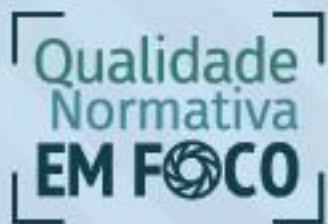


Projeto Estratégico



Guia de orientação para
**Monitoramento e
Avaliação de Resultado
Regulatório – ARR**



Guia de orientação para Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório – ARR

Elaboração

Superintendência de Governança e Meio Ambiente - SGM
Gerência Técnica de Qualidade Normativa - GTQN

Equipe Técnica Responsável

Gustavo de Paula e Oliveira
Gustavo Machado de Freitas
Luis Gustavo Pinheiro Loureiro Carneiro
Luiz Alberto de Melo Brettas

Colaboração

Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos – SAS
Superintendência de Aeronavegabilidade – SAR
Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA
Superintendência de Pessoal da Aviação Civil - SPL
Superintendência de Padrões Operacionais – SPO
Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA

Projeto gráfico e diagramação

Assessoria de Comunicação Social – Ascom

Dúvidas, Sugestões e críticas podem ser enviadas por e-mail
gtqn@anac.gov.br

Versão 2
Junho de 2024

SUMÁRIO

Guia de orientação para Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório - ARR	4
1. Introdução.....	4
1.1. Finalidade do guia.....	4
1.2. O Ciclo Regulatório	4
1.3. Quando realizar a ARR? E o Monitoramento?	5
2. Monitoramento.....	6
2.1. O que é o monitoramento?.....	6
2.2. Seleção dos indicadores	7
3. Avaliação de Resultado Regulatório	9
3.1. Quando fazer uma Avaliação de Resultado Regulatório.....	10
3.2. Planejamento da Avaliação de Resultado Regulatório	11
3.3. Objetivos e indicadores	11
3.4. Tipos de Avaliação	12
3.5. Participação Social.....	15
3.6. Recomendações de uma ARR	15
3.7. O Relatório de ARR	16
4. Referências.....	16
Anexo I - Documento preparatório para monitoramento	18
1. Descrição do problema e proposta de ação	18
a. Problema	18
b. Objetivos	18
c. Descrição da proposta.....	18
2. Modelo Lógico da intervenção.....	19
3. Plano de Avaliação	20
4. Indicadores.....	20
5. Linha Base	20
6. Estratégia de implementação	20
7. Responsável pelo relatório de monitoramento	21

GUIA DE ORIENTAÇÃO PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO - ARR

1. Introdução

1.1. Finalidade do guia

O objetivo deste guia é apresentar orientações que possam auxiliar os servidores da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC quando da realização das atividades de Monitoramento e/ou Avaliação do Resultado Regulatório – ARR, que são etapas do ciclo regulatório, assim como a Análise de Impacto Regulatório – AIR.

Neste documento não se pretende ser exaustivo sobre o tema, e, portanto, deve ser adotado em conjunto e de forma complementar ao Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR publicado pelo Ministério da Economia em 2022.

Espera-se ainda que esse guia seja constantemente revisado e atualizado, incluindo as boas práticas que forem se desenvolvendo na ANAC.

1.2. O Ciclo Regulatório

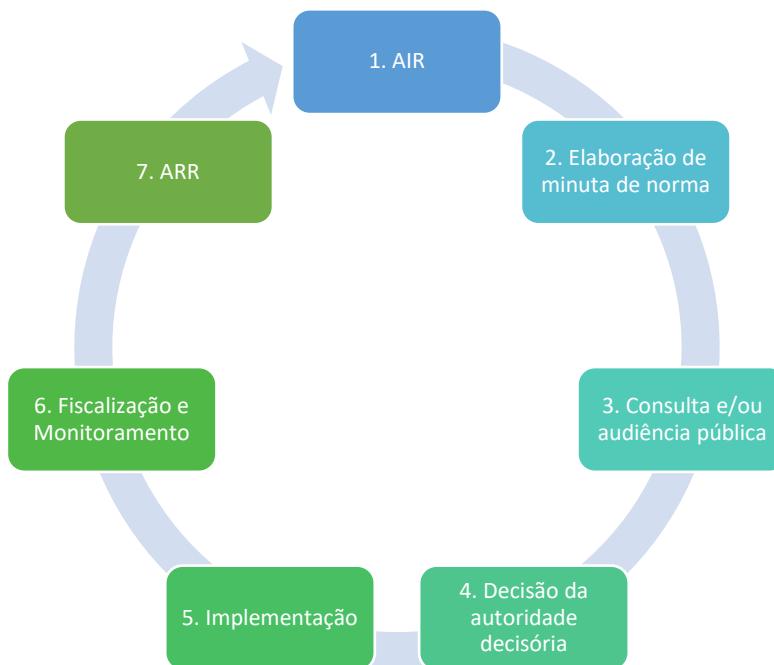
A Figura 1 a seguir ilustra o ciclo regulatório, ou seja, o que deveria ser o ciclo de vida de um normativo. Entretanto, o histórico nos mostra que surge um novo problema a ser resolvido, e as UORGs acabam optando pela realização de uma nova AIR, dando início a um novo ciclo, sem passar pelas etapas de monitoramento e ARR da intervenção já realizada. É importante destacar que caso realmente se enfrente um novo problema regulatório, podemos iniciar um novo ciclo regulatório com a elaboração da AIR, mas ainda assim a área técnica deve manter no seu planejamento a execução e o monitoramento e ARR da intervenção anterior.

