2003. Dispõe sobre a criação do Programa Emergencial e Excepcional de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Distribuição de Energia Elétrica, altera as leis nºs 8.631, de 4 de março de 1993, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2003. p. 127.

BRASIL. Decreto nº 5.025, de 30 de março de 2004. Regulamenta o inciso I e os §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do art. 3º da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, no que dispõem sobre o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica – Proinfa, primeira etapa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 mar. 2004. p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.033, de 24 de setembro de 2014. Dispõe sobre a adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel comercializado com o consumidor final; altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e a Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993; revoga dispositivos da Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 set. 2014. p. 3.

BRASIL. Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 dez. 2017. p. 4.

BROWN, K. B. Wind power in northeastern Brazil: Local burdens, regional benefits and growing opposition. **Climate and Development**, v. 3, n. 4, p. 344-360, 2011.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. The new regulatory orthodoxy: a critical assessment. In: LEVI-FAUR, D. **Handbook on the Politics of Regulation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011. cap. 26.

CONCEIÇÃO, P. S. da; SILVA, A. F. da; SANTOS, M. J. S. dos. Social inequality and renewable energy: the case of afrodescendant territories in Northeastern Brazil. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 18, n. 12, p. 1-11, 2024.

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

CUNHA, B. Q. Bridging regulation theory and heterodox economics for effective industrial policy delivery: a theoretical exploration. **Revista do Serviço Público**, v. 76 (esp. A), p. 173-193, 2025.

CUNHA, B. Q.; DONADELLI, F. Mapping the relationship between regulation and innovation from an interdisciplinary perspective: a critical systematic review of the literature. **Regulation and Governance**, v. 19, n. 1, p. 161-181, 2025.

CUNHA, B. Q.; GOELLNER, I. de A. As agências reguladoras brasileiras no século XXI: enraizamento institucional e características organizacionais em perspectiva comparada. In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (ed.). **Trajetória e desafios do Estado brasileiro: 25 anos pós-reforma administrativa**. Brasília: Ipea, 2020.

CUNHA, B. Q.; PEREIRA, A. K.; GOMIDE, A. de Á. State capacity and utilities regulation in Brazil: exploring bureaucracy. **Utilities Policy**, v. 49, p. 116-126, 2017.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

FEINTUCK, M. Regulatory rationales beyond the economic: in search of public interest. In: BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. (ed.). **The Oxford handbook of regulation**. Oxford: Oxford Handbooks Online, 2010.

GROTENBREG, S. A.; VAN BUUREN, A. Realizing innovative public waterworks: aligning administrative capacities in collaborative innovation processes. **Journal of Cleaner Production**, v. 171, p. S45-S55, 2018.

HOGARTH, S.; MARTIN, P. The ratio of vision to data: promoting emergent science and technologies through promissory regulation, the case of the FDA and personalised medicine. **Regulation and Governance**, v. 15, n. 3, p. 969-986, 2021.

HSIEH, H. F.; SHANNON, S. E. Three approaches to qualitative content analysis. **Qualitative Health Research**, v. 15, n. 9, p. 1277-1288, 2005.

HUTTER, B. M. Understanding the new regulatory governance: business perspectives. **Law and Policy**, v. 33, n. 4, p. 459-476, 2011.

JAYASURIYA, K. Globalization and the changing architecture of the state: the regulatory state and the politics of negative co-ordination. **Journal of European Public Policy**, v. 8, n. 1, p. 101-123, 2001.

JONG, P. de *et al.* Hydroelectric production from Brazil's São Francisco River could cease due to climate change and inter-annual variability. **Science of the Total Environment**, v. 634, p. 1540-1553, 2018.

KULVE, H. *et al.* Influencing the direction of innovation processes: the shadow of authorities in demand articulation. **Science and Public Policy**, v. 45, n. 4, p. 455-467, 2018.

LAZARO, L. L. B.; THOMAZ, L. F. A participação de stakeholders na formulação da política brasileira de biocombustíveis (RenovaBio). **Ambiente e Sociedade**, 24, 2021.

