

**Universidade de São Paulo**  
Faculdade de Direito

Patricia Rodrigues Pessoa Valente

Avaliação de Impacto Regulatório  
*Uma ferramenta à disposição do Estado*

Dissertação de Mestrado

Orientador: Prof. Dr. Sebastião Botto de Barros Tojal

São Paulo

2010

Patricia Rodrigues Pessoa Valente

Avaliação de Impacto Regulatório  
*Uma ferramenta à disposição do Estado*

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, área de concentração Direito do Estado, sob orientação do Prof. Dr. Sebastião Botto de Barros Tojal.

São Paulo

2010

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>07</b>
<b>CAPÍTULO 1.....</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
1.1. A regulação e o Estado regulador brasileiro.....	14
1.2. Qual o modelo de Estado regulador por trás da ideia de <i>avaliação de impacto regulatório</i> ?.....	20
1.3. A <i>avaliação de impacto regulatório</i> e o processo de tomada de decisão regulatória.....	24
1.3.1. <i>avaliação de impacto regulatório</i> : uma ferramenta à disposição do Estado e não do governo.....	26
<b>CAPÍTULO 2 - AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO: UM INSTRUMENTO À DISPOSIÇÃO DO ESTADO.....</b>	<b>29</b>
2.1. Apresentando a <i>avaliação de impacto regulatório</i> ao leitor brasileiro.....	29
2.2. O que é uma <i>avaliação de impacto regulatório</i> ?.....	32
2.3. As definições de <i>avaliação de impacto regulatório</i> na literatura especializada.....	33
2.4. Distinguindo <i>avaliação de impacto regulatório</i> de outras ferramentas de controle do Estado.....	36
2.4.1. <i>avaliação de impacto regulatório</i> e auditoria operacional realizada pelos Tribunais de Contas .....	36
2.4.2. <i>avaliação de impacto regulatório</i> e estudo de impacto ambiental.....	41
2.4.3. <i>avaliação de impacto regulatório</i> e avaliação legislativa.....	47
2.4.4. <i>avaliação de impacto regulatório</i> e consulta pública.....	50
2.5. Como e quando utilizar a <i>avaliação de impacto regulatório</i> : as etapas desse procedimento.....	53
2.6. Experiências estrangeiras.....	61
2.6.1. A experiência dos Estados Unidos da América.....	62
2.6.2. A experiência da Inglaterra.....	64
2.6.3. A experiência da União Europeia.....	67
2.7. Qual é o objeto da <i>avaliação de impacto regulatório</i> e quem é o responsável por realizá-la?.....	70
2.7.1. Toda e qualquer decisão regulatória deveria ser submetida a uma <i>avaliação de impacto regulatório</i> ?.....	74
2.7.2. Quando se deve avaliar uma decisão regulatória?.....	76
2.8. Resenha literária: as críticas e defesas à <i>avaliação de impacto regulatório</i> .....	77
2.9. Propondo um conceito de <i>avaliação de impacto regulatório</i> .....	88
<b>CAPÍTULO 3 - ANOTAÇÕES SOBRE OS POSSÍVEIS MÉTODOS DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO.....</b>	<b>90</b>
3.1. Uma breve introdução à economia.....	91
3.2. Alguns métodos para uma análise racional das decisões regulatórias.....	92
3.2.1. Análise de custo-benefício.....	93
3.2.2. Análise de custo-efetividade.....	97
3.2.3. Outros métodos utilizados na <i>avaliação de impacto regulatório</i> .....	99

3.3. Dificuldades na elaboração da <i>avaliação de impacto regulatório</i> : a coleta de dado.....	103
<b>CAPÍTULO 4 - O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO DIREITO BRASILEIRO.....</b>	<b>107</b>
4.1. Breve introdução a uma leitura econômica do direito.....	108
4.2. O princípio da eficiência no Direito Brasileiro.....	110
4.3. Um dos fundamentos jurídicos da <i>avaliação de impacto regulatório</i> no ordenamento brasileiro: o princípio da eficiência.....	116
4.4. Conclusão parcial: a adoção da <i>avaliação de impacto regulatório</i> tornaria o Estado brasileiro mais eficiente?.....	119
<b>CAPÍTULO 5 - A AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO E O DÉFICIT DEMOCRÁTICO DO ESTADO REGULADOR.....</b>	<b>123</b>
5.1. Uma possível tradução de <i>accountability</i> para o português.....	124
5.1.1. Algumas acepções de legitimidade.....	124
5.1.2. Legitimidade e responsabilização: por um Estado regulador mais eficiente.....	128
5.2. Conclusão parcial: a <i>avaliação de impacto regulatório</i> como uma ferramenta redutora do déficit democrático e um caminho para a efetividade do princípio da eficiência.....	136
<b>CAPÍTULO 6 - POR QUE SE DEVE PROPOR UM CONTROLE POLÍTICO DOS AGENTES REGULADORES?.....</b>	<b>139</b>
6.1. Uma introdução à teoria do agente-principal.....	141
6.2. A <i>avaliação de impacto regulatório</i> como mecanismo de controle político do agente regulador.....	148
6.2.1. A autonomia das agências reguladoras e a figura do controle político.....	153
6.3. Conclusão parcial: o controle político e a legitimação das decisões regulatórias.....	159
<b>CAPÍTULO 7 - A AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO E O BRASIL.....</b>	<b>164</b>
7.1. <i>avaliação de impacto regulatório</i> e o direito brasileiro.....	164
7.2. A unidade central de supervisão da qualidade da regulação: as particularidades do caso brasileiro.....	169
7.3. O Estado brasileiro e a <i>avaliação de impacto regulatório</i> .....	175
7.3.1. O PRO-REG.....	177
7.3.1.1. A <i>avaliação de impacto regulatório</i> no PRO-REG.....	181
7.3.2. O Programa de Melhoria da Regulação da ANVISA.....	183
7.4. Um balanço da experiência brasileira.....	188
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>195</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>199</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>217</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>218</b>

## APRESENTAÇÃO

A regulação estatal cresceu nas últimas décadas em diversos países com o objetivo de ajustar políticas econômicas e sociais aos planos dos governantes.

Nos chamados países desenvolvidos, houve um aumento sem precedentes de novas fórmulas regulatórias relacionadas ao meio ambiente, à saúde e à segurança. Se nos Estados Unidos se falava em desregulação (*deregulation*) como tentativa de explicar a diminuição da intervenção estatal em alguns setores da economia, na Europa reformas regulatórias foram realizadas para aperfeiçoar o tratamento conferido aos serviços privatizados e aos setores que exigiam do Estado uma abordagem mais eficiente e menos onerosa para a iniciativa privada<sup>1</sup>.