Você ao ler um normativo já parou e pensou: “qual é o motivo dessa regra? Será que hoje isso ainda faz sentido?”. A primeira pergunta deveria ser respondida pela AIR, mas sabemos que a elaboração de uma AIR é uma prática recente, e que muitas vezes para responder essa pergunta precisamos conversar com servidores que participaram da elaboração do normativo para tentar capturar qual a intenção daquela regra.

Já a segunda pergunta poderia ser respondida por meio de uma Avaliação de Resultado Regulatório – ARR. É por meio da ARR que se avaliará se aquilo que se pretendia originalmente no processo normativo, foi realmente alcançado. E o resultado dessa avaliação pode levar à exclusão de uma exigência que não cumpriu seu papel ou não é mais necessária, ou a um ajuste para que seja mais eficiente. Mas esse processo será detalhado e tratado posteriormente.

Para realizar uma ARR de forma adequada, é fundamental que a intervenção regulatória realizada esteja sendo monitorada por meio de indicadores. Portanto, o monitoramento é uma etapa anterior à ARR, na qual se definem os indicadores que serão utilizados na ARR, e estes passam a ser acompanhados para verificar se os efeitos decorrentes de uma alteração normativa (ou de um outro tipo de intervenção regulatória) estão ocorrendo da forma planejada.

Figura 1. O Ciclo Regulatório



Fonte: Adaptado de Brasil (2018b)

1.3. Quando realizar a ARR? E o Monitoramento?

O Monitoramento é um processo organizado e contínuo de coleta sistemática de dados ao longo de todo o ciclo de vida de uma intervenção, para supervisionar o seu progresso (European Commission, 2021). O monitoramento e a ARR estão intimamente relacionados, e uma avaliação típica dependerá fortemente de dados de monitoramento (Reino Unido, 2020).

A Comissão Europeia (European Commission, 2021) adota o princípio de “avaliar em primeiro lugar”. Dessa forma, a avaliação da intervenção (o que seria a ARR) precede a avaliação de impacto (AIR) que trata da revisão dessa intervenção (ou da intervenção conexa). Nos casos em que a urgência política possa exigir uma proposta de curto prazo, as avaliações podem ser realizadas consecutivamente, podendo constar de um documento único que tenha características de AIR e ARR.

Entretanto, a profundidade (e consequentemente o esforço) de uma avaliação deve ser proporcional à importância da intervenção (European Commission, 2021). O Decreto nº 10.411/2020 apresenta alguns critérios que podem auxiliar na escolha dos atos (ou intervenções) que deverão passar por uma ARR (§ 3º do Art. 13):

- § 3º A escolha dos atos normativos que integrarão a agenda de ARR a que se refere o § 2º observará, preferencialmente, um ou mais dos seguintes critérios:
- I - ampla repercussão na economia ou no País;
 - II - existência de problemas decorrentes da aplicação do referido ato normativo;
 - III - impacto significativo em organizações ou grupos específicos;
 - IV - tratamento de matéria relevante para a agenda estratégica do órgão; ou
 - V - vigência há, no mínimo, cinco anos.

Esse princípio está refletido no Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR, que sugere que os esforços sejam direcionados a regulações de maior relevância (Brasil, 2022). Esse princípio também é válido para o monitoramento, ou seja, os esforços de monitoramento devem ser proporcionais a relevância do tema.

No caso da ANAC, pode-se adotar a matriz de complexidade e impacto como um indicativo do nível de esforço e profundidade a ser adotado para elaboração de uma Avaliação de Resultado Regulatório – ARR. Espera-se que algum tipo de avaliação seja realizada para os regulamentos mais relevantes da Agência, e antes que estes passem por um novo processo de revisão normativa.

2. Monitoramento

2.1. O que é o monitoramento?

O monitoramento é o processo de estruturação e acompanhamento dos indicadores para medição dos resultados pretendidos pela intervenção regulatória (que pode ou não ter tido um ato normativo como resultado). O monitoramento geralmente envolve o acompanhamento do progresso em relação a metas ou objetivos previamente identificados (European Commission, 2021).

O monitoramento pode ser utilizado com diferentes propósitos (European Commission, 2021):

- Avaliar o andamento de uma intervenção. Ou seja, se a sua implementação está levando aos resultados esperados. Nesse momento pode funcionar como um alerta precoce caso a intervenção não esteja atendendo às expectativas ou surjam efeitos inesperados (não previstos);
- Avaliar a evolução regulatória com base em dados concretos (evidências), acompanhando e comunicando os progressos da implementação em relação aos objetivos e metas, e reforçando a responsabilização;
- Auxiliar na prestação de contas à sociedade;
- Auxiliar na comunicação eficaz às partes interessadas em geral, garantindo a transparência das iniciativas e ajudando a explicar os progressos realizados na consecução dos objetivos.

O monitoramento gera evidências sobre as atividades e impactos de uma intervenção ao longo do tempo de maneira contínua e sistemática, desde sua implementação. Vale ressaltar que [a atividade de monitoramento não consiste na fiscalização da conformidade regulatória](#).

Na etapa de planejamento do monitoramento serão definidos os indicadores a serem coletados e que também serão utilizados posteriormente na Avaliação do Resultado Regulatório. Pode ser necessário estruturar a coleta de um indicador, ou informação, que não existe no momento. Por essa razão é fortemente recomendado que essa etapa de planejamento seja concluída próxima da data de vigência da nova regulamentação. Para que seja possível coletar indicadores e avaliar a situação antes e depois da implementação da intervenção.