LEVY, B.; SPILLER, P. T. A framework for resolving the regulatory problem. *In*: LEVY, B.; SPILLER, P. T. (ed.). **Regulations, institutions, and commitment: comparative studies of telecommunications**. Cambridge University Press, 1996. p. 1-35.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.

MAJONE, G. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. **Journal of Public Policy**, v. 17, n. 2, p. 139-167, 1997.

MEIRELES, A. J. *et al.* Socio-environmental impacts of wind farms on the traditional communities of the western coast of Ceará, in the Brazilian Northeast. **Journal of Coastal Research**, n. 65, p. 81-86, 2013.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD regulatory policy outlook 2021**. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/10/oecd-regulatory-policy-outlook-2021_c5274577/38b0fdb1-en.pdf.

PAULA, L. F. de; CARMO, B. S. Environmental impact assessment and life cycle assessment for a deep water floating offshore wind turbine on the Brazilian continental shelf. **Wind**, v. 2, n. 3, p. 495-512, 2022.

PÊGO FILHO, B. *et al.* **Impactos fiscais da crise de energia elétrica**: 2001 e 2002. Brasília: Ipea, 2001. (Texto para Discussão, n. 816). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/e2301a88-fa90-4317-a603-6cab068d6fe9/content>.

PEREZ-ALEMAN, P. Regulation in the process of building capabilities: strengthening competitiveness while improving food safety and environmental sustainability in Nicaragua. **Politics and Society**, v. 41, n. 4, p. 589-620, 2013.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PORTER, M. E.; LINDE, C. V. D. Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship. **Journal of Economic Perspectives**, v. 9, n. 4, p. 97-118, 1995.

SILVA, L. F. da *et al.* Impactos socioambientais de parques eólicos no Brasil: uma revisão da literatura. **Diversitas Journal**, v. 7, n. 3, 2022.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political Science Quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOARES, V. F. Regulatory framework of wind power in Brazil. **Energy Law and Regulation in Brazil**, p. 159-181, 2018.

TURKOVSKA, O. *et al.* Land-use impacts of Brazilian wind power expansion. **Environmental Research Letters**, v. 16, n. 2, 2021.

VAN GESTEL, K.; VOETS, J.; VERHOEST, K. How governance of complex PPPs affects performance. **Public Administration Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 140-188, 2012.

VARDIERO, P.; LIMA, A. P. da C. S.; HIDD, G. Wind energy in Brazil: present trends and future scenarios. **International Journal of Advanced Engineering Research and Science**, v. 7, n. 10, 2020.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MASTINI, R.; KALLIS, G.; HICKEL, J. A green new deal without growth? **Ecological Economics**, v. 179, 2021.

PEREZ, L. P. *et al.* Mudanças climáticas e desastres: análise das desigualdades regionais no Brasil. **Sustainability in Debate**, v. 11, n. 3, p. 278-296, 2020.

ROCKSTRÖM, J. *et al.* Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. **Ecology and society**, v. 14, n. 2, 2009.

POSFÁCIO

Os capítulos deste relevante livro nos contam, com base em detalhada revisão de literatura e em pesquisas empíricas novas, o que se passou com as agências reguladoras brasileiras desde os anos 1990, e como elas estão operando hoje.

A atividade administrativa de regulação existiu e cresceu sempre no Brasil, desde o século XIX. Pelo modelo mais antigo, ainda hoje presente em muitos casos, ela se baseia em leis que, além de delinear cada setor, agregam certas competências reguladoras setoriais em um mesmo ente ou órgão da administração pública. Mas são organizações administrativamente instáveis e com fragilidades internas, inclusive pela forte dependência de atribuições de vários outros órgãos, de natureza técnica ou política.