Nos países em desenvolvimento como o Brasil, também houve pelo menos três categorias de reação aos movimentos econômicos das últimas décadas: (i) elaboração de uma estrutura regulatória aplicável aos setores privatizados da economia (*e.g.* telecomunicações e energia); (ii) mudança na intervenção estatal em alguns setores para atrair investimento privado (*e.g.* portos e aviação civil); e (iii) aperfeiçoamento da regulação em setores que, em sua essência, exigem constante controle em razão do dever estatal de preservar a saúde humana e o meio ambiente (*e.g.* saúde e meio ambiente).

Apesar de a regulação estatal ter sido (e ainda ser) largamente utilizada, muito se discute a respeito da eficiência das políticas e medidas adotadas, pois uma regulação ineficiente pode acarretar dispêndio não só para o próprio Estado, gerando prejuízo aos cofres públicos, como também para a sociedade em geral. Experiências nacionais e estrangeiras mostram que a regulação pode resultar em altos custos para as empresas que em geral são repassados aos preços finais, portanto, aos usuários e consumidores.

---

<sup>1</sup> Exemplo disso é o movimento presente em países da Europa intitulado *Better Regulation*. As raízes e características desse movimento coincidem com a história da *avaliação de impacto regulatório*, que será explicada no capítulo 2 deste trabalho.

Diante disso, a Emenda Constitucional 19/98, que elevou a eficiência ao *status* de princípio constitucional da administração pública, foi aprovada e trouxe às faculdades de direito discussões antes restritas a escolas de economia e administração pública. No contexto brasileiro, a pergunta, agora, é: tomando as decisões regulatórias como referencial analítico, é possível medir a eficiência do Estado?

Na tentativa de responder a essa pergunta, o presente trabalho tem, como objetivo primário, a apresentação da *avaliação de impacto regulatório – AIR* como uma das ferramentas possíveis e existentes para medir a eficiência das decisões do Estado regulador.

Em breves linhas, a *AIR* é um procedimento ordenado de tomada de decisão no âmbito da atividade regulatória estatal. Baseia-se no uso sistemático de análises sobre os possíveis efeitos de uma determinada decisão regulatória por meio do qual é possível tornar a intervenção mais eficiente e propiciar uma regulação de melhor qualidade<sup>2</sup>.

A escolha da *AIR* não quer dizer que sua aplicação seja a única medida adequada ou necessária para tornar o Estado mais eficiente: trata-se de apresentá-la como um dos meios de o Estado brasileiro mostrar-se fiel aos seus objetivos declarados nas políticas públicas emanadas dos Poderes Legislativo e Executivo, e ao seu dever constitucional de eficiência.

Além disso, é sabido que qualquer mecanismo de controle não pode ser considerado de forma isolada, mas sim como um elemento idealizado em meio a outros em busca de maior transparência. Os termos *avaliação de impacto regulatório – AIR* – ou *análise de impacto regulatório* utilizados neste trabalho não abrangem a ponderação de normas, no sentido estritamente formal, emanadas do Poder Legislativo. Parte do objeto do trabalho engloba decisões regulatórias criadas por agentes da administração indireta imbuídos do dever legal de regular determinado setor (como agências reguladoras, entidades de padronização, bancos centrais, etc.) que podem resultar em instrumentos normativos de natureza administrativa. Além do poder normativo dos agentes reguladores, a *AIR* também tem como objeto auxiliar o

---

<sup>2</sup> Essa é a opinião de órgãos internacionais como a OCDE e o Banco Mundial.

processo de tomada de decisão relativa à atividade regulatória estatal, que pode não resultar em uma norma<sup>3</sup>.

Nessa toada, não se pode perder de vista que a legitimidade do agente regulador é um tema caro ao direito pátrio. No atual modelo de Estado, o agente administrativo não eleito, no exercício de seus poderes, toma decisões que podem gerar grande impacto aos particulares. Deseja-se, a partir da adoção da *AIR*, dotar a máquina estatal de mecanismos para que os interessados possam ser ouvidos. Além disso, acredita-se que com a *AIR* o Estado regulador apresentará medidas mais adequadas ao interesse geral uma vez que estará em maior sintonia com as necessidades dos particulares afetados. Assim, busca-se apresentar essa ferramenta com o intuito de conferir ao Estado brasileiro condições de tornar-se mais responsável e mais democrático. Estes conceitos serão abordados ao longo da dissertação.

Nesse sentido, pretende-se contribuir para o aprofundamento do saber não só dos processos decisórios, mas sobretudo das relações interinstitucionais estabelecidas no ambiente regulatório, bem como do arranjo institucional voltado a atribuir legitimidade às decisões regulatórias. Acredita-se, dessa maneira, ser possível adicionar à adoção da *AIR* outros argumentos que não estejam restritos ao universo econômico.

Ainda resta expor o caminho que se será traçado nos capítulos seguintes. Para atender ao objetivo primário do trabalho (apresentar a *AIR* como uma das ferramentas para medir a eficiência das decisões estatais) serão propostas quatro perspectivas orientadoras do raciocínio e da linha de argumentação a ser desenvolvida. Além da primeira perspectiva que se identifica com o referido objetivo primário, a segunda aponta para o fato de a *AIR* ser suficiente para dar efetividade à vontade do constituinte derivado, quando da constitucionalização do princípio da eficiência com a Emenda Constitucional 19/98. A terceira perspectiva trata da capacidade de a *AIR* conferir legitimidade às decisões do agente regulador e, com isso, reduzir o déficit democrático do Estado regulador. A quarta e última perspectiva resume-se à utilização da *avaliação de impacto regulatório* como mecanismo de controle político das agências

---

<sup>3</sup> Note-se que neste trabalho não serão tratadas as atividades-meio dos agentes reguladores (*e.g.* compras, concursos e organização administrativa), uma vez que o objetivo central é analisar a sua atividade-fim (*i.e.* regulação estatal).

reguladoras pelos agentes eleitos que delegaram a essas entidades autônomas poderes para regular determinado mercado ou atividade.

A inexistência, no Brasil, de trabalhos acadêmicos sobre a *AIR* tornou a realização desta dissertação ao mesmo tempo simples e complexa. Foi mais simples do ponto de vista da pesquisa: diferentemente do que ocorre com temas mais populares nos bancos das faculdades de direito, logo veio a sensação de que o mundo jurídico nacional havia dado pouca atenção ao assunto. Essa vantagem, contudo, mostrou que poucos trabalhos poderiam servir de subsídio. Diante dessa carência de material e pesquisa sobre o assunto, foi necessário valer-se de bibliografia estrangeira e de estudos elaborados por órgãos governamentais nacionais e internacionais.