Se o monitoramento não é realizado de forma planejada, existe o risco que quando for executar a Avaliação de Resultado Regulatório, não existam informações ou indicadores adequados para



avaliar se a intervenção regulatória atingiu seus objetivos, e quais os efeitos teve sobre a sociedade.

ALERTA! Se o tema da intervenção não possui indicadores estruturados na agência ou no Brasil, a estruturação passa a ter ainda maior importância. Ou seja, quanto menor a disponibilidade de informações sobre o tema, maior a importância de planejamento do monitoramento, e que seja realizado antes da entrada em vigor da intervenção.

Essa preocupação com a coleta e tratamento dos dados para elaboração da ARR, é mencionada no Artigo 17 do Decreto 10.411, de 30 de junho de 2020. Dessa forma, recomenda-se que o planejamento do monitoramento e da ARR tenha início ainda antes da aprovação da norma (Reino Unido, 2020; Brasil, 2023), momento em que as discussões sobre o problema regulatório e os objetivos pretendidos, se não estiverem bem documentados, ainda estão na memória de todos os envolvidos (Figura 2).

Figura 2: Quando iniciar o planejamento do monitoramento e da ARR



Recomenda-se que o monitoramento seja mantido por todo o período de vigência da intervenção regulatória, até que esta seja revogada ou substituída. Cabe a cada UORG avaliar a quantidade de itens a serem monitorados, considerando o seu arcabouço normativo. Uma vez que a UORG possua as normas de sua competência monitoradas, consequentemente teremos a gestão do estoque regulatório, pois as datas planejadas para ARR de cada intervenção realizadas serão conhecidas.

2.2. Seleção dos indicadores

Tendo em mente as preocupações de todos os decisores, o processo de seleção dos indicadores para uma avaliação ex-post (ARR) começa por recordar, em primeiro lugar, as razões para a adoção do regulamento (Coglianese, 2012).

Sejam monetizados ou não, os indicadores ideais a serem usados na avaliação de um regulamento sempre serão medidas dos resultados efetivos, pois são estes que importam no final. Mas dizer que os indicadores decorrentes dos objetivos (ou resultados efetivos esperados) são os indicadores ideais não significa que não haja um papel, e nem que esse não seja significativo, para indicadores de atividades, comportamentos e resultados intermediários (Coglianese, 2012).

Por um lado, como já sugerido, medidas relevantes e confiáveis de resultados efetivos muitas vezes podem não estar disponíveis. Quando não estão, os avaliadores terão de depender de resultados aproximados ou intermediários (isto é, medidas parciais do resultado efetivo) ou precursores (isto é, medidas de resultados intermediários ou mesmo comportamentos estreitamente relacionados) (Coglianese, 2012).

Coglianese (2012) define que precursores são medidas de comportamentos ou resultados intermediários que possuem uma ligação causal com os resultados subsequentes ou efetivos. Exemplos de precursores incluem:

- Limpeza de um restaurante (como precursor do resultado de doenças transmitidas por alimentos);
- Velocidade dos motoristas (como precursor das mortes em acidentes com veículos);
- Emissões de poluentes atmosféricos (como precursor de problemas de saúde).

Mas como definir os indicadores necessários? Durante o planejamento do monitoramento deve-se refletir sobre quais as [perguntas](#) que queremos responder quando formos realizar no futuro a Avaliação de Resultado Regulatório. Uma vez elencadas as [perguntas](#) que se pretende responder, passa-se à reflexão de quais as informações ou indicadores serão utilizados para responder tais [perguntas](#).

As avaliações diferem em escala e ambição, mas, em sua essência, todas elas buscam evidências para responder a perguntas, como (Reino Unido, 2020):

- A intervenção está funcionando conforme o previsto?
- A intervenção funciona de forma diferente para grupos (regulados ou sociedade) diferentes?
- Por que, ou por que não, a intervenção pode estar funcionando de forma diferente para grupos diferentes?
- Como o regulamento está sendo aplicado na prática?
- Onde pode ser melhorado o regulamento?
- Qual foi o impacto global da intervenção?
- É uma boa relação qualidade/custo?
- Se fôssemos fazê-lo novamente, o que faríamos de diferente?

Para que o monitoramento possa ser utilizado para avaliar o andamento de uma intervenção, é importante que se saiba aonde se quer chegar com a intervenção. Ou seja, é recomendável coletar indicadores, mas também estabelecer uma meta (por vezes também chamada de alvo ou resultado esperado), pelo menos para aqueles indicadores que representam os objetivos da intervenção. Importante destacar que a meta deve ser [realista](#), estabelecida considerando o que se esperava com a intervenção.

Ao se estabelecer a meta, principalmente no caso de indicadores relacionados aos objetivos da intervenção, espera-se que o indicador alcance (ou ultrapasse) o valor da meta, podendo estar relacionados a objetivos de crescimento (ex.: aumento do número de regulados) ou diminuição (ex.: redução de tempo ou custo).

Entretanto, em algumas situações podemos também monitorar efeitos indesejados por meio de indicadores. Nessas situações poderão ser estabelecidos valores limites no qual se espera que a



valor medido não ultrapasse aquele limite pré-estabelecido (ex: concentração de mercado, nível de risco ou segurança).

Mas independentemente do que está sendo monitorado, é importante estabelecer uma meta ou limite, para que seja possível identificar avaliar o andamento da intervenção. Sem uma meta ou limite, é difícil avaliar se a intervenção está atingindo ou não o seu propósito.