Pelo *enfoque estrutural*, a grande inovação no mundo da regulação dos anos 1990 foi concentrar mais competências com os reguladores administrativos setoriais, além de desenhar esses reguladores com base na ideia de *autonomização* – o que não é propiciado pelo modelo vindo do passado e ainda em uso em muitos casos. Valeu para isso uma experiência singular que se iniciara em 1965, com o Banco Central: um ente separado da administração central, na forma de autarquia, com elevado *status* e concentrando ao máximo as ações normativas, liberatórias, fomentadoras, fiscalizadoras e sancionadoras sobre todo o setor, e com um corpo burocrático robusto e duradouro.

Esse tipo de estruturação foi transposto para as agências reguladoras que surgiam nos anos 1990, e ganhou um reforço na lei do setor elétrico, a primeira a ser aprovada: para propiciar autonomia, os dirigentes da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) receberam mandatos fixos, o que não existia à época em outros reguladores, mesmo o Banco Central. O modelo se aprofundaria na lei de telecomunicações, que deu à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a primeira agência a ser efetivamente instalada, em novembro de 1997, a garantia legal de “independência administrativa” e “autonomia financeira”.

A ideia de *autonomização* não mais seria abandonada, apesar de alguns discursos críticos quando de transições governamentais, e normas mais ou menos parecidas acompanhariam a criação das várias agências, sendo consolidadas em 2019 na Lei Geral de Agências. Em 2021, mandatos fixos foram estendidos ao próprio Banco Central.

Em seus vários capítulos, este livro nos dá conta de fatores que, nestes trinta anos, andaram modulando a estruturação e a autonomia das agências. Uma modulação

tem vindo da permanente sucessão de leis, que, para implementar políticas diferentes, vão dando competências diversas às agências, naturalmente acompanhadas de novos condicionamentos legais. Há, portanto, um regulador legislativo mutante e bastante ativo, dialogando permanentemente com o regulador administrativo autônomo.

As novas políticas criadas pelo regulador legislativo vão também sujeitando as agências à observância de definições políticas periódicas vindas de autoridades administrativas externas (conselhos, ministros etc.). O livro dá destaque a algumas dessas novas políticas – de caráter social, ambiental e econômico – e mostra seus efeitos, pelo ângulo estrutural, sobre os reguladores – a Aneel e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) são exemplos relevantes.

Ainda quanto à estrutura, é importante também chamar a atenção para um fator inesperado que vem afetando a autonomia das agências – e que, para além das intervenções legislativas e do Executivo, vem submetendo-as a instabilidades e a certas conveniências políticas informais. São as frequentes iniciativas do controlador federal de contas, o Tribunal de Contas da União (TCU), um órgão não jurisdicional, assessor do Congresso Nacional, comandado por uma maioria de ministros com forte viés político-partidário.

Mesmo sem base constitucional e legal, o TCU vem tendo sucesso em participar de modo bem ativo em definições que, segundo o direito, seriam da competência exclusiva de autoridades administrativas (modelagens de leilões, concessões e arrendamentos, questões tarifárias, celebração de acordos etc.). Esses movimentos, debatidos de início apenas pelo mundo jurídico, vieram a ser percebidos pela opinião pública no início de 2026, no contexto de um enfrentamento com um regulador forte e já muito autônomo, que até então escapara das iniciativas do TCU: o Banco Central. Os próximos anos devem trazer novidades quanto a essa surpreendente distorção.

Como o livro nos mostra, o movimento de criação de agências reguladoras afetaria também outro paradigma administrativo, relativo à *tomada de decisões*. Até então, mesmo em organizações reguladoras consolidadas (como o Banco Central), a construção de decisões tendia a ser muito interna, relativamente informal e voluntarista, além de pouco transparente. A novidade impulsionada nos anos 1990 foi a *processualização administrativa*, que sujeitou o trabalho decisório à ampla publicidade (divulgação prévia de minutas e estudos), à oitiva organizada da sociedade (em consultas e audiências públicas, por exemplo), à motivação técnica das decisões e regulamentos etc.

