

RELATÓRIO

BENCHMARKING DE GOVERNANÇA DE MELHORIA REGULATÓRIA E PROPOSIÇÃO DE MODELO DE "UNIDADE DE MELHORIA REGULATÓRIA"

ELABORAÇÃO

ALKETA PECI

RIO DE JANEIRO, 22 DE OUTUBRO 2025

SUMÁRIO

RESUMO EXECUTIVO	3
1. METODOLOGIA	4
2. DIAGNÓSTICO DAS UNIDADES DE MELHORIA REGULATÓRIA	6
2.1 Análise das Unidades de Melhoria Regulatória: insumos do questionário	6
Mapeamento de unidades de melhoria regulatória.....	6
Fatores que impedem a estruturação das UMR e os modelos ideais de uma UMR.....	8
Fatores que influenciam a atuação das UMR existentes.....	11
Perfis de UMR existentes: lócus organizacional e papéis de UMR	12
Processos adotados por UMR	16
2.2 Análise das Unidades de Melhoria Regulatória: insumos das entrevistas.....	19
Lócus organizacional das UMR	19
Autopercepções do poder regulador	21
Papéis desempenhados e processos adotados pelas UMR	24
Graus diferenciados de maturidade organizacional das UMR	31
Os desafios enfrentados pelas UMR	35
Soluções de melhoria regulatória.....	41
Percepções acerca dos modelos de coordenação	46
3. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS	50
3.1 Benchmarking do modelo do Reino Unido.....	52
O papel da <i>Better Regulation Framework</i> (BRF)	53
Posição institucional do BRE e RPC e relação com outras unidades governamentais	54
Principais funções do BRE e do RPC	55
Processo de revisão de iniciativas normativas	58
4. PRÓXIMA ETAPA	61
5. REFERÊNCIAS.....	62
Anexo: Roteiro de entrevista validado	70
1. Autopercepção como órgão regulador	70
2. Contexto Institucional e Estrutura de Governança.....	70
3. Instrumentos Utilizados.....	70
4. Capacidades Técnicas e Operacionais	70
5. Coordenação com Outras Instituições	70
6. Resultados e Avaliação	71
7. Lições Aprendidas e Recomendações.....	71

RESUMO EXECUTIVO

Este documento apresenta o primeiro relatório do projeto de consultoria de apoio técnico à Secretaria de Competitividade e Política Regulatória (SCPR) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) nas atividades de *benchmarking* de governança de melhoria regulatória e na proposição de modelo de "Unidade de Melhoria Regulatória".

O objetivo do projeto, refletindo as diretrizes do Termo de Referência 2025/220, é a realização de um estudo de *benchmarking* sobre as capacidades institucionais, práticas, processos e resultados relacionados à governança de melhoria regulatória em diferentes reguladores (nacionais e internacionais), buscando identificar as melhores experiências que possibilitem embasar propostas e recomendações para o aprimoramento de um modelo adequado à realidade brasileira. Desta forma, o projeto busca subsidiar o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), disposto no Decreto nº 11.738/2023, que tem como objetivo a implementação de boas práticas regulatórias e o aprimoramento da coordenação do processo regulatório na administração pública federal e a Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória (instituída por meio do Decreto nº 12.150/2024), que elabora um plano de ação de longo prazo para melhorar o ambiente regulatório no Brasil, promovendo maior eficiência, transparência e a redução de custos regulatórios.

Mais especificamente, este relatório se refere ao Produto 2: Estudo que identifique as estruturas e os modelos operacionais mais eficientes de governança de melhoria regulatória no Brasil e em outros países. Assumindo a definição da governança pública, definida no Decreto 9.203/2017, como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, visando à condução eficaz de políticas públicas e à prestação de serviços que atendam aos interesses da sociedade (Brasil, 2025), este relatório busca trazer elementos analíticos que contribuam para uma boa governança de melhoria regulatória considerando as condicionalidades presentes no contexto brasileiro e usando boas referências de modelos nacionais e internacionais.

Inicialmente, apresenta-se a metodologia do trabalho, destacando as principais fontes de coleta e as formas de tratamento dos dados. A seguir, sistematizam-se os principais achados desta fase do trabalho de campo, analisando os dados coletados via questionário, os dados coletados via entrevistas qualitativas e os dados levantados via *benchmarking* internacional. Por fim, apresentam-se os próximos passos.

1. METODOLOGIA

Para a realização desta etapa do trabalho, recorreu-se às seguintes etapas, definidas em conjunto com a equipe da SCPR/MDIC:

a) Desk Research

Em conjunto com a equipe contratante, foram identificados e analisados os seguintes documentos:

Decreto PRO-REG Novo; E-book Regula Melhor e Plano de ação 2024/2025 (para a contextualização do trabalho).

Disponíveis em: [Governança Regulatória — Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços](#)

Relatórios publicados na página do MDIC (para conhecimento das ações e atividades já realizadas)

Disponíveis em: [Relatórios — Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços](#)

Reconhecimento em Boas Práticas Regulatórias

Disponível em: [Selo de Boas Práticas Regulatórias — Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços](#)

Acordo de Cooperação Técnica MDIC/CGU (acordo com órgão de controle para enforcement).

Disponível em: [SEI MGI - 38540844 - Acordo de Cooperação Técnica](#)

Relatório CGU - Avaliação de Órgãos e entidades reguladoras federais (contém as recomendações e os prazos dados aos órgãos)

Disponível em: [Relatório - Relatórios de Auditoria da CGU](#)

Destaca-se que ao longo da pesquisa de campo, foram identificados e analisados outros documentos internos de órgãos reguladores, pesquisas realizadas por órgãos como o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e considerados também estudos realizados pela própria autora deste relatório. Mais especificamente, para levantamento do *benchmarking* internacional de agências de supervisão ou coordenação de melhoria regulatória, foram consultados diversos websites e fontes adicionais de dados.

b) Entrevistas individuais e Questionário

Foram realizadas 13 (treze) entrevistas individuais com *stakeholders* relevantes no tema. Inicialmente, foi validada a lista dos potenciais *stakeholders* e seus respectivos contatos, assim como validado o roteiro da entrevista com a equipe contratante. Após contatos individuais, realizaram-se 7 (sete)

entrevistas com representantes de unidades de melhoria regulatória em órgãos reguladores federais, 4 (quatro) com ministérios, 1 (uma) com agência executiva e 1 (uma) entrevista com um órgão relevante para a governança regulatória no nível federal. As entrevistas foram realizadas de forma remota, via plataforma Zoom (para facilitar a gravação) e tiveram uma duração média de 60 minutos. Os dados foram analisados via análise de conteúdo a partir dos temas validados no questionário semiestruturado que segue no Anexo 1 deste relatório.