Embora o monitoramento use com mais frequência dados quantitativos, o uso de dados qualitativos também é possível (European Comission, 2021). Os indicadores podem ser agrupados em três tipos principais: i) Impacto (mudanças no problema ou outros resultados não previstos); ii) Custo-efetividade (custos para um determinado nível de impacto); e iii) Benefícios Líquidos (todos os impactos benéficos menos todos os impactos dispendiosos) (Coglianese, 2012).

O resultado final da norma (que geralmente está refletido nos objetivos) não é necessariamente a preocupação exclusiva ou o único indicador a ser coletado. Outros aspectos também podem importar. Por exemplo, os custos causados pelo regulamento serão quase sempre relevantes. Estes custos incluem tanto os custos em que as entidades regulamentadas incorrem no cumprimento do regulamento, bem como quaisquer outros efeitos secundários negativos do regulamento (Coglianese, 2012).

Coglianese (2012) afirma que o plano de uma ARR deve incluir os seguintes elementos:

- Objetivos da intervenção (e indicadores de avaliação)
- Identificação das fontes de dados que serão usadas na ARR
- Desenvolvimento de um plano de como serão coletados novos dados, caso necessários.
- Explicação dos métodos de pesquisa que poderão ser utilizados na avaliação
- Declaração do momento no tempo no qual o regulamento estaria maduro para avaliação

Adicionalmente, entende-se que ao se elaborar o monitoramento de uma intervenção, deve-se estabelecer metas ou limites, quando aplicável, para os indicadores que serão monitorados, fonte dos dados, assim como estabelecer quem serão os responsáveis pela coleta dos dados e periodicidade com que os dados serão coletados.

O Anexo I apresenta um modelo de documento para auxiliar no planejamento do monitoramento e da Avaliação de Resultado Regulatório.

3. Avaliação de Resultado Regulatório

Uma avaliação de resultado regulatório é uma análise dos efeitos ou impactos de uma regulamentação após a sua implementação. Ela é realizada para determinar se a regulamentação alcançou seus objetivos pretendidos e para avaliar seus efeitos, previstos e não previstos, sobre os setores regulados e a sociedade em geral.

A avaliação de resultado regulatório geralmente inclui a medição dos resultados e impactos da regulamentação, a identificação dos efeitos colaterais indesejáveis, a análise dos custos e benefícios da regulamentação e uma revisão de seus procedimentos de implementação. Essa avaliação pode ser realizada após um período específico, geralmente alguns anos após a

implementação da regulamentação, para permitir que seus efeitos sejam observados e medidos.

O objetivo da avaliação de resultado regulatório é garantir que as regulamentações sejam eficazes e eficientes, e que não causem custos excessivos ou efeitos colaterais indesejáveis. Isso ajuda a garantir que as regulamentações sejam baseadas em evidências e aprimoradas continuamente com base em seus resultados. Portanto, a ARR também pode ser utilizada como ferramenta para avaliação do custo regulatório, auxiliando na identificação de regulamentações excessivamente onerosas ou desnecessárias, o que pode resultar na redução de custos de conformidade para regulados e usuários.

A ARR tem papel relevante na promoção da transparência e na prestação de contas das ações da ANAC. Os resultados da avaliação podem ser compartilhados com o público, permitindo que os interessados entendam e avaliem o impacto das regulamentações na sociedade.

TOME NOTA

A edição do Decreto nº 11.092, de 8 de junho de 2022, reforçou a importância de reguladores federais conduzirem revisões de suas regulações vigentes para determinar se é apropriado modificá-las ou revogá-las. Ele elenca uma série de elementos que possam ser considerados em uma revisão, tais como a efetividade da regulação no cumprimento dos seus objetivos declarados inicialmente, por exemplo, examinando o seu real impacto social ou econômico; a formas de resolver diferenças regulatórias desnecessárias que podem afetar negativamente o comércio; e até mesmo sugestões de stakeholders, etc. O Decreto também incentiva a divulgação na internet, conforme disponível e apropriado, de quaisquer planos oficiais e resultados de uma revisão.

3.1. Quando fazer uma Avaliação de Resultado Regulatório

A experiência internacional mostra que os prazos para realização de uma Avaliação de Resultado Regulatório – ARR podem variar. Alguns países definem que o prazo mínimo, entre a entrada em vigor de uma regulação e a sua avaliação (ARR), é de 3 anos, outros definem o prazo de 5 anos, e em alguns países não é estabelecido um prazo específico. Efetivamente, o prazo para a realização de uma ARR vai depender do impacto da regulação, assim como o prazo para atingimento dos objetivos da intervenção estabelecidos na AIR (Brasil, 2018b).

Em algumas situações em que a Análise de Impacto Regulatório – AIR já aponta esse prazo para atingimento dos objetivos, é comum que a própria norma já possua um prazo específico para realização da sua ARR (prazo de revisão).

Independentemente do prazo estabelecido (ou planejado) para realização da ARR, é possível que este possa ser alterado a depender do monitoramento realizado. Ou seja, ao monitorar uma dada intervenção (ou norma), pode-se identificar que seja necessário antecipar ou postergar a realização da ARR.