Apesar de ser instrumento novo, ainda não adotado no país, será demonstrado ao longo desta dissertação que a *avaliação de impacto regulatório* já encontra no ordenamento jurídico brasileiro fundamento constitucional e legal necessário não só para autorizar como, principalmente, impor sua adoção pela administração pública. Esse tema será mais detalhado no capítulo 4, quando será analisado o princípio da eficiência *vis a vis* a *avaliação de impacto regulatório*.

Considerando que o principal componente da *AIR* é a análise dos diferentes impactos de uma decisão regulatória sobre os possíveis atores afetados, um estudo amplo e completo dessa ferramenta sem dúvida abordaria aspectos relativos a outras áreas do conhecimento, como ciências sociais, economia e ciência política. No entanto, a análise a ser realizada será eminentemente jurídica e utilizará contribuições dessas ciências quando for necessário e apenas como fonte de exemplificação e apoio para o desenvolvimento de conclusões.

Ademais, essa análise jurídica não será um estudo de direito comparado entre o sistema brasileiro e os sistemas jurídicos nos quais a *avaliação de impacto regulatório* já é uma prática. As experiências estrangeiras serão aqui utilizadas como ilustrações que permitem tornar explícitos os contornos dessa ferramenta e os debates jurídicos em torno dela.

Tampouco se pretende realizar uma *AIR* ao longo deste trabalho. Como será demonstrado adiante, para tal tarefa seria necessário passar por todas as etapas dessa avaliação



em conjunto com outros profissionais, cuja formação se relacione ao conteúdo da decisão a ser tomada (*e.g.* economistas, cientistas sociais, etc.). Essas atividades fugiriam dos requisitos de um trabalho acadêmico individual a ser apresentado como condição para a obtenção do título de mestre, pois seria um relatório de avaliação e não uma reflexão teórica sobre o tema.

Por fim, vale desde logo esclarecer que muito já se falou acerca do controle do Judiciário sobre as atividades dos agentes reguladores. A abordagem aqui proposta é voltada ao controle das atividades regulatórias por outro viés: pelo procedimento e menos pelo sujeito. Por meio de uma ferramenta a ser introduzida no sistema regulatório brasileiro, que ainda está em fase embrionária, acredita-se que os Poderes Legislativo e Executivo, bem como todos os interessados poderão controlar o exercício da atividade regulatória. De toda forma, vale mencionar que a *AIR* poderá certamente auxiliar o controle realizado pelo Poder Judiciário, bem como de outros sujeitos e meios, porém esse não será o objeto deste trabalho.

O objetivo secundário desta dissertação restringe-se à análise da iniciativa governamental de introdução da *avaliação de impacto regulatório* no processo de tomada de decisão do Estado regulador brasileiro. Em 2008 a Casa Civil da Presidência da República se responsabilizou pela execução do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg<sup>4</sup>) cujo objetivo é “melhorar a qualidade da regulação federal”. O Programa, que terá duração de três anos e recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do próprio governo, tem como missão a implementação e institucionalização da *avaliação de impacto regulatório* no país.

Para tanto será realizada, após esta apresentação, breve introdução acerca do tema (capítulo 1) e em seguida, no capítulo 2, a *AIR* será apresentada a partir da literatura estrangeira e das experiências de outros países. Ao final do capítulo 2 será proposto conceito de *AIR* a ser utilizado para os fins deste trabalho. Em continuação, serão ainda apresentados os

---

<sup>4</sup> O Pro-Reg foi instituído pelo Decreto 6.062 de 16 de março de 2007 e aprovado pelo Senado Federal em dezembro de 2006.

possíveis métodos adotados para levar a cabo a *AIR* (capítulo 3). Com isso, pretende-se dar os primeiros passos para atender à primeira perspectiva de análise acima apresentada<sup>5</sup>.

A segunda perspectiva de análise será desenvolvida no capítulo 4, quando serão analisadas as funcionalidades dessa ferramenta *vis a vis* o princípio constitucional da eficiência estatal. Dando continuidade a esse modelo, no capítulo 5, a *avaliação de impacto regulatório* será apresentada como mecanismo de recomposição do déficit democrático dentro do processo de tomada de decisão administrativa do agente regulador estatal, a fim de abordar a terceira perspectiva de análise apresentada. E, de acordo com a quarta perspectiva de análise, no capítulo 6 será abordado o potencial da *AIR* como mecanismo de controle político das agências reguladoras pelos Poderes Legislativo e Executivo. No capítulo 7, será apresentada a experiência nacional com essa ferramenta e a promessa para sua adoção pelo Estado brasileiro. Por fim, nas considerações finais, além de serem apresentadas conclusões gerais sobre o tema, serão sugeridas questões para novas investigações.

---

<sup>5</sup> Note-se que a primeira perspectiva de análise será plenamente concretizada na medida em que a linha de argumentação evoluir para as demais perspectivas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem a pretensão de esgotar o tema, pretendeu-se apresentar a *avaliação de impacto regulatório* como ferramenta a ser utilizada pelo direito administrativo para auxiliar, nas palavras de PAULO MODESTO, o Estado a encontrar “um novo equilíbrio entre os interesses fundamentais do direito administrativo”. Assim, aconselha o publicista baiano a se evitar “tanto a *prepotência* quanto a *impotência* do Estado”. De tudo o quanto foi exposto, é possível sumarizar as seguintes conclusões:

1) Diante dos fenômenos econômicos, sociais e institucionais que atingiram a manifestação do direito e a ideia de Estado nos últimos anos, o conceito de *regulação* adotado é abrangente. Contempla fórmulas alternativas como a autorregulação e a não-intervenção estatal, ao lado das regras tradicionais de comando e controle (*command and control*).

2) Aqui considerada como uma ferramenta à disposição do Estado, a *avaliação de impacto regulatório* deve ser situada dentro da atividade regulatória estatal a qual, por sua vez, é limitada pelas políticas públicas setoriais elaboradas pelos poderes institucionais competentes (Poder Legislativo e Poder Executivo). Além disso, a atividade de *regular* não pode ser confundida com aquela de *governar*, sob pena de permitir que influências político-partidárias permeiem atividade pretendida como técnica e imune à instabilidade das alternâncias do poder.