Essa mudança foi tributária em parte de renovações mais gerais que ocorriam à época no direito administrativo, por força da Constituição Federal de 1988 e de outras leis gerais. Mas, no campo regulatório, ela se aprofundaria bastante com as

agências que então surgiam. Valeu o especial impulso da lei de telecomunicações, que, em 1997, submeteu a Anatel a um conjunto robusto de regras legais sobre as condições e os limites de seus processos (exigência de consulta pública para todos os atos normativos, dever de motivar todos os atos administrativos, dever de “mínima intervenção na vida privada” etc.).

Dentro desse espírito, a própria agência, em sua primeira resolução, imporia a si mesma normas modernas e detalhadas de direito administrativo (sobre processo normativo, processo sancionador, processo de invalidação, audiência pública, denúncia etc.). A iniciativa da Anatel antecipou a Lei Federal de Processo Administrativo – que seria editada em 1999, seguindo um movimento iniciado pouco antes pelo estado de São Paulo. Com algumas matizações, o modelo seria seguido pelas outras agências.

O desafio, então, foi aprender a lidar com as novas formas e com a participação social na tomada das decisões, bem como construir capacidades para atender a essas exigências legais de motivações técnicas. Os capítulos do livro mostram as frustrações quanto a isso (como a persistente predominância de empresas e suas associações nas consultas públicas) e as importantes iniciativas do Executivo e das agências para embasar com evidências a edição, avaliação e revisão dos regulamentos de regulação – com o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) em 2007, e sua reformulação em 2023; o decreto de 2020 sobre análises de impacto regulatório, estimulado pela Lei Geral de Agências etc.

Esse fenômeno da *processualização*, marca distintiva das agências desenhadas a partir dos anos 1990, vem se aprofundando constantemente desde então. Quanto a ele, o livro traz outras importantes contribuições, ao discutir a literatura sobre mudanças administrativas e seus fatores, bem como sobre os desafios das decisões baseadas em evidências.

Um último ponto, que nos remete ao futuro. Regulação administrativa não é praticada apenas em entidades com nome e estrutura de agências autônomas. Boa parte das atividades do Executivo central, inclusive nos estados e municípios, envolve justamente a regulação administrativa do setor privado. Nos últimos anos, e o livro chama a atenção para isso, normas passaram a cobrar *processualização* também de reguladores administrativos federais organizados segundo o modelo mais antigo, isto é, sem a mesma estrutura e autonomia das agências. Até onde isso pode ir? Quais as possibilidades, dificuldades e limites específicos desses reguladores?

Mais ainda: que tipo de coordenação mais geral do Poder Executivo – e entre os Executivos dos vários entes da Federação – seria possível construir envolvendo todas as agências e os outros reguladores, seja para superar atrasos de reguladores específicos, seja para articular melhor as múltiplas atuações reguladoras?

Esta parece ser uma agenda fundamental do futuro e alguns capítulos do livro chamam a atenção para isso.

Mas como avançar? O Congresso Nacional já começou a debater a sério essa agenda com o projeto da Câmara dos Deputados para uma Lei de Governança da Ordenação Pública Econômica (Projeto de Lei nº 4.888, de 2019, dos deputados Eduardo Cury e Alessandro Molon, em tramitação). Esse projeto de lei procura articular um papel claro de coordenação para os chefes dos Poderes Executivos, mas respeitando a autonomia dos reguladores que a tiverem recebido de suas leis de criação. O debate a respeito precisa se ampliar e os achados deste livro são decisivos para qualificá-lo.

Carlos Ari Sundfeld

Professor titular da Escola de Direito de São Paulo
da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP)
Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP)

NOTAS BIOGRÁFICAS

ALKETA PECI

Professora da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV); e doutora em administração pela FGV.

ANA CLÁUDIA FARRANHA

Professora na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB); e doutora em ciências sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

ANA KARINE PEREIRA

Professora adjunta do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB); e doutora em ciência política pela UnB.

ANDREA PEREIRA MACERA

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG); secretária de competitividade e política regulatória no Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) entre 2023 e 2025; e doutora em economia pela Universidade Católica de Brasília (UCB).