Outra situação em que o prazo para realização da ARR é obrigatório ocorre quando o ato normativo tenha tido dispensa de AIR em razão de urgência. O Decreto 10.411, de 30 de junho de 2020, estabelece que atos normativos cuja AIR tenha sido [dispensada em razão de urgência](#) devem ser objeto de ARR no prazo de três anos contado da sua data de entrada em vigor:



“Art. 12. Os atos normativos cuja AIR tenha sido dispensada em razão de urgência serão objeto de ARR no prazo de três anos, contado da data de sua entrada em vigor.”

3.2. Planejamento da Avaliação de Resultado Regulatório

A Avaliação de Resultado Regulatório envolve um conjunto de perguntas a serem respondidas. A combinação do modelo lógico com as perguntas a serem respondidas pela ARR, definem o escopo de uma ARR, e são essenciais para o sucesso da avaliação (Reino Unido, 2020).

Uma vez que o monitoramento tenha sido estruturado, as perguntas a serem respondidas e, eventualmente, até os métodos que serão utilizados para respondê-las, podem já terem sido planejados. Dessa forma, ao iniciar a elaboração da ARR, parte do trabalho já estará estruturado.

De acordo com o Reino Unido (2020), espera-se que o planejamento da ARR contenha as seguintes informações:

- os objetivos da intervenção;
- a Teoria da Mudança (similar ao Modelo Lógico);
- o plano para alguma revisão da literatura que seja necessária;
- as perguntas de avaliação, e quais as informações (indicadores) necessárias para respondê-las e quem as possui;
- como os resultados esperados serão identificados e medidos;
- como os resultados não intencionais serão detectados;
- como os fatores contextuais mais amplos serão contabilizados;
- detalhamento sobre os métodos a serem utilizados e como irão responder às questões de avaliação;
- detalhamento dos dados necessários, como serão coletados e por quem;
- recursos necessários (orçamento, pessoal, habilidades);
- Uma visão geral de como e quando as evidências de avaliação serão divulgadas.

As avaliações, concebidas cuidadosamente juntamente com a concepção de uma intervenção regulatória, podem produzir evidências oportunamente e sob medida antes, durante e após a implementação da norma (Reino Unido, 2020). Portanto, quanto antes se planeja a ARR, maior as chances de que as análises consigam avaliar o sucesso ou não da intervenção.

Entretanto, em algumas situações o monitoramento e o planejamento da ARR podem não ter sido realizados. Nestas situações, é possível que idealmente não se tenha todas as informações relevantes para uma adequada avaliação. Ainda assim, é importante definir quais as perguntas que se pretende responder com a ARR.

Na prática, uma geração ascendente (*bottom-up*) de perguntas deve ser acompanhada por uma abordagem de cima para baixo (*top-down*) para gerar um pequeno número de perguntas de alto nível (normalmente em torno de 6 ou 7), dentro das quais as perguntas mais detalhadas estarão inseridas. Isso mantém a avaliação gerenciável e ajuda os avaliadores a permanecerem focados nas questões-chave ao longo de seu trabalho (Reino Unido, 2020).

3.3. Objetivos e indicadores

A ARR pode ser feita para um dispositivo específico de uma norma (ou um conjunto deles), para toda a norma, ou até mesmo para um conjunto de normas que tratam de um mesmo tema. Essa



avaliação coletiva (de toda a norma ou de várias normas do mesmo tema) pode ser uma soma ou combinação de avaliações individuais (Coglianese, 2012).

Para medir o progresso regulatório de maneira significativa e crível, é necessário ter indicadores para medir os resultados, e métodos de pesquisa para apoiar inferências sobre até que ponto o regulamento em avaliação realmente causou a mudança nos resultados medidos (Coglianese, 2012).

Adicionalmente, para se mensurar os resultados é necessário conhecer os objetivos pretendidos com a intervenção. Com a evolução e maturidade do processo normativo na Agência, espera-se que em algum momento a maioria das regulamentações vigentes tenham passado por um processo normativo que contemple a inclusão de uma Análise de Impacto Regulatório – AIR. E que na AIR tenham sido definidos os objetivos pretendidos. Entretanto, atualmente ainda é possível que, ao realizar uma ARR de uma dada regulamentação, não tenham sido definidos claramente os objetivos pretendidos com a intervenção, ou que os objetivos definidos não tenham seguido as melhores práticas em sua definição.

Nesta situação é importante que a equipe envolvida na elaboração da ARR realize um processo de resgate histórico das informações, por meio dos documentos disponíveis no processo, ou através de entrevistas com pessoas envolvidas no processo normativo na época de sua elaboração. É importante que a equipe possua objetivos claros que se pretendia com a intervenção, para que assim a ARR possa ser elaborada adequadamente, mesmo que para isso a equipe precise reescrever os objetivos.

Um bom objetivo deve ser mensurável. A partir da definição dos objetivos e das perguntas a serem respondidas na ARR passa-se a etapa de definição dos indicadores. Para auxiliar nessa seleção, a Comissão Europeia (2021) recomenda que os indicadores atendam alguns critérios (método “RACER”):

- Relevantes, ou seja, relacionados aos objetivos que se pretende avaliar;
- Aceitos pelos stakeholders e pelos reguladores;
- Críveis para não especialistas, não ambíguos e de simples interpretação;
- Fáceis (“Easy”) de serem monitorados;
- Robustos, evitando manipulações indevidas.

O passo seguinte é definir quais os tipos de avaliação serão realizadas na ARR.

3.4. Tipos de Avaliação

Para realização da Avaliação de Resultado Regulatório existem diferentes tipos de avaliação ou abordagem, assim como diferentes metodologias ou métodos de pesquisa para cada um dos tipos de avaliação.