Para definir os instrumentos de melhoria regulatória adotados no nível federal, consideraram-se os documentos relativos à Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória (Regula Melhor), assim como os seguintes dispositivos legais considerados no relatório da Controladoria-Geral da União - CGU (2022): a agenda regulatória, orientada pela Lei nº 13.848/2019 e pelo Decreto nº 11.092/2022, na condição de boa prática; Análise de Impacto Regulatório – AIR e Avaliação de Resultado Regulatório – ARR, com base no Decreto nº 10.411/2020; os mecanismos de participação social, tendo como objeto normativos de caráter regulatório, considerando a Lei nº 13.848/2019 e as boas práticas associadas e a revisão de estoque normativo, a partir do Decreto nº 10.139/2019 (revogado em 2024).

Por fim, aplicou-se um questionário dirigido aos órgãos reguladores federais, com o objetivo de diagnosticar as unidades de melhoria regulatória (UMR) existentes (ou não existentes), o perfil das UMR em funcionamento, os fatores que influenciam o funcionamento das UMR/fatores que influenciam a dificuldade de adotar uma UMR, assim como a tipologia ideal de uma UMR. A pesquisa contou com 142 respostas e 103 perfis de órgãos reguladores.

O presente relatório resume os resultados desta parte do trabalho de campo, focando no diagnóstico da situação atual e no levantamento de boas práticas nacionais e internacionais.

2. DIAGNÓSTICO DAS UNIDADES DE MELHORIA REGULATÓRIA

Nesta parte do trabalho, apresentamos um diagnóstico detalhado construído a partir da pesquisa de campo, com especial ênfase no questionário e nas entrevistas com representantes de agências reguladoras e outras entidades reguladoras.

Na primeira parte, o relatório destaca os resultados coletados via questionário dirigido para órgãos com poder regulador mapeados no nível federal.

A seguir, apresentam-se os resultados sistematizados, coletados via entrevistas semiestruturadas, por meio de roteiro validado com a equipe do MDIC.

2.1 ANÁLISE DAS UNIDADES DE MELHORIA REGULATÓRIA: INSUMOS DO QUESTIONÁRIO

Nesta parte do relatório, apresentam-se os dados do questionário que teve, entre seus objetivos, o de mapear a existência das unidades de melhoria regulatória (UMR) nos diversos órgãos e entidades com funções regulatórias já catalogizadas no nível federal. O questionário contou com 142 respostas, cujos resultados se apresentam a seguir.

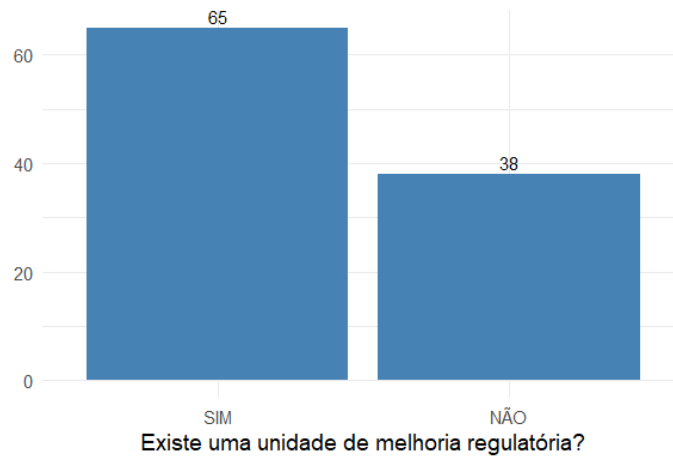
Inicialmente, destaca-se que, dos 103 respondentes da pesquisa, 54 representaram órgãos da administração direta, 10 de órgãos da administração indireta (com exceção das agências reguladoras), 29 de agências reguladoras e 10 de autarquias de natureza especial (conselhos federais representativos).

As respostas ao questionário revelam que existe um número razoável de organizações que contam com UMR. Entretanto, este dado precisa considerar que: a) é possível que muitos dos órgãos mapeados não tenham respondido à pesquisa; e b) houve órgãos com mais de um respondente.

Mapeamento de unidades de melhoria regulatória

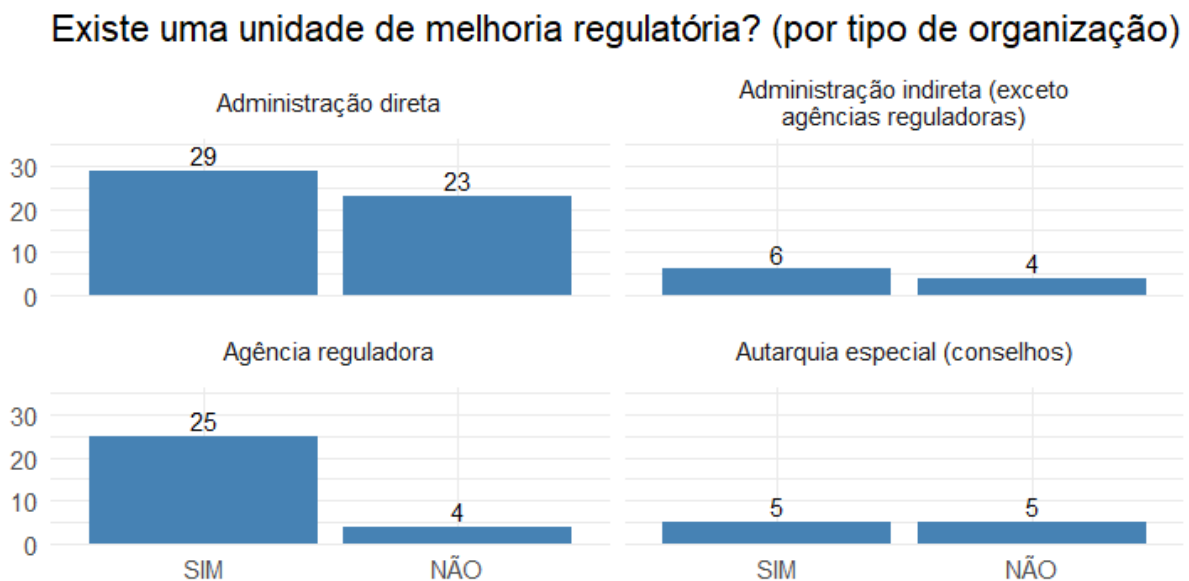
Os gráficos 1 e 2, abaixo, apresentam um panorama sobre a existência de unidades de melhoria nas organizações de origem dos respondentes do questionário. O gráfico 1 apresenta um panorama geral por perfil de órgão e o gráfico 2 mapeia a existência das unidades dentro de cada perfil de órgão pesquisado.