BRUNO QUEIROZ CUNHA

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e doutor em políticas públicas, estratégias e desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

CLÁUCIA PICCOLI FAGANELLO

Assistente de pesquisa pleno do Programa de Incentivo à Pesquisa Aplicada (Pipa) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e doutora em administração estratégica pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

ELIZE MASSARD DA FONSECA

Professora associada da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV); e doutora em política social pela University of Edinburgh, Reino Unido.

FELIX GARCIA LOPEZ JÚNIOR

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e doutor em sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

FLÁVIA MARIA DE MATTOS DONADELLI

Professora assistente na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV); e doutora em ciência política pela London School of Economics and Political Science (LSE).

FLAVIO LYRIO CARNEIRO

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); coordenador-geral de avaliação *ex ante* e executiva na Secretaria de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Planejamento e Orçamento; e doutor em economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

JEOVAN ASSIS DA SILVA

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Secretaria de Competitividade e Política Regulatória do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC); professor de administração pública na Universidade do Distrito Federal (UnDF); e doutor em administração pela Universidade de Brasília (UnB).

MARIO SCHAPIRO

Professor associado da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP); e doutor em direito econômico pela Universidade de São Paulo (USP).

MAURÍCIO MOTA SABOYA PINHEIRO

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); pesquisador colaborador pleno no Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Universidade de Brasília (PPGFIL/UnB); e doutor em filosofia pela Universidade de São Paulo (USP).

M. KEREM COBAN

Professor assistente de políticas públicas e gestão na School of Oriental and African Studies (SOAS), University of London; e doutor em políticas públicas pela Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore.

NATÁLIA MASSACO KOGA

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e doutora em ciência política pela Universidade de Westminster.

NATASHA SCHMITT CACCIA SALINAS

Professora da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito Rio); e doutora em direito pela Universidade de São Paulo (USP).

NICOLAU DE MEDEIROS FAUSTINO

Analista administrativo da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) em exercício na Secretaria de Acompanhamento e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República; e mestre em governança e desenvolvimento pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

OSMANY PORTO DE OLIVEIRA

Professor no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp); e doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP).

PEDRO LUCAS DE MOURA PALOTTI

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e doutor em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB).

SABRINA FERNANDES MACIEL

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) e diretora de política regulatória na Secretaria de Competitividade e Política Regulatória do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) entre 2023 e 2025; e mestra em políticas públicas pelo Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola Nacional de Administração Pública (Enap)/Columbia Global Centers.

WANDERSON MAIA NACIMENTO

Técnico em assuntos educacionais da Escola Nacional de Administração Pública (Enap); assessor na Imprensa Nacional da Casa Civil da Presidência da República; professor no Programa de Pós-Graduação em Avaliação e Monitoramento em Políticas Públicas da Enap; e doutor em direito pela Universidade de Brasília (UnB).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Analistas Técnicos

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Diagramadora Sênior

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Vivian Barros Volotão Santos

Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Diagramadores/Web Design

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Camila Guimarães Simas

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais



Missão do Ipea

Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.



Este livro busca lançar luz sobre a trajetória exitosa, porém incompleta, percorrida pelo Brasil ao longo de três décadas desde o início do processo de estruturação de seu Estado regulador e das agências reguladoras autônomas em nível federal. Como se pode notar nos capítulos que o compõem, a intersecção entre a função regulatória e temas transversais de políticas públicas vai além das tradicionais preocupações com falhas de mercado, promoção da concorrência e da eficiência econômica estática. Também se evidencia nos estudos reunidos nesta obra, produzidos por autoras e autores com ampla experiência no campo, que não se trata apenas de cumprir com os padrões e as boas práticas internacionais do momento, mas de reconhecer que os desafios contemporâneos ao desenvolvimento nacional estão eivados de incertezas e interdependências. Para todos eles, a regulação está e permanecerá implicada.

O livro cumpre com o propósito de contribuir para a evolução permanente e em curso do Estado brasileiro, ao informar seu papel de regulador e auxiliar na qualificação de instituições, instrumentos e atores dedicados à importante missão pública contida no exercício da regulação estatal.