Não se pretende nesse guia detalhar as metodologias ou o passo-a-passo para executar cada uma das avaliações disponíveis.

O Magenta Book (Reino Unido, 2020) classifica as avaliações em 3 tipos distintos: avaliação de processo, de impacto e econômica. Para cada tipo de avaliação é apresentada uma pergunta de referência:

- Avaliação de Processo: O que se pode aprender da forma como as ações e medidas da intervenção foram executadas?
- Avaliação de impacto: Que impacto (ou diferença) a intervenção provocou?



- Avaliação Econômica (*value-for-money*): Essa intervenção resultou em um bom uso de recursos?

A Tabela a seguir apresenta os tipos de avaliação retrospectiva para cada uma das referências citadas.

Tabela 1: Tipos de avaliação

<i>The Magenta Book (Reino Unido, 2020)</i>	Guia Prático de Análise ex post (BRASIL, 2018a)
Sem paralelo	Avaliação Executiva Avaliação de Diagnóstico do Problema
Avaliação de Processo	Avaliação de Desenho Avaliação de Implementação Avaliação de Governança
Avaliação de Impacto	Avaliação de Resultados Avaliação de Impacto
Avaliação Econômica	Avaliação Econômica Avaliação de Eficiência

Fonte: Brasil (2020)

Uma ARR pode conter mais de uma abordagem, ou seja, mais de um tipo de avaliação. A escolha dos métodos de avaliação vai depender do tipo de pergunta que se quer responder, do material de apoio (qualidade e existência de AIR) da proposta inicial de intervenção, entre outros fatores.

A seguir é apresentado um resumo e quando se recomenda executar cada uma das avaliações conforme o Guia Prático de Análise ex post (BRASIL, 2018a).

Tipos de Avaliação	Descrição
Avaliação Executiva	É uma avaliação preliminar para direcionar para qual o tipo de avaliação mais adequada.
Avaliação de Diagnóstico do Problema	Avalia se a solução proposta é adequada para identificar o problema a ser enfrentado. Isso passa por rever inclusive o problema identificado anteriormente. Não se trata de uma avaliação em si, mas algo que pode ser considerado nas avaliações que serão realizadas. O Guia também menciona que devem ser avaliados os objetivos definidos e as alternativas propostas na intervenção. Importante quando a intervenção não passou por AIR.

Avaliação de Desenho	É possível que uma intervenção tenha efeitos distintos daqueles estabelecidos na fase de planejamento, que geralmente ocorrem em função de má formulação da proposta e sua interação com os processos já existentes. Uma vez detectados esses efeitos, podem ser sugeridos redesenhos na intervenção, para adequado cumprimento de seu objetivo (BRASIL, 18a).
Avaliação de Implementação	Avalia se as ações planejadas ocorreram com a qualidade, quantidade e a tempestividade previamente definidos. Avalia se o executado ocorreu como planejado pensando no processo (ex.: fiscalização, portarias e outros instrumentos que deveriam ter sido planejados, etc). Por isso, ocasionalmente acontece antes da avaliação de impacto
Avaliação de Governança	Avaliação dos papéis dos agentes/instituições envolvidos.
Avaliação de Resultados	As avaliações de impacto (resultados e impacto) buscam avaliar a eficácia da intervenção. A avaliação de resultados baseia-se na observação de indicadores quantitativos e na percepção dos agentes afetados. Permite análises de mudanças de comportamento dos agentes afetados. <i>Um ponto a ser lembrado é que avaliações de resultados não têm como objetivo examinar se as metas alcançadas impactaram o público-alvo ou a situação-alvo e de que forma (algo feito por avaliações de impacto), mas, sim, analisar se as metas alcançadas estão de acordo com o que foi planejado para aquela política. Se as metas não estiverem sendo cumpridas, cabe a reflexão, a partir dos resultados encontrados, de como definir melhor as metas e quais medidas podem ser tomadas para que passem a ser cumpridas (Brasil, 2018a).</i>
Avaliação de Impacto	Utiliza métodos estatísticos para estimar os efeitos causais da intervenção regulatória, tanto sobre os indicadores de resultado quanto de impacto. É mais precisa do que a avaliação de resultados.
Avaliação Econômica	As avaliações econômicas buscam responder se os resultados obtidos são justificados, incluindo se os benefícios são superados pelos custos. (uma intervenção não pode ser realizada a qualquer custo)
Avaliação de Eficiência	Avalia o total de recursos despendidos com a intervenção. Não é simples, por envolver técnicas de análises quantitativas complexas e é recomendada quando se pretende i) avaliar se a política entrega o que se propõe ao menor custo possível; e ii) encontrar os determinantes da ineficiência

A escolha da(s) avaliação(ões) que se pretende realizar vai depender de vários fatores, assim como da experiência da equipe envolvida com o tema. É esperado que minimamente seja apresentada uma avaliação se os objetivos da intervenção foram ou não atingidos (avaliação de impacto ou de resultado).

Se existe uma impressão geral que a intervenção não ocorreu da forma como se esperava, ou que os resultados esperados não foram atingidos, pode ser interessante fazer uma avaliação de processo (desenho, implementação ou governança).

Adicionalmente, se existem informações disponíveis sobre custos da intervenção, pode ser interessante que seja realizada uma avaliação econômica (ou de eficiência).