Gráfico 1: Mapeamento das UMR



Conforme pode-se observar no Gráfico 2, as UMR são mais presentes nas agências reguladoras federais, pelo histórico de envolvimento destes órgãos na agenda de melhoria regulatória. Entretanto, outros órgãos também relatam UMR, refletindo o movimento de adequação ao conjunto de normas que ocorreu nos últimos anos. É importante também considerar que, provavelmente, existem mais órgãos que não contam com UMR e que não tenham respondido ao questionário, uma vez que as respostas são voluntárias.

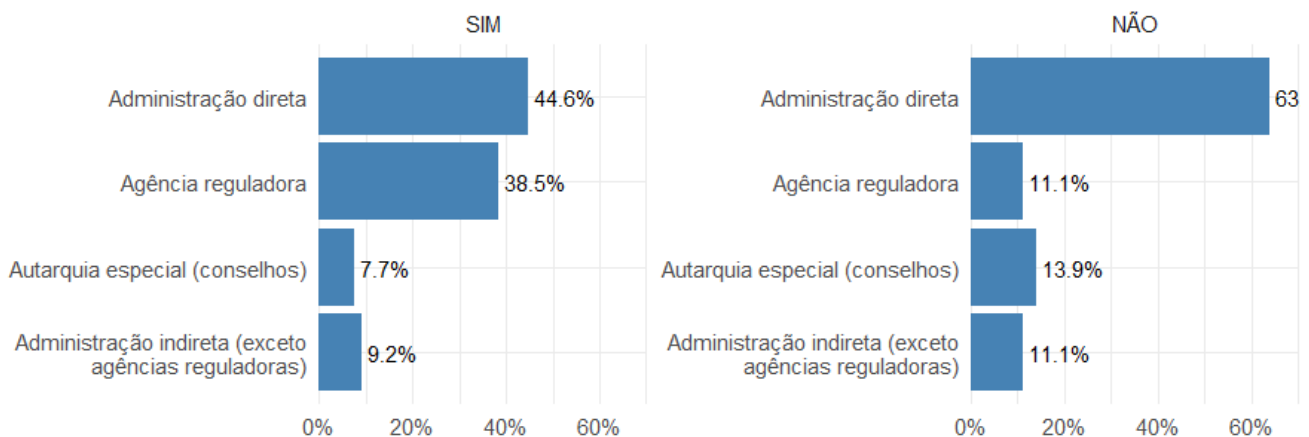
Gráfico 2: UMR por tipo de organização



O gráfico 3 apresenta a distribuição das UMR por tipo de organização que respondeu ao questionário, permitindo mais uma visualização da distribuição das UMR existentes ou não existentes. Chama atenção que existem 4 respondentes que não relatam UMR em agências reguladoras, dado que não é corroborado por pesquisa nos websites institucionais das agências federais.

Gráfico 3: Distribuição de UMR por tipo de organização

Distribuição dos tipos de organização entre respondentes com e sem unidade de melhoria regulatória



Fatores que impedem a estruturação das UMR e os modelos ideais de uma UMR

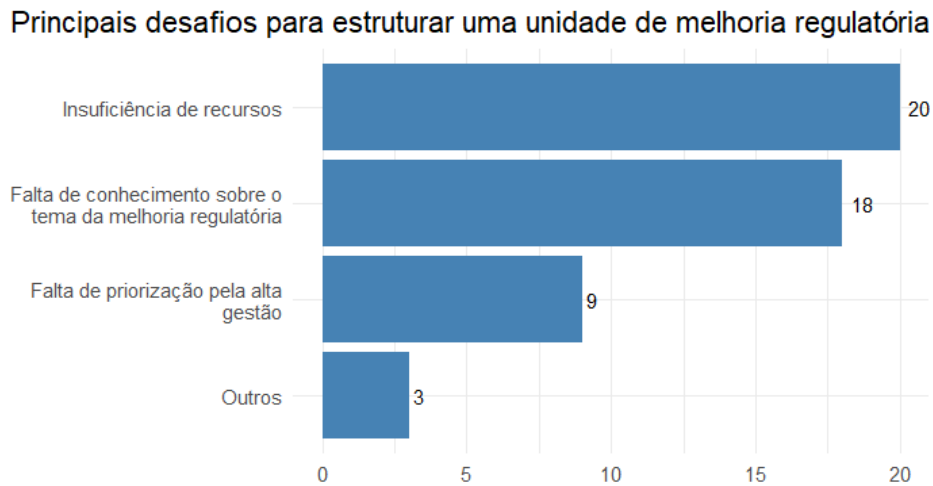
O questionário bifurcava um conjunto de perguntas para órgãos que contam e para órgãos que não contam com UMR. Para estes últimos, foram perguntados os principais obstáculos que impedem a estruturação de uma UMR, assim como o modelo de uma UMR que idealizam para sua organização.

Os respondentes dos órgãos que não contam com unidades de melhoria regulatória (Gráfico 4) destacam, entre os principais desafios para estruturar uma UMR, a insuficiência de recursos organizacionais (ao exemplo de recursos humanos e orçamentários) e a falta de conhecimento sobre o tema, mas também reconhecem a relevância de fatores como a falta de priorização da alta gestão.

Entre os outros desafios para estruturar uma unidade de melhoria regulatória, os respondentes também relataram: (i) a ausência de normativo interno que defina atribuições e competências da unidade de melhoria regulatória, dificultando sua institucionalização e integração às demais estruturas de governança; e (ii) o fato de que a organização do respondente não exerce função regulatória direta de forma típica, de modo que a pauta de melhoria regulatória ainda não se consolidou institucionalmente na organização (embora haja práticas que poderiam se enquadrar como de melhoria regulatória). Esta sinalização parece relevante para ser considerada, uma vez que o mapeamento atual das entidades reguladoras ampliou muito o número de órgãos, indicando que talvez