3) Para não ser mal compreendida, tomou-se cuidado com a apresentação da *avaliação de impacto regulatório* uma vez que a discussão e a produção acadêmica a respeito do tema ainda são escassas no Brasil. A pergunta “o que é uma avaliação de impacto?” foi respondida de diversas formas: pela reunião de definições extraídas da literatura especializada internacional, pelo contraste com procedimentos e ferramentas já existentes no Brasil, por meio da descrição das suas etapas, pelas experiências estrangeiras e pela descrição do seu objeto.

4) Diante das variáveis suscetíveis à definição dessa ferramenta, propôs-se o seguinte conceito: a *avaliação de impacto regulatório* é instrumento de controle da atividade regulatória do Estado por meio de procedimento administrativo voltado à análise das medidas regulatórias a serem adotadas ou já adotadas pelos agentes reguladores com base em

evidências empíricas, resultando na introdução de mecanismos de legitimação democrática e de responsabilização do regulador.

5) Vale a pena reproduzir aqui de forma sintética as fases que compreendem a *AIR ex ante*: (1) definição do problema; (2) criação de uma linha do tempo com o *status quo*; (3) definição dos objetivos; (4) consulta e participação dos possíveis afetados a fim de validar as conclusões obtidas nas fases anteriores; (5) seleção das diferentes opções a serem consideradas; (6) escolha do método que será utilizado para analisar as opções apontadas; (7) mapeamento dos dados necessários para a mensuração dos benefícios e custos de todas as opções identificadas; (8) análise e comparação das opções de acordo com o método escolhido e elaboração da minuta do relatório da *AIR* e da medida regulatória a ser adotada; (9) consulta pública das minutas de medida regulatória e do relatório de *AIR* para validação do resultado com os interessados; (10) adequação do relatório de *AIR* e da sugestão de medida regulatória a ser adotada ao agente regulador responsável pela tomada de decisão.

6) Das dez fases assinaladas acima, as fases 5 e 8 de seleção das diferentes opções e análise dos custos e benefícios são de suma importância a fim de imprimir no procedimento a racionalidade necessária para o processo de tomada de decisão baseado em evidências verificadas e mensuradas a partir da realidade vivida. Dois foram os métodos de análise econômica abordados: análise de custo-benefício e análise de custo-efetividade, por serem os mais utilizados na prática internacional. Contudo, com o passar dos anos, verifica-se constante adoção de métodos híbridos surgidos da reunião de dois ou mais métodos, como o *soft cost-benefit analysis*.

7) Verificou-se, no capítulo 4, que a *avaliação de impacto regulatório* já encontra fundamento no ordenamento jurídico brasileiro. Isso se justifica em função do princípio constitucional da eficiência (nas suas dimensões de eficiência como meio e como resultado), porém também diante dos princípios da administração pública que, a um só tempo, recomendam o uso dessa ferramenta limitando-a.

8) No entanto, a aplicação da *avaliação de impacto regulatório* no Brasil não pode derivar de uma leitura estritamente econômica do princípio constitucional da eficiência. Apesar de se mostrar cada vez mais necessária, a leitura econômica quando ignora necessidades estranhas à

economia parece não ser suficiente num Estado Social Democrático de Direito como o brasileiro. Por essa razão é preciso considerar os princípios republicano e democrático como outros dois pilares para orientar a atuação do poder público. Assim, resta justificada a adoção da *avaliação de impacto regulatório*, pois essa ferramenta é capaz de explorar as outras facetas do princípio da eficiência.

9) Argumentou-se que no modelo do Estado regulador o princípio da eficiência deve ser lido de forma a reduzir o déficit democrático existente. Para tanto, o conceito de democracia foi alterado: da democracia representativa, cuja legitimidade se justifica pelo voto ou pela origem (a figura do Estado), passou-se a uma democracia que busca sua legitimidade no agir (*i.e.* a legitimidade procedimental e a legitimidade substantiva apresentadas por GIANDOMENICO MAJONE conforme exposto no capítulo 6).

10) Essas duas formas de legitimidade demonstram que no Estado regulador é necessário haver (i) *transparência* no processo de tomada de decisão regulatória e (ii) *responsabilização* pelas decisões tomadas para que o déficit democrático seja reduzido. Juntas, a transparência e a responsabilização, preenchem de conteúdo o termo *accountability*, aqui emprestado da língua inglesa para o português. Demonstrou-se que a *avaliação de impacto regulatório* contribui para que o Estado regulador seja mais *accountable* no exercício da sua função de regular mercados e setores.

11) Além disso, a *avaliação de impacto regulatório* contribui para a redução do déficit democrático a partir do controle político da atividade regulatória pelos Poderes Legislativo e Executivo. Por meio dessa ferramenta, o principal minimiza o chamado “risco da agência” e garante o comprometimento do agente às suas preferências políticas e aos seus objetivos, uma vez solucionado o problema da assimetria informacional existente no momento anterior.

12) Mais importante a respeito do controle político é que ele é exercido de forma direta pelos próprios eleitores, os quais podem acompanhar o processo de tomada de decisão passo a passo, liberando o principal do controle político direto que pode incorrer em eventual redução da autonomia dos agentes reguladores.

13) Porém, como conjugar o elemento redutor do déficit democrático do Estado regulador identificado na *avaliação de impacto regulatório* ora sob o viés do administrado (usuários e fornecedores de serviços e bens nos setores regulados), ora sob o viés do principal (Poder Legislativo e Poder Executivo)? A resposta encontrada foi que com essa ferramenta verificou-se a existência de um fluxo de interesses em sentidos diferentes numa triangulação que representa a efetivação do Estado Democrático de Direito por meio do Estado regulador. Nos vértices estão: a sociedade civil, os agentes reguladores e os poderes institucionais. Cada um deles com expectativas e interesses próprios diante dos potenciais da *avaliação de impacto regulatório* à luz das várias leituras do princípio da eficiência.

14) No contexto brasileiro, ainda que algumas das fases descritas para a *AIR* se assemelhem com procedimentos existentes, muito ainda precisa ser feito. Apesar da iniciativa do governo federal, a criação do Pro-Reg, programa de fortalecimento da regulação brasileira que tem como um de seus objetivos a introdução da *avaliação de impacto regulatório* no sistema regulatório brasileiro nos próximos anos, ainda não apresentou resultados favoráveis. O seu desenvolvimento está restrito às instituições públicas, sem que se estabeleça diálogo aberto entre os setores público e privado.