TOME NOTA

MAIS DETALHES SOBRE MÉTODOS PARA REALIZAR AS AVALIAÇÕES ACIMA PODEM SER ENCONTRADOS NO GUIA ORIENTATIVO PARA ELABORAÇÃO DE AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO – ARR (BRASIL, 2022), SCHIFF ET AL (2017) E MAGENTA BOOK (REINO UNIDO, 2020).

3.5. Participação Social

Alguns autores recomendam o envolvimento dos interessados (stakeholders) ao longo de todo o processo de elaboração da ARR, desde o seu planejamento, inclusive na definição do método de avaliação (Reino Unido, 2020).

O envolvimento dos agentes afetados é fundamental, sendo importante na fase de levantamento de dados e informações que auxiliem nas avaliações que serão realizadas, assim como contribuindo com as avaliações feitas pela ANAC, indicando se a avaliação realizada está coerente com a realidade do setor, por meio da participação em consultas públicas do relatório.

A transparência tem papel muito relevante na ARR. É importante que as informações e análises realizadas sejam acessíveis e compreensíveis para o público em geral. Isso permite que a ANAC realize a prestação de contas para a sociedade das regulamentações definidas para o setor.

O Guia de Participação Social¹ elaborado pela ANAC apresenta métodos, boas práticas, exemplos e recomendações sobre a participação social nos processos regulatórios da ANAC. Ele auxilia, com informações sistemáticas, a definição das formas de envolvimento de agentes afetados e interessados no processo regulatório.

3.6. Recomendações de uma ARR

Ao final da ARR é esperado que sejam apresentadas as conclusões da análise, assim como a recomendação da equipe técnica em relação a intervenção analisada. De forma resumida, comumente são 3 os tipos de recomendação:

¹ Disponível em https://www.gov.br/anac/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/agenda-regulatoria/arquivos/manual_participacao_social.pdf



- 1) Manter o regulamento como está: quando entendeu-se que a regulamentação ainda é importante para enfrentar o problema regulatório identificado. Adicionalmente, pode ser sugerido que se dê continuidade ou que seja implantado o monitoramento por meio de indicadores;
- 2) Sugerir a alteração do regulamento para correção de possíveis desvios ou novos problemas identificados: nessa situação o passo seguinte pode ser a elaboração da AIR, que aproveitará diversos elementos da ARR. Uma alternativa é que o passo seguinte seja diretamente a discussão da proposta de solução. Entretanto, para que isso ocorra a ARR terá que incorporar diversos elementos de uma AIR (ex.: ideação das alternativas, comparação das alternativas etc), de tal forma que o documento tenha características tanto da AIR, quanto da ARR;
- 3) Sugerir a revogação do regulamento: uma vez que tenha sido identificado que aquele regulamento não é mais necessário, pode-se sugerir a sua revogação. A medida poderá vir acompanhada de uma sugestão de monitoramento por meio de indicadores.

Assim como a AIR, é esperado que a ARR apresente uma recomendação, um encaminhamento da equipe técnica apoiada nas análises realizadas.

3.7. O Relatório de ARR

Abaixo é apresentada a estrutura de tópicos recomendada para o Relatório de ARR. Para facilitar o trabalho das unidades e fomentar a padronização das análises, ao gerar no SEI um novo documento da categoria “Relatório de ARR” os tópicos já estarão presentes no rascunho inicial.

1. Sumário executivo
2. Introdução
 - a. Justificativa e finalidade pretendida com a ARR
3. Descrição da regulação
4. Objetivos da regulação
5. Resultados do monitoramento (se aplicável)
6. Avaliação dos resultados
7. Discussão dos resultados e recomendações

4. Referências

BRASIL (2018a). Casa Civil da Presidência da República et al. **Avaliação de Políticas Públicas:**

Guia prático de análise ex post. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. v. 2.

Disponível em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view>

BRASIL (2018b) – Casa Civil da Presidência da República et al. **Diretrizes Gerais e Guia orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR.** Brasília, 2018.

Disponível em https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view

BRASIL (2020). Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (M&ARR) Diretrizes para a implementação de M&ARR na Anvisa.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/avaliacao-do-resultado-regulatorio/diretrizes-para-implementacao-de-m-arr-na-anvisa.pdf>



BRASIL (2022). **Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR.** Disponível em <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio-arr/o-que-e-arr/guiaarrverso5.pdf>

BRASIL (2023). Agência Nacional de Energia Elétrica. **Guia de Boas Práticas para Monitoramento da Regulação e Avaliação de Resultado Regulatório.** Brasil, 2023. Disponível em https://git.aneel.gov.br/publico/centralconteudo-/raw/main/manualsinstrucoes/pdecisorio/2023_Relatorio_ARR.pdf

COGLIANESE, C (2012). **Measuring Regulatory Performance: evaluating the impact of regulation and regulatory policy.** 2012. Expert Paper n. 1. Sítio eletrônico da OCDE. Disponível em: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/1_coglianese%20web.pdf

EUROPEAN COMISSION (2021). **Better Regulation Toolbox.** 2021. Disponível em https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

SCHIFF A, L WRIGHT AND T DENNE (2017) **Ex-post evaluation of transport interventions using causal inference methods.** NZ Transport Agency research report 630. 154pp. Disponível em <https://www.nzta.govt.nz/assets/resources/research/reports/630/630-ex-post-evaluation-of-transport-interventions-using-causal-inference-methods.pdf>

REINO UNIDO (2020). HM Treasury. **The Magenta Book: Central Government guidance on evaluation.** London: HM Treasury, 2020. Disponível em https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879438/HMT_Magenta_Book.pdf