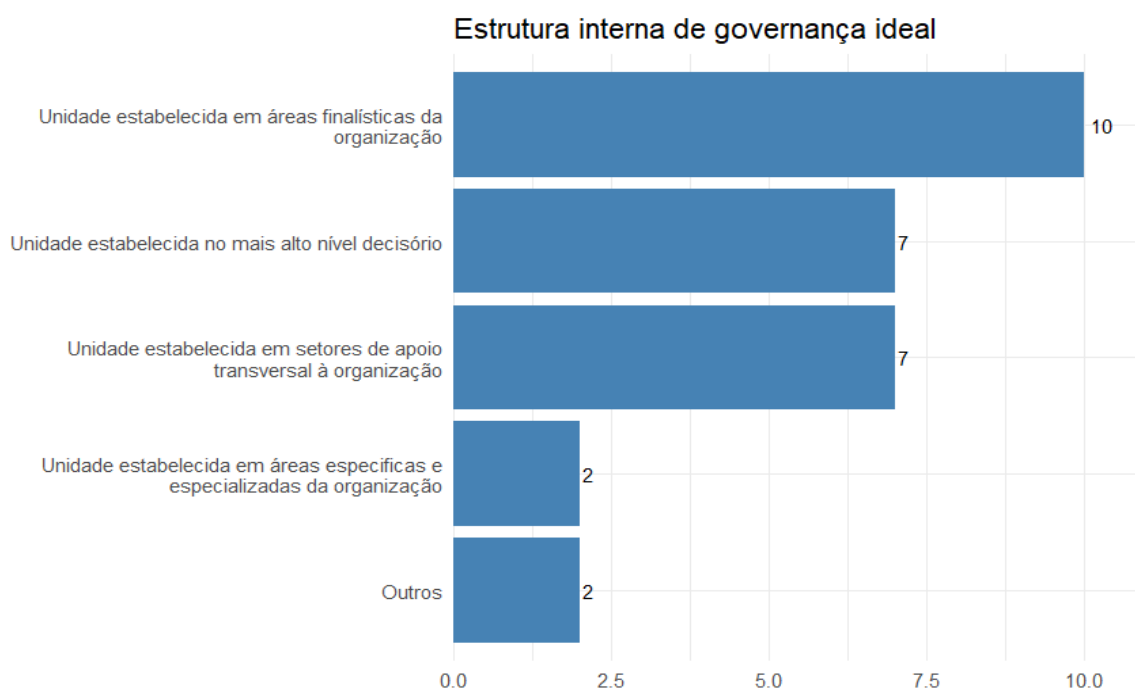
exista espaço para uma revisão destas atribuições e maior precisão dos órgãos com poder regulador no nível federal.

Gráfico 4: Desafios de estruturação UMR



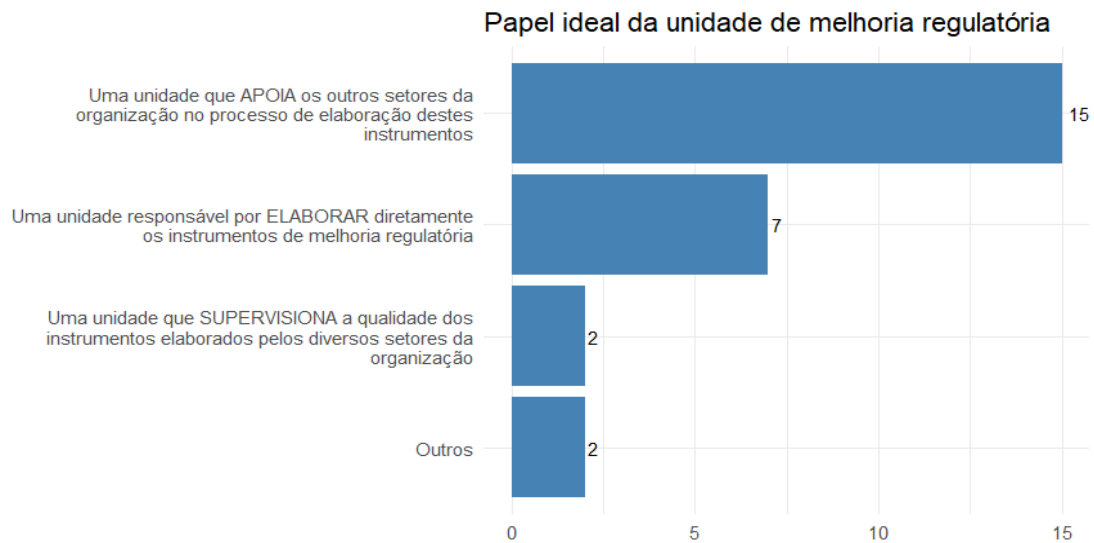
No que tange ao modelo ideal de uma UMR (Gráfico 5), a maioria dos respondentes (10) destaca que a estrutura ideal de uma UMR no órgão seria de uma unidade estabelecida em áreas finalísticas da organização. Entretanto, outros perfis de unidades também foram destacados, indicando que o desenho organizacional ideal da UMR depende das características da organização e deve ser adaptado a estas características. Dentre os respondentes que indicaram outra estrutura ideal da unidade de melhoria regulatória, um citou a localização dentro de uma coordenação especializada na elaboração de legislação e normas.

Gráfico 5: Modelo ideal de uma UMR: lócus organizacional



Ainda, a maioria dos respondentes (15) dos órgãos que não contam com uma UMR destaca que o perfil ideal de uma UMR (Gráfico 6) seria de uma unidade que **apoia** os outros setores da organização no processo de elaboração dos instrumentos de melhoria regulatória. Vários respondentes (7) também reconhecem a relevância de uma UMR responsável por elaborar diretamente os instrumentos de melhoria regulatória, e alguns poucos respondentes (2) idealizam uma unidade que supervisiona a qualidade dos instrumentos elaborados por outros setores da organização.