15) Quaisquer que sejam as características da *AIR* brasileira, é importante assegurar a preservação da autonomia dos agentes reguladores e que seu procedimento seja transparente, permitindo a responsabilização pelas decisões tomadas (*accountability*). Além disso, ela será aperfeiçoada na medida em que for introduzida e puder colher os resultados do aprendizado institucional dos agentes reguladores encarregados de conduzir a *avaliação*.

Das conclusões alcançadas e apesar das críticas a essa ferramenta, pode-se inferir que sem a *avaliação de impacto regulatório* o processo de tomada de decisão na esfera administrativa não seria mais fácil. Uma vez adotada no Brasil, o direito administrativo nacional terá o papel de verificar se, de fato, essa ferramenta tornou o Estado regulador mais eficiente. Até lá, tanto o Estado brasileiro quanto o direito administrativo terão um longo e difícil caminho pela frente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAMI, Mateus Piva. “A discricionariedade administrativa em face do princípio da eficiência”, dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Professor Doutor Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto. São Paulo, 2007.

AKERLOF, George A. “The markets for ‘lemons’: quality, uncertainty and the market mechanism”. In: *Quartely Journal of Economics*, v. 84, n. 3, Agosto, Harvard University Press, 1970, pp. 488/500.

ALENCAR, Kennedy. “Dirceu e Palocci divergem sobre mudança na Anatel”, Folha de S. Paulo, versão on-line, publicado em 08/01/2004 e disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u78988.shtml> (último acesso em 14/09/2009).

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. “Mecanismos de consenso no direito administrativo”. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, pp. 335-349.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. “O princípio da eficiência”. In: *Boletim de Direito Administrativo*, n. 3, São Paulo, março de 2005, pp. 319/23.

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. “Interpretação consequencialista e análise econômica do direito público à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade”. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (org.). *Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: ANVISA, 2009, pp. 29/52.
- ARCULUS, David. “Memorando”, maio de 2005, disponível em <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/lducom/33/33we03.htm> (último acesso em 19/11/2009).
- BALDWIN, Robert; CAVE, Martin. *Understanding Regulation: theory, strategy and practice*. Nova York: Oxford University Press, 1999.
- BALDWIN, Robert. “Is Better Regulation Smarter Regulation?”, Londres, 19/10/2004 [mimeo], pp. 1/32.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BASSO, Luis Alberto; VERDUM, Roberto. “Avaliação de Impacto Ambiental: EIA e RIMA como instrumentos técnicos e de gestão ambiental”. In: VERDUM, Roberto; MEDEIROS, Rosa Maria Vieira (org.). *RIMA - Relatório de Impacto Ambiental: legislação, elaboração e resultados*. 5ª ed., rev. e ampl. Porto Alegre: Editora da UFRS, 2006, pp. 73/79.



- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BLACK, Julia. “Critical Reflections on Regulation”. In: *Australian Journal of Legal Philosophy*, v. 27, Cramberra, 2002, pp. 1-36.
- BLACK, Julia. “Procedimentalizando a regulação: parte I”. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). *Regulação econômica e democracia: o debate europeu*. São Paulo: Editora Singular, Núcleo Direito e Democracia/CEBRAP, 2006, pp. 141/166.
- BLACK, Julia. “Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes”. In: *Regulation & Governance*, v. 2. Jerusalém: Wiley-Blackwell, 2008, pp. 137/164.
- BORGES, Alice Gonzalez. “A implantação da administração pública gerencial na Emenda Constitucional 19/98”. In: *Revista Trimestral de Direito Público*, vol. 24. São Paulo: Malheiros, 1998, pp. 26/33.
- BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. “Plano diretor de vigilância sanitária”, 1ª ed. Brasília: ANVISA, 2007.
- BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. “Governo escolhe ANVISA para projeto piloto de regulação”, Brasília, 23/07/2008, disponível em <http://www.anvisa.gov.br/divulga/noticias/2008/230708.htm> (último acesso em 12/11/2008).

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. “Manual de Boas Práticas Regulatórias: guia para o Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação da ANVISA”, setembro de 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. “Substitutivo ao Projeto de Lei n.º 3.337”, de 2004.

BRASIL. Ministério da Saúde. “Mais saúde: direito de todos: 2008 – 2011”, 2ª. ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2008.

BRASIL. Presidência da República. “Manual de Redação da Presidência da República”, Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Forster Júnior, 2ª ed. rev. e atual. Brasília, 2002.

BRASIL. Presidência da República. “Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro”, Brasília, 2003.

BRASIL. Presidência da República. “Exposição de Motivos Nº 12/C. Civil-PR”, Brasília, abril, 2004.

BRASIL. Presidência da República. “Termo de Referência n. /2009”, setembro, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. 1ª ed., 2ª tir. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUGARIN, Paulo Soares. “Economicidade e eficiência: breves notas”. In: *Revista do TCU*, n. 101, ano 35, Brasília, jul./set., 2004, pp. 15/17.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*, São Paulo: Max Limonad, 2002.

CEREIJIDO, Juliano Henrique da Cruz. “O princípio constitucional da eficiência na administração pública”. In: *Revista de Direito Administrativo*, n. 226. São Paulo: Atlas, out./dez. 2001, pp. 231/241.

CONSELHO EUROPEU. “Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa”, 23-24 de março, 2000, pp. 1-20.

Contrato de Empréstimo n. 1.811/OC-BR, celebrado entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento em 23/11/2007. Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/regulacao/pro\\_reg/080716\\_REG\\_Pro\\_contratoEmpr.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/regulacao/pro_reg/080716_REG_Pro_contratoEmpr.pdf) (último acesso em 20/11/2009).

COUTINHO, Diogo Rosenthal. “Regulação e Redistribuição: a experiência brasileira de universalização das telecomunicações”, tese de doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob orientação do Professor Doutor José Eduardo Faria. São Paulo, maio de 2003.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. “Entre eficiência e equidade”. In: *Revista DireitoGV*, vol. 1, n. 2, São Paulo, jun./dez. 2005, pp. 137/160.

CUÉLLAR, Leila. *As agências reguladoras e seu poder normativo*. São Paulo: Dialética, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 19ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

DEIGHTON-SMITH, Rex. “Regulatory Impact Analysis: best practices in OECD countries”.

In: *Regulatory Impact Assessment: Best Practices in OECD Countries*, Paris, 1997, pp. 211/241.

DERANI, Cristiane. *Privatização e Serviço Público: as ações do Estado na produção econômica*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DIAS, José Alan. “Para associação, governo quer controlar agências reguladoras”, Folha de S. Paulo, versão on-line, publicado em 08/01/2004 e disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u78990.shtml> (último acesso em 14/09/2009).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DUTRA, Pedro. “Superagência”, *Valor Econômico*, 11/11/2009.