ANEXO I - DOCUMENTO PREPARATÓRIO PARA MONITORAMENTO²

Superintendência:	
Gerência Responsável:	
Data:	

1. Descrição do problema e proposta de ação

a. Problema

Descrever o problema regulatório da intervenção proposta. Caso exista uma Análise de Impacto Regulatório - AIR, na qual o problema regulatório tenha sido apresentado, o texto pode ser transscrito para este documento.

b. Objetivos

Apresentar os objetivos pretendidos com a intervenção regulatória. Caso exista uma Análise de Impacto Regulatório - AIR, na qual os objetivos tenham sido definidos, estes podem ser transcritos para este documento.

c. Descrição da proposta

Apresentar uma descrição resumida da proposta aprovada pela Diretoria Colegiada. Não se espera que sejam apresentados os artigos ou todo o regulamento aprovado. A intenção é que sejam apresentados os mecanismos elaborados para o atingimento dos objetivos definidos anteriormente.

² A estrutura apresentada nesse documento é uma sugestão. A ordem das seções do documento pode ser alterada para melhor adequação a situação enfrentada pela área técnica.

2. Modelo Lógico da intervenção

Deve-se apresentar em um diagrama como a intervenção deve funcionar, partindo do seu problema regulatório, passando pelas atividades necessárias para o alcance dos resultados e impactos esperados.

Problema	Causas	Proposta	Principais Riscos	Processos e Produtos	Resultados	Impactos
O que motivou a intervenção?	Quais são as causas identificadas?	O que foi proposto para solucionar o problema?	Quais os principais riscos que podem fazer com que a intervenção não atinja os resultados esperados?	Quais as atividades e produtos necessários para colocar a intervenção em prática? Ex.: criação de Portaria, IS, alteração metodologia de fiscalização, campanha de divulgação da norma, etc	Que mudanças se espera no mercado no curto prazo? Ex.: Aumento do número de empresas operando no mercado X, Menor tempo no processo Y, etc	O que se espera que aconteça (longo prazo)? Ex.: diminuição da tarifa no aeroporto X, aumento da segurança no mercado Y, etc.

3. Plano de Avaliação

Devem ser identificadas quais as [perguntas](#) se pretendem responder quando da realização da Avaliação de Resultado Regulatório – ARR. É desejável que seja indicado como se pensou em responder as perguntas (exemplo: qual indicador será utilizado ou metodologia). Importante considerar durante a elaboração que esse documento poderá ser utilizado por um servidor (ou equipe) que irá realizar a ARR futuramente e que não tenha participado do processo normativo até então.

Como consequência das perguntas, podem ser identificados os tipos de avaliação que se pretende fazer na ARR. Para conhecer e definir as avaliações podem ser consultados os documentos “Guia Orientativo para a Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório”, publicado pelo Ministério da Economia, ou o documento “Avaliação de Políticas Públicas - Guia prático de análise ex post”.

Adicionalmente, é recomendado que sejam indicados o momento de Início, a vigência do monitoramento e previsão para início da avaliação (momento em que deverá ser feita a ARR) ou revisão do monitoramento (definir nova duração de monitoramento e possíveis alterações dos parâmetros estabelecidos). Para isso deve ser avaliado o tempo necessário para que os efeitos e resultados esperados ocorram.

Por fim, indicar qual será a área responsável pela condução da ARR.

4. Indicadores

Apresentar os indicadores que serão monitorados para avaliação da intervenção regulatória, incluindo a frequência de coleta dos dados. Caso exista uma Análise de Impacto Regulatório - AIR, e que tenha indicadores definidos no capítulo das Estratégias de implementação, monitoramento e fiscalização, esses poderão ser transcritos para este documento.

Entretanto, é importante reavaliar se os indicadores serão suficientes para monitoramento dos efeitos da intervenção, assim como para as avaliações que forem planejadas (Seção 3).

5. Linha Base

Nesta seção deve ser apresentado o histórico dos indicadores apresentados na seção anterior. Deve-se comentar sobre a expectativa para os indicadores caso não houvesse a intervenção, assim como qual deve ser o resultado esperado com a intervenção proposta e em quanto tempo.

6. Estratégia de implementação

Deve ser apresentada a estratégia adotada para implementar o monitoramento. A ideia é apresentar a lista de ações e datas previstas, para que os responsáveis possam acompanhar se as ações foram realizadas no momento previsto.

- Foi/será necessário criar norma para coleta dos dados?
- Foi/será necessário alterar ou criar alguma portaria para a coleta dos dados?
- Foi/será necessário alterar ou criar alguma portaria ou IS para complementar a intervenção aprovada pela Diretoria?
- Foi/será necessário criar ou alterar algum processo interno?
- Quais serão os sistemas ou ferramentas utilizadas para o monitoramento?



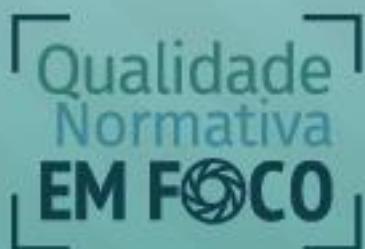
7. Responsável pelo relatório de monitoramento

Indicar o servidor e gerência responsável pela geração dos dados e pela elaboração do relatório de monitoramento (pode ser um relatório no Power BI).

Indicar o endereço onde o relatório poderá ser acompanhado (se possível).



Guia de orientação para
**Monitoramento e
Avaliação de Resultado
Regulatório – ARR**



**Qualidade
Normativa
EM FOCO**