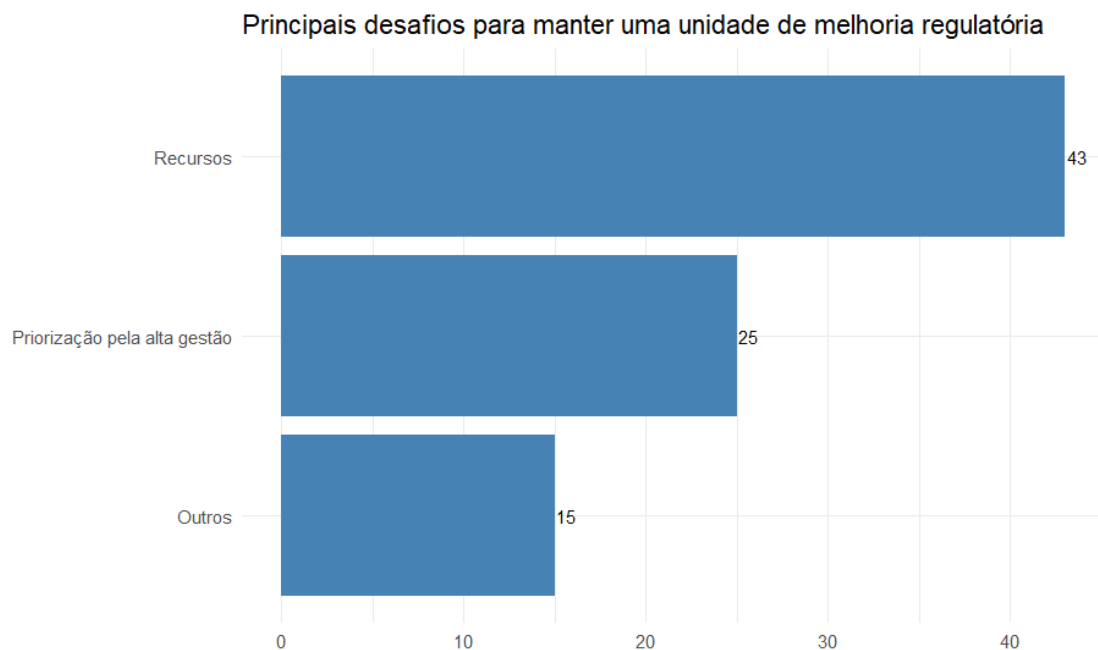
Gráfico 6: Modelo ideal de uma UMR: papel organizacional



Fatores que influenciam a atuação das UMR existentes

Entre os órgãos que contam com UMR, a falta de recursos organizacionais destaca-se como o principal desafio para manter uma sólida UMR, seguida pela falta de priorização pela alta gestão, conforme se apresenta no Gráfico 7.

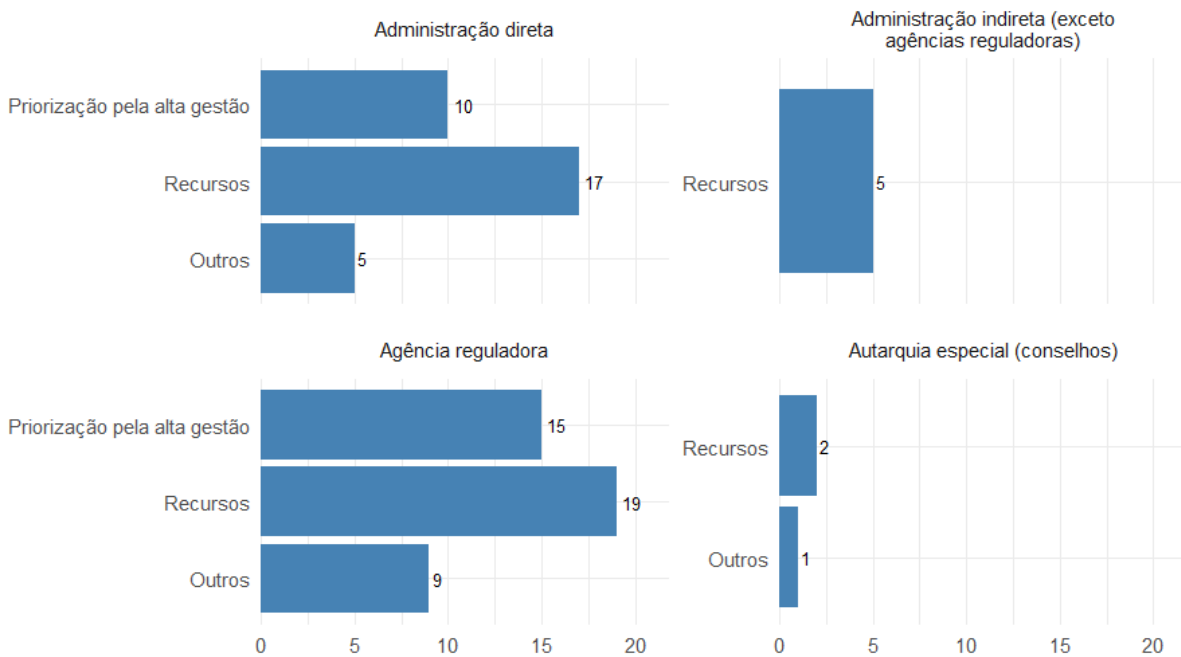
Gráfico 7: Desafios de manutenção de uma UMR



A falta de recursos continua a emergir como um fator pervasivo, mesmo quando se abrem os dados por tipo de órgão (Gráfico 8). Particularmente entre os respondentes de agências reguladoras, a falta de priorização pela alta gestão se destaca também como um fator importante para a manutenção de uma UMR.

Gráfico 8: Desafios de manutenção de uma UMR por tipo de órgão

Principais desafios para estruturar uma unidade de melhoria regulatória (por tipo de órgão)



Outros desafios relatados qualitativamente pelos respondentes foram: a) questões relacionadas à mudança de cultura organizacional e a resistência à adoção de práticas de melhoria regulatória; b) limitações de pessoal e sobrecarga de trabalho, especialmente a concentração das atividades em servidores que acumulam outras funções; c) restrições de tempo, devido à pressão imposta pelos prazos legais e normativos para elaboração de normas; d) necessidade de capacitação técnica; e e) carência em sistemas de tecnologia de informação (TI), corroborando a falta de recursos como um fator pervasivo.

Perfis de UMR existentes: locus organizacional e papéis de UMR

Quando se analisam mais de perto as UMR existentes, nos Gráficos 9 e 10, os respondentes destacam que em termos de localização, predominam UMR localizadas no apoio ao mais alto nível decisório, indicando que a alta gestão reconhece a importância estratégica do uso de instrumentos de melhoria regulatória. De fato, estes instrumentos tendem a ter um impacto concreto na melhoria de processo

de tomada de decisão regulatória. Entretanto, os dados indicam que outras tipologias de UMR também existem e são pervasivas em diversos tipos de organização. Dentre os respondentes que indicaram outra estrutura da unidade de melhoria regulatória, um deles afirmou que se trata de uma comissão composta por representantes dos diversos setores do órgão, estabelecida por meio de portaria.