EUROPEAN COMMISSION. “Impact Assessment Guidelines”, 15 de Janeiro de 2009.

FARIA, José Eduardo. *Direito na economia globalizada*. 1ª ed., 4ª tir. São Paulo: Malheiros, 2004.

FARIA, José Eduardo. *Sociologia Jurídica: direito e conjuntura*. São Paulo: Saraiva, série GV-law, 2008.

FARIELLO, Danilo. “Regulação: novo órgão, ainda em estudos, tem por base recomendação da OCDE e pode seguir modelo mexicano. Governo pode criar superagência para fiscalizar agências”, *Valor Econômico*, 04/11/2009.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. “O poder normativo das agências reguladoras à luz do princípio da eficiência”. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (coord.). *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, pp. 271/297.

FERREIRA, Cristiane Catarina de Oliveira. “Participação social na elaboração de normas das agências reguladoras no Brasil e nos Estados Unidos da América do Norte”. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Direito regulatório: temas polêmicos*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003, pp. 585/604.

GASPARINI, Diógenes. *Poder regulamentar*. São Paulo: Bushatsky, 1978.

HAHN, Robert W. “Economic Analysis of Regulation: a response to the critics”. In: *University of Chicago Law Review*, v. 71, 2004, pp. 1021/1054.

HAHN, Robert W.; TETLOCK, Paul C. “Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions?”, AEI-Brookings Joint Center Working Paper n. 07-08, abril de 2007, pp. 1/28.

International Finance Corporation. “Lessons for reformers: how to launch, implement, and sustain regulatory reform – an analysis of six case studies in developing and high-income countries”, Washington, Junho de 2009.

JACOBS, Scott. “An overview of regulatory impact analysis in OECD countries”. In: OECD. *Regulatory Impact Assessment: Best Practices in OECD Countries*, Paris, 1997, pp. 13/30.

JACOBS, Scott. “International Best Practice in Regulatory Impact Analysis” apresentado no workshop “The Consensus Building Workshop on Improving the Competitiveness of the Kyrgyz Republic Economy”, Jacobs & Associates: international consultants in regulatory reform e World Bank Institute, fevereiro de 2005, disponível em [http://info.worldbank.org/etools/docs/library/122723/International%20Best%20Practices%20in%20Regulatory%20Impact%20Analysis\\_Scott%20Jacobs.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/122723/International%20Best%20Practices%20in%20Regulatory%20Impact%20Analysis_Scott%20Jacobs.pdf) (último acesso em 03/09/2009), pp. 1/31.

JACOBS, Scott. “Current trends in Regulatory Impact Analysis: the challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making”, maio de 2006, pp. 1/52, disponível em <http://www.regulatoryreform.com/pdfs/Current%20Trends%20and%20Processes%20in%20RIA%20-%20May%202006%20Jacobs%20and%20Associates.pdf>, último acesso em 26/10/2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

LEVI, Lucio. “Legitimidade”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Tradução de Carmen C. Varriale [et al.]; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral Jaó Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Caiscais, 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, pp. 675/679.

- LODGE, Martin; WEGRICH, Kai. “O enraizamento da regulação de qualidade: fazer as perguntas difíceis é a resposta”. In: PROENÇA, Jadir Dias; COSTA, Patrícia Vieira da; MONTAGNER, Paula (org.). *O desafio da regulação no Brasil*. Brasília: ENAP, 2006, pp. 17/37.
- LONSDALE, Jeremy; MUL, Robert; POLLITT, Christopher. “O ofício do auditor” In: POLLITT, Christopher [et al.]. *Desempenho ou Legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*. Tradução de Pedro Buck. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, pp. 163/189.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 11ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MAJONE, Giandomenico. “Do Estado Positivo ao Estado Regulador”. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). *Regulação Econômica e Democracia: o debate europeu*. São Paulo: Editora Singular, Núcleo Direito e Democracia/CEBRAP, 2006, pp. 53/85.
- MANDELKERN GROUP ON BETTER REGULATION. “Final Report”, 13 de novembro de 2001.
- MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Agências Reguladoras Independentes: instrumentos do fortalecimento do Estado*. Porto Alegre: Abar, 2003, disponível em <http://www.abar.org.br/dados/bancoDeMidia/arquivos/agenciasreguladoras.pdf> (último acesso em 07/11/2009), pp. 1/63.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. “Pensando no controle da atividade de regulação estatal”. In: GUERRA, Sérgio. *Temas de Direito Regulatório*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005, pp. 200/248.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. “A nova regulação estatal e as agências independentes”. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Direito Administrativo Econômico*. 1ª ed., 3ª tir. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 72/98.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo (coord.). “Há um déficit democrático nas agências reguladoras?”. In: *Revista de Direito Público da Economia*, ano 2, n. 5. Belo Horizonte: Editora Fórum, jan./mar., 2004, pp. 163/224.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; FERNANDES, Luís Justiniano de Arantes. “As agências reguladoras no direito positivo brasileiro”. In: CARDOZO, José Eduardo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. *Curso de Direito Administrativo Econômico*. Vol. III. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 297/373.

MARTINS, Paulo Roberto Wiechers; WANDERLEY, Maurício de A.; GOMES, Marcelo Barros; BEMERGUY, Marcelo; NORONHA, Maridel Piloto de. “Iniciativas do TCU para o aperfeiçoamento do controle externo da regulação”. In: *Revista do Tribunal de Contas da União*, n. 104, edição especial, Brasília, abr./jun., 2005, pp. 32/40.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. “Agências reguladoras e democracia: participação pública e legitimidade”. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002, pp. 182/230.



- McCUBBINS, Mathew D.; NOLL, Roger G.; WEINGAST, Barry R. “Administrative Procedures as Instruments of Political Control”. In: *Journal of Law, Economics and Organization*, v. III, n. 2, fall, University of Yale, 1987, pp. 243/277.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 10ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.
- MEDAUAR, Odete. *A processualidade no Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- MEIRELLES, Fernanda; OLIVA, Rafael. “Delegação e Controle Político das Agências Reguladoras no Brasil”. In: *Revista de Administração Pública*, vol. 40, n. 4, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getulio Vargas, jul./ago., 2006, pp. 545/65.
- MELLO, Dirceu Raposo de; RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. “Boas Práticas Regulatórias: previsibilidade e transparência na Agência Nacional de Vigilância Sanitária”. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (org.). *Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: ANVISA, 2009, pp. 229/251.
- MELO, Marcus André. “A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, n. 46, São Paulo, junho de 2001, pp. 55/68.
- MODESTO, Paulo. “Notas para um debate sobre princípio da eficiência”. In: *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 31, São Paulo, 2000, pp. 47/55.