Gráfico 9: Locus organizacional da UMR

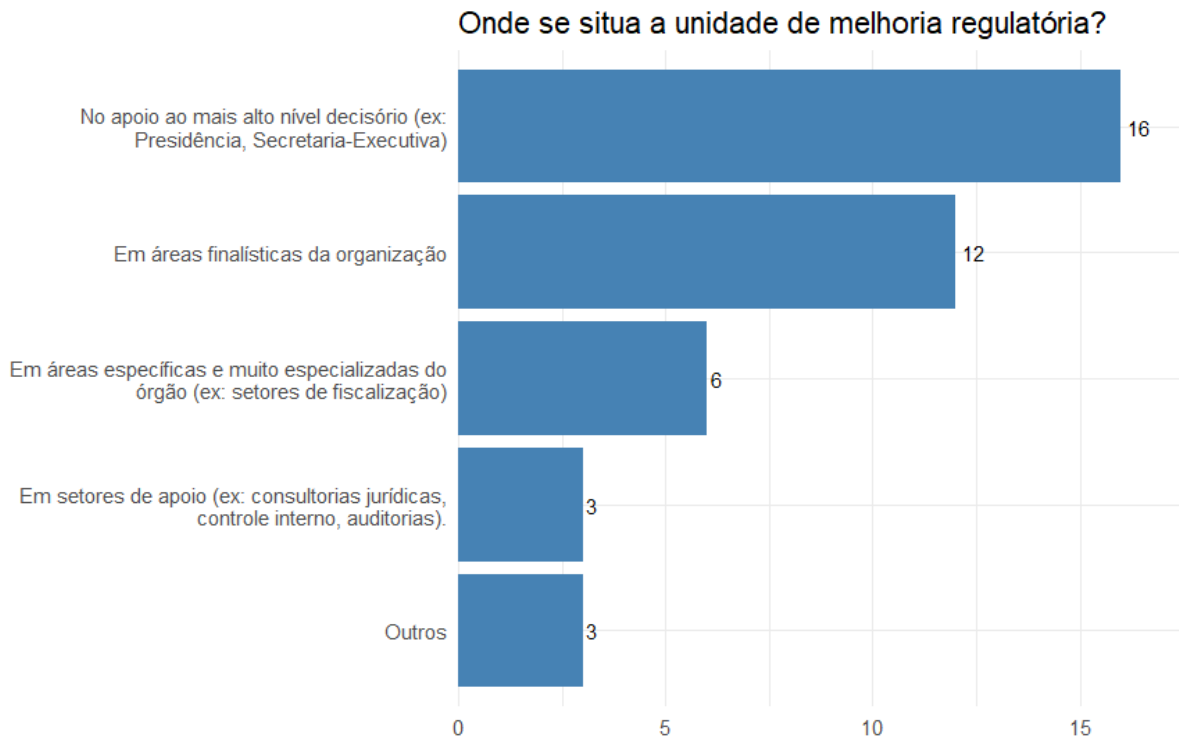
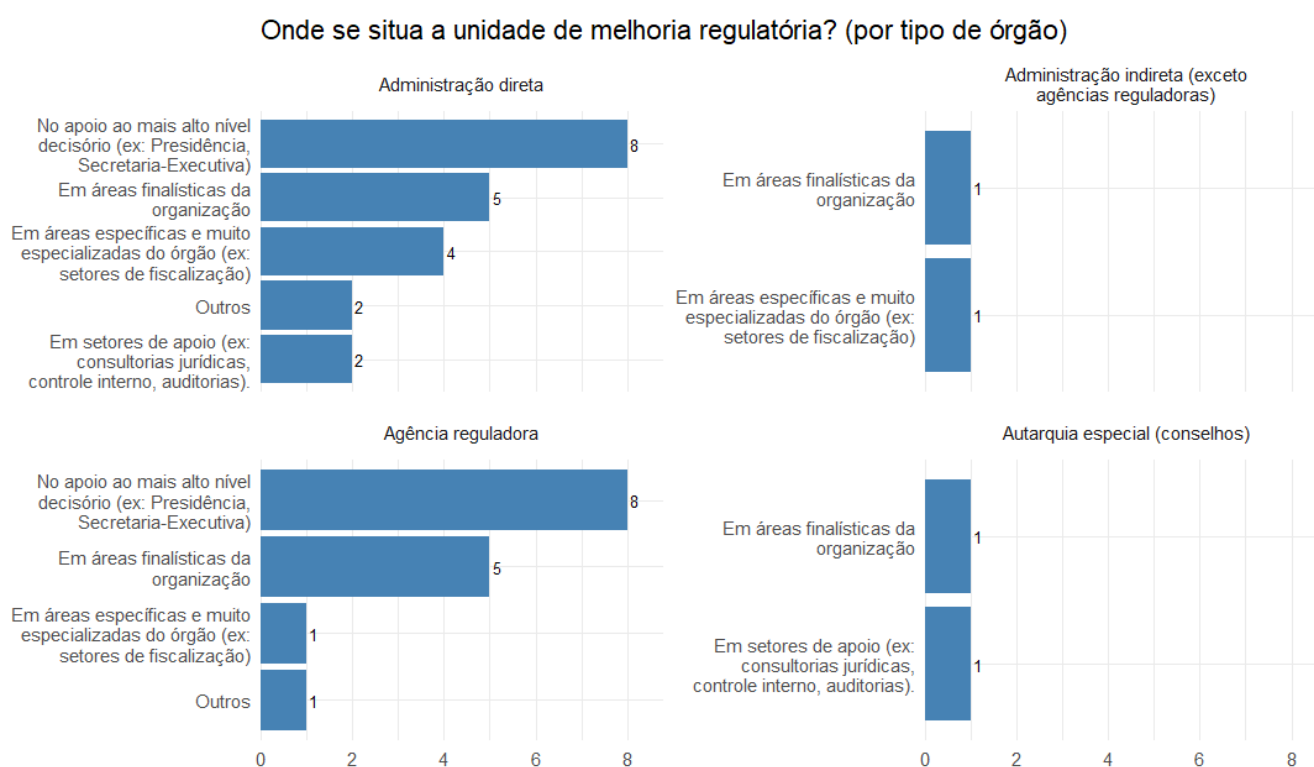


Gráfico 10: Lócus organizacional da UMR por tipo de organização



Entre os principais **papéis** destacados nas UMR existentes (Gráficos 11 e 12), o papel de APOIO também predomina, com 16 respondentes. Entretanto, os respondentes também destacam o papel de ELABORAÇÃO direta (11 respondentes) dos instrumentos e de SUPERVISÃO (2 respondentes) como papéis relevantes. É interessante também observar como estes perfis de UMR estão distribuídos entre as tipologias das organizações respondentes, considerando, novamente, que não se trata de uma amostra representativa.

Gráfico 11: Papéis desempenhados por UMR

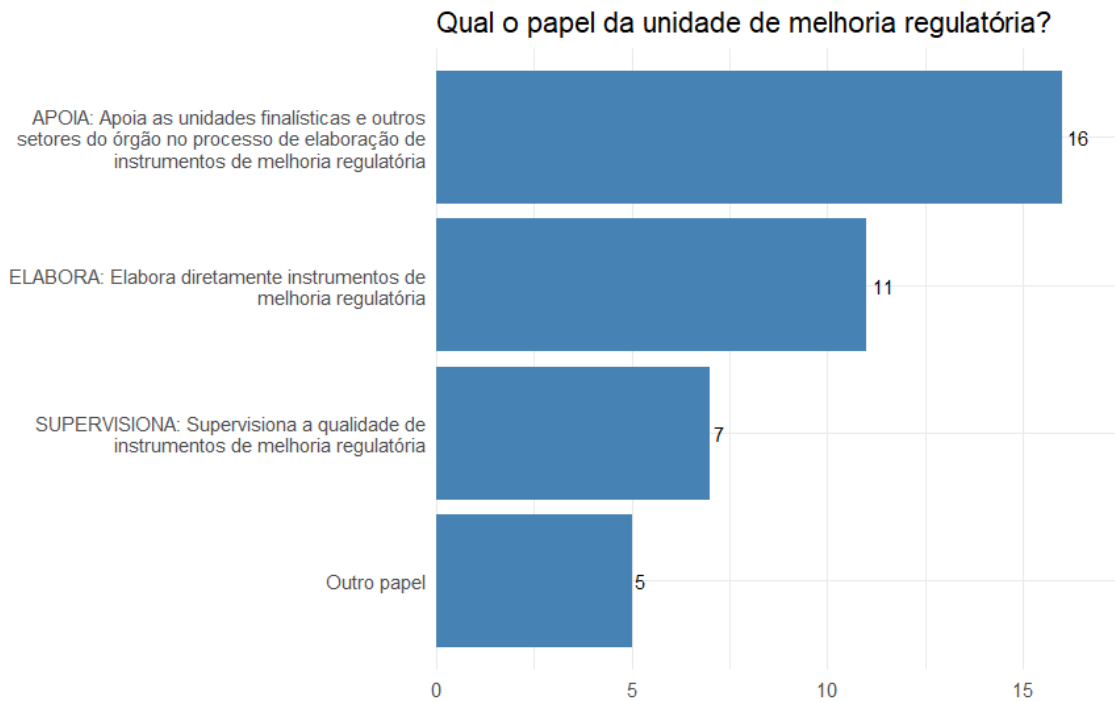
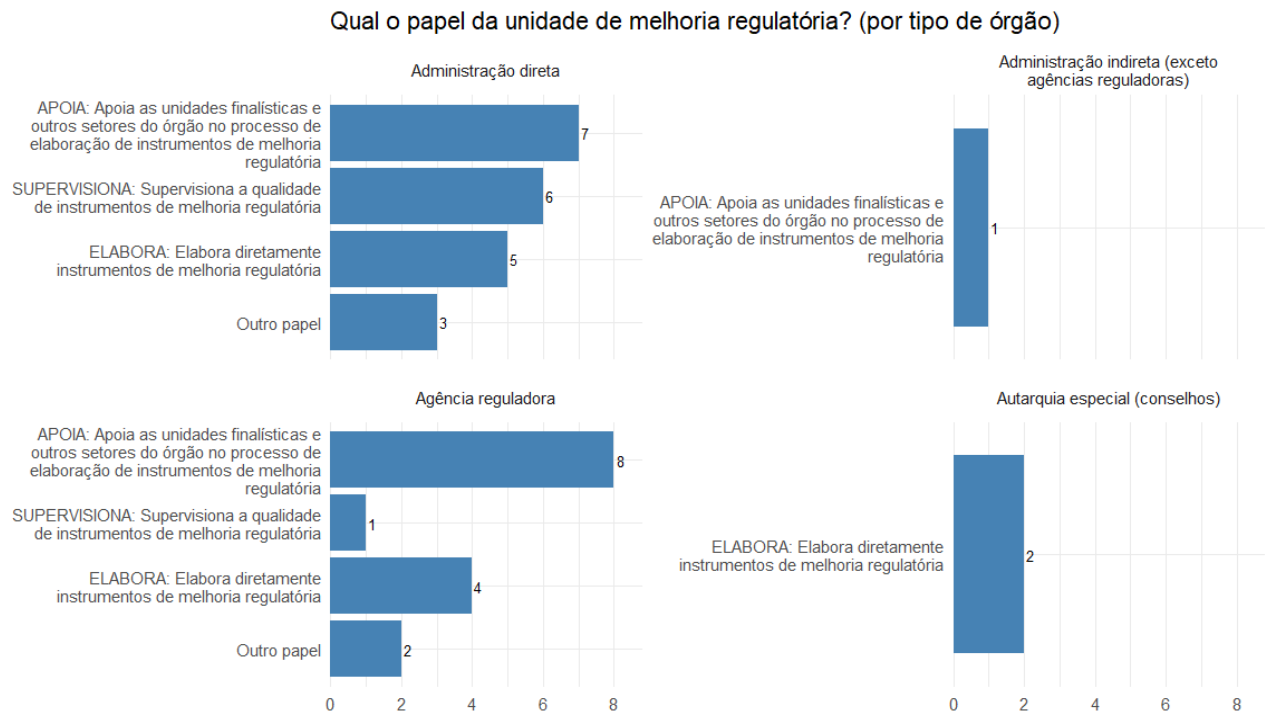