- MONTEIRO, Vera. “As leis de procedimento administrativo: uma leitura operacional do princípio constitucional da eficiência”. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (org.). *As leis de processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, SBDP, 2006, pp. 342/363.
- MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo – Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999*. 3ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.
- NESTER, Alexandre Wagner. “O PRO-REG e a autonomia das agências reguladoras” disponível em [HTTP://www.justen.com.br/informativo3/artigos/04.htm](http://www.justen.com.br/informativo3/artigos/04.htm), último acesso em 17/04/2009.
- OCDE. *Brasil: fortalecendo a governança para o crescimento*, Relatório sobre a reforma regulatória, Casa Civil da Presidência da República, 2008.
- O’DONNELL, Guillermo. “Horizontal accountability in new democracies”. In: *Journal of Democracy*, v. 9, n. 3, Washington, julho de 1998, pp. 112/126.
- OECD. “Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation”, Paris, 1995, pp. 1-22.
- OECD. *Regulatory Impact Assessment: Best Practices in OECD Countries*, Paris, 1997.
- Office for Public Management; The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, “The good governance standard for public services”, London, Hackney Press, 2004.
- OGUS, Anthony I. *Regulation: legal forma and economic theory*. Oxford, Portland Oregon: Hart publishing, 2004.

- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 2ª ed., rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- OMB, “Circular A-4”, September 17, 2003.
- PINHEIRO, Armando Castellar. “Direito e economia num mundo globalizado: cooperação ou confronto?”. Texto para discussão do IPEA n. 963, Rio de Janeiro, julho de 2003, disponível em [http://desafios.ipea.gov.br/pub/td/2003/td\\_0963.pdf](http://desafios.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_0963.pdf) (último acesso em 11/12/2009), pp. 1/25.
- PÓ, Marcos Vinícius. “A accountability no Modelo Regulatório Brasileiro: gênese e definições (os casos da ANATEL e da ANS)”, dissertação de mestrado apresentada à Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, sob orientação do Professor Doutor Fernando Luiz Abrúcio. São Paulo, 2004.
- PÓ, Marcos Vinícius; ABRÚCIO, Fernando Luiz. “Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças”. In: *Revista Brasileira de Administração Pública*, n. 40, Rio de Janeiro, jul./ago., 2006, pp. 679/698.
- POLLITT, Christopher; GIRRE, Xavier; LONSDALE, Jeremy; MUL, Robert; SUMMA, Hilka; WAERNESS, Marit. *Desempenho ou Legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*. Tradução de Pedro Buck. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

- POSNER, Eric A. “Controlling Agencies with Cost-Benefit Analysis: a positive political theory perspective”. In: *University of Chicago Law Review*, v. 68, n. 4, fall, 2001, pp. 1137/1199.
- POSNER, Richard A. “Economic Analysis of Law”. Little, Brown and Company: Boston, Toronto, 5<sup>th</sup> edition, 1998.
- POSNER, Richard A. “Cost-benefit analysis: definition, justification, and comment on conference papers”. In: *The Journal of Legal Studies*, v. 29, Chicago, 2000, pp. 1153/1177.
- RADAELLI, Claudio M. “Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of the regulatory impact assessment”. In: *Journal of European Public Policy*, v. 12, n. 5, Londres, Outubro de 2005, pp. 924/943.
- RADAELLI, Claudio M. “Does regulatory impact assessment make institution think?”, artigo apresentado na conferência *Governing the European Union: policy instruments in a multi-level polity*, Paris, 2007, pp. 1/39.
- RADAELLI, Claudio M. “What do governments get out of regulatory reform? The case of regulatory impact assessment”, artigo apresentado na 15<sup>a</sup> *Conference of the Nordic Political Science* realizada entre 6 e 9 de agosto de 2008 na Noruega, disponível em <http://centres.exeter.ac.uk/ceg/research/riacp/documents/TromsoWhatgovernmentsgetoutofregulatoryreform14Julyver.pdf> (último acesso em 23/08/2009), pp. 1/26.
- RADAELLI, Claudio M.; DE FRANCESCO, Fabrizio. “Regulatory impact assessment, political control and the regulatory state”, artigo apresentado na 4<sup>a</sup> Conferência Geral

do Consórcio Europeu para a pesquisa política (*4th General Conference of the European Consortium for Political Research*), realizada em Pisa, Itália, entre 6 e 8 de setembro de 2007, pp. 1/40.

RADAELLI, Claudio M.; DE FRANCESCO, Fabrizio. “Regulatory Impact Assessment”, in CAVE, Martin; BALDWIN, Robert; LODGE, Martin. *The Oxford Handbook of Regulation* (no prelo), outubro, 2008, disponível em versão preliminar no sítio eletrônico do projeto *Regulatory Impact Assessment in Comparative Perspective* ([http://centres.exeter.ac.uk/ceg/research/riacp/documents/Regulatory\\_impact\\_assessment\\_v1.2.pdf](http://centres.exeter.ac.uk/ceg/research/riacp/documents/Regulatory_impact_assessment_v1.2.pdf), último acesso em 17/09/2009), pp. 1/30.

RITTNER, Daniel. “Agências ficam sem quórum em 28% do tempo”. *Valor Econômico*, 22/11/2006.

RODRIGO, Délia. “Regulatory Impact Analysis in OECD countries: challenges for developing countries”. OECD, Dhaka, Bangladesh, Junho de 2005, pp. 1/33.

ROSE-ARCKERMAN, Susan. “Análise econômica progressista do direito – e o novo direito administrativo”. In: MATTOS, Paulo (coord.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Ed. 34, 2004, pp. 243/280.

SALINAS, Natasha Schmitt. “Avaliação Legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor”, dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Professor Doutor José Eduardo Faria, em 2009.

- SANTOS, Luiz Alberto dos. “Desafios da governança regulatória no Brasil”. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (coord.). *Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: ANVISA, 2009, pp. 177/188.
- SANTOS, Luiz Alberto dos “Desafios da governança regulatória no Brasil”. In: PROENÇA, Jadir; COSTA, Patricia Vieira da; MONTAGNER, Paula (org.). *Desafios da regulação no Brasil*. Brasília: ENAP, 2009, pp. 105/130.
- SEN, Amartya. “The discipline of cost-benefit analysis”. In: *Journal of Legal Study*, n. 29, Chicago, 2000, pp. 931/952.
- SHAPIRO, Stuart. “Evaluating the benefits and costs of regulatory reforms: what questions need to be asked?”, AEI – Brookings Joint Center For Regulatory Studies, janeiro, 2007, pp. 223/230.
- SIGMA. “Improving policy instruments through impact assessment”. CCNM/SIGMA/PUMA (2001)1, relatório n. 31, Paris, 2001.
- SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SILVA NETO, Orlando Celso da. “Noções Gerais sobre o controle das agências regulatórias no direito norte-americano”. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). *Direito Regulatório: temas polêmicos*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003, pp. 427/453.
- STIGLER, George J. “Law or Economics?”. In: *The Journal of Law and Economics*, Outubro de 1992, v. 35, n. 2, 1996, pp. 454/468.

- SUMMA, Hilka. “Definições e estruturas”. In: POLLITT, Christopher [et al.]. *Desempenho ou Legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*. Tradução de Pedro Buck. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, pp. 39/64.
- SUNDFELD, Carlos Ari. “A administração pública na era do direito global”. In: SUNDFELD, Carlos Ari; VIEIRA, Oscar Vilhena. *Direito global*. São Paulo: Max Limonad, SBDP, 1999, pp. 157/168.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 4ª ed., 4ª tir. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SUNDFELD, Carlos Ari. “O direito administrativo entre os clips e os negócios”. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, pp. 87/93.
- SUNSTEIN, Cass R.. *The Cost-Benefit State: the future of regulatory protection*, American Bar Association, Chicago, 2002.
- SUNSTEIN, Cass R. *Risk and Reason: safety, law and the environment*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.
- TÁCITO, Caio. “O controle da Administração e a nova Constituição do Brasil”. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 90, São Paulo, out./dez., 1967, pp. 23/29.

TELETIME, revista on-line, “Novas metas geram custos de R\$ 13 bilhões, diz Oi”, publicado em 13/05/2009, disponível em <http://www.teletime.com.br/News.aspx?ID=129777> (último acesso em 17/09/2009).

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. “Controle judicial da atividade normativa das agências reguladoras”. In: MORAES, Alexandre de (org.). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002, pp. 145/170.

VALOR ECONÔMICO, versão on-line, “Lula proíbe aumento de telefonia”, publicado em 26/06/2003, disponível em <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG58430-6012,00-LULA+PROIBE+AUMENTO+DE+TELEFONIA+FIXA.html> (último acesso em 14/09/2009).

VISCUSI, Kip. “Improving the analytical basis for regulatory decision-making”. In: OECD. *Regulatory Impact Assessment: Best Practices in OECD Countries*, Paris, 1997, pp. 175/208.

WEGRICH, Kai. “Regulação moderna em discussão: um estudo literário”, Junho de 2008, disponível em <http://www.regulacao.gov.br/cursos/parceria-enap/bibliografia-sugerida/regulacao-moderna-em-discussao-2013-um-estudo-literario> (último acesso em 03/11/2009).



## RESUMO

PESSÔA VALENTE, Patricia Rodrigues. “Avaliação de Impacto Regulatório: uma ferramenta à disposição do Estado”. 2010. 218 f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

É possível medir a eficiência do Estado? A proposta desta dissertação de mestrado é apresentar a *avaliação de impacto regulatório – AIR* como uma das ferramentas possíveis e existentes para atender a esse desafio exigido pela Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional 19/98, tendo como referencial analítico as decisões regulatórias. A *AIR* é instrumento de controle da atividade regulatória do Estado por meio de procedimento administrativo voltado à análise das decisões regulatórias a serem adotadas ou já adotadas pelos agentes reguladores com base em evidências empíricas, resultando na introdução de mecanismos de legitimação democrática e de responsabilização do regulador. Ela se baseia no uso sistemático de análises dos possíveis custos e benefícios das várias alternativas existentes para atender à(s) finalidade(s) desejada(s) e sinalizada(s) nas políticas públicas setoriais. Fala-se em mecanismos de legitimação democrática e de responsabilização do regulador diante do seu potencial de reduzir o déficit democrático presente no modelo do Estado regulador, em que o agente administrativo não eleito, no exercício de seus poderes, toma decisões que podem gerar impacto significativo aos particulares. Sustenta-se que isso é possível por meio da transparência e da publicidade do processo de tomada de decisão a partir da utilização da *AIR* pelos agentes reguladores. Esse aspecto leva a outro: a *AIR* como instrumento de controle. Essa ferramenta também possibilita a redução do “risco da agência” presente na delegação de poder do principal (Poder Legislativo e o Chefe do Poder Executivo) para o agente (agentes reguladores). A *AIR* ganha especial importância com o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (instituído pelo Decreto 6.062 de 16 de março de 2007) que tem como objetivo idealizar e implementar essa ferramenta na administração pública federal.

Palavras-chave: Estado regulador, avaliação de impacto regulatório, análise de impacto regulatório, *AIR*, análise de custo-benefício, princípio da eficiência, *accountability*, controle político.

## **ABSTRACT**

PESSÔA VALENTE, Patricia Rodrigues. “Regulatory Impact Assessment: a State tool”. 2010. 218 f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

Is it possible to measure State efficiency? This dissertation aims to introduce regulatory impact assessment – RIA as an existing possible tool to tackle this challenge assigned by the Federal Constitution in the constitutional amendment 19/98. RIA is an instrument to control the State via an administrative procedure based on the analysis of empirical evidences of regulatory decisions either to be taken or already taken by regulators. As a result, it introduces democratic legitimacy mechanisms and accountability of regulators. Its methodology is based on the systematic use of cost-benefit analysis of proposed alternatives in order to apply a public policy in a regulated sector. The mechanisms for democratic legitimation and accountability of regulators are justified by its potential to reduce the democratic deficit within the regulatory State, in which the non-elected administrative agent, in the exercise of his/hers own powers, makes decisions that can impact individuals. This is due to the transparency and publicity of the decision-making process that derives from the adoption of RIA. Another aspect then arises: RIA as an instrument of control. This tool will enable the reduction of the “agency risk” characteristic of the power delegation from the principal (Legislative Power and chief of Executive Power) to the agent (regulators). RIA gets more attention with the creation of the governmental program for strengthening the institutional capacity for regulation (Presidential Decree 6.062, March, 16<sup>th</sup> of 2007), whose scope is to conceptualize and implement such a tool in the federal public administration.

**Key words:** Regulatory State, regulatory impact assessment, regulatory impact analysis, RIA, cost-benefit analysis, the principal of efficiency, accountability, political control.