Gráfico 12: Papéis desempenhados por UMR por tipo de organização



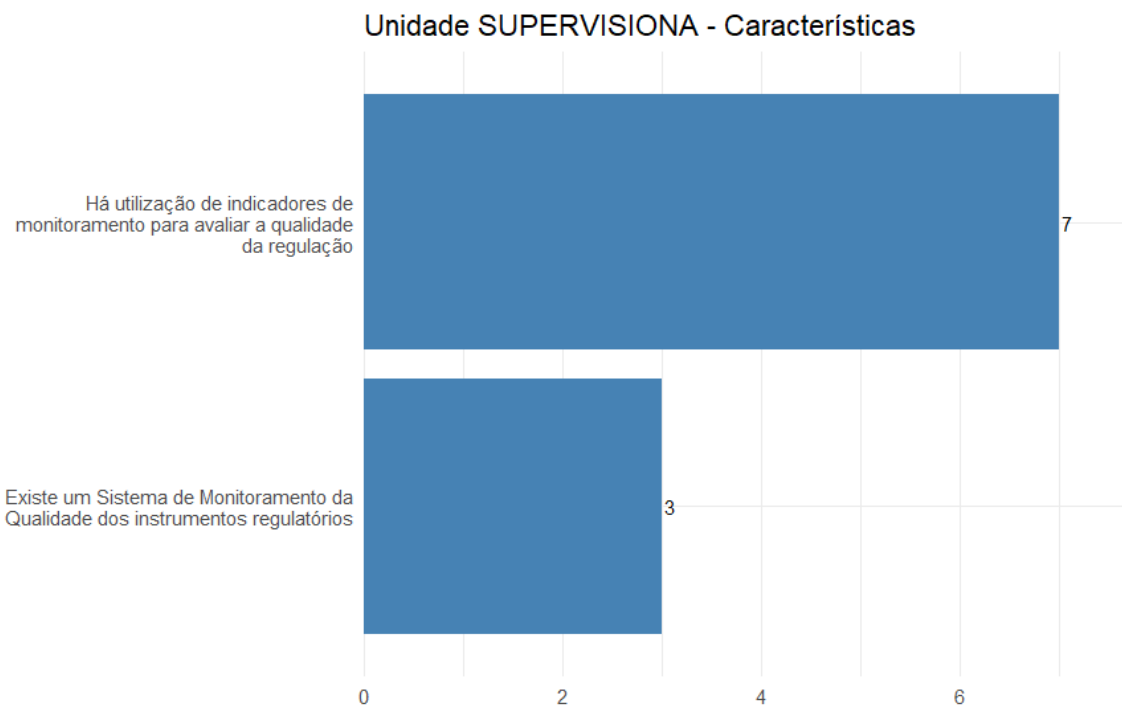
Outros papéis exercidos pelas unidades de melhoria regulatória, segundo os respondentes são: (i) analisar as demandas da sociedade com foco em possíveis alterações das normas e, (ii) atuar na elaboração de portarias interministeriais. Um dos respondentes indicou que a equipe, na teoria, apenas apoia as unidades finalísticas na elaboração de instrumentos de melhoria regulatória, mas, na prática, também elabora esses instrumentos, indicando que a dinâmica do dia a dia organizacional “atropela” demarcações rigorosas de atribuições e processos em UMR. Este dado que também se corrobora pelos achados da pesquisa qualitativa e resulta, entre outros fatores, da falta de recursos humanos e outros recursos relevantes dentro dos órgãos pesquisados.

Processos adotados por UMR

Por fim, o questionário também buscou compreender quais os principais processos adotados por cada perfil de UMR identificado (Gráfico 13).

A maioria (7) das unidades que SUPERVISIONAM a qualidade fazem uso dos indicadores de monitoramento para avaliar a qualidade da regulação, mas menos órgãos (3) tem uma sistemática de monitoramento da qualidade dos instrumentos regulatórios.

Gráfico 13: Processos adotados por UMR supervisora



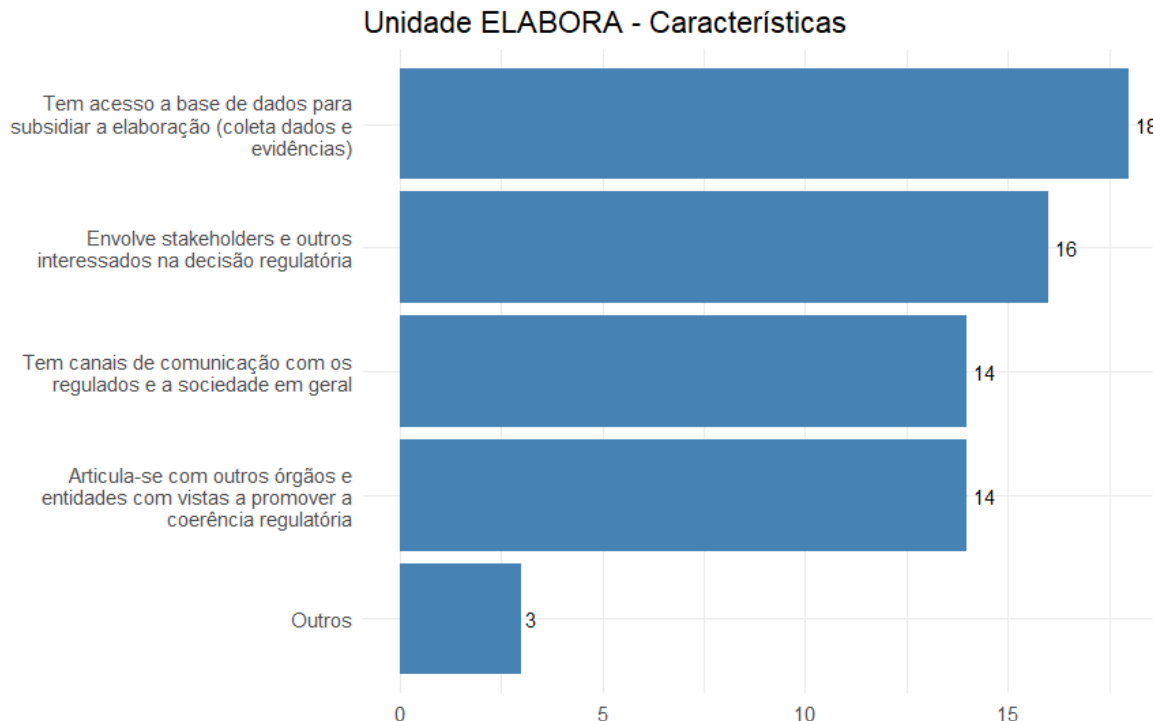
O item sobre características das unidades de melhoria regulatória responsáveis por supervisão incluía um campo pedindo ao respondente para descrever brevemente o papel da unidade na supervisão da

elaboração de instrumentos de melhoria regulatória e indicar potenciais fontes de consulta (por exemplo, website).

Alguns respondentes mencionaram que a supervisão ocorre por meio da análise das demandas da sociedade (por exemplo, encaminhadas via Ouvidoria) para assegurar que as normas produzidas reflitam as demandas dos cidadãos. Um respondente relatou que a unidade atua avaliando Análises de Impacto Regulatório (AIR), dispensas de AIR e Avaliações de Resultado Regulatório (ARR) após sua realização para identificar pontos de melhoria. Por fim, um respondente relatou que as áreas regulatórias contam com grupos internos que apoiam o processo de supervisão. Como fonte de consulta das informações, um dos respondentes indicou o website do órgão e o seu portal de dados abertos.

Os processos adotados por UMR que elabora instrumentos de melhoria regulatória (Gráfico 14) tendem a ser mais consolidados e apoiados em guias e recomendações nacionais e internacionais. Boa parte dos respondentes relata boa aderência a estas boas práticas internacionais, descritas no gráfico.

Gráfico 14: Processos adotados por UMR elaboradora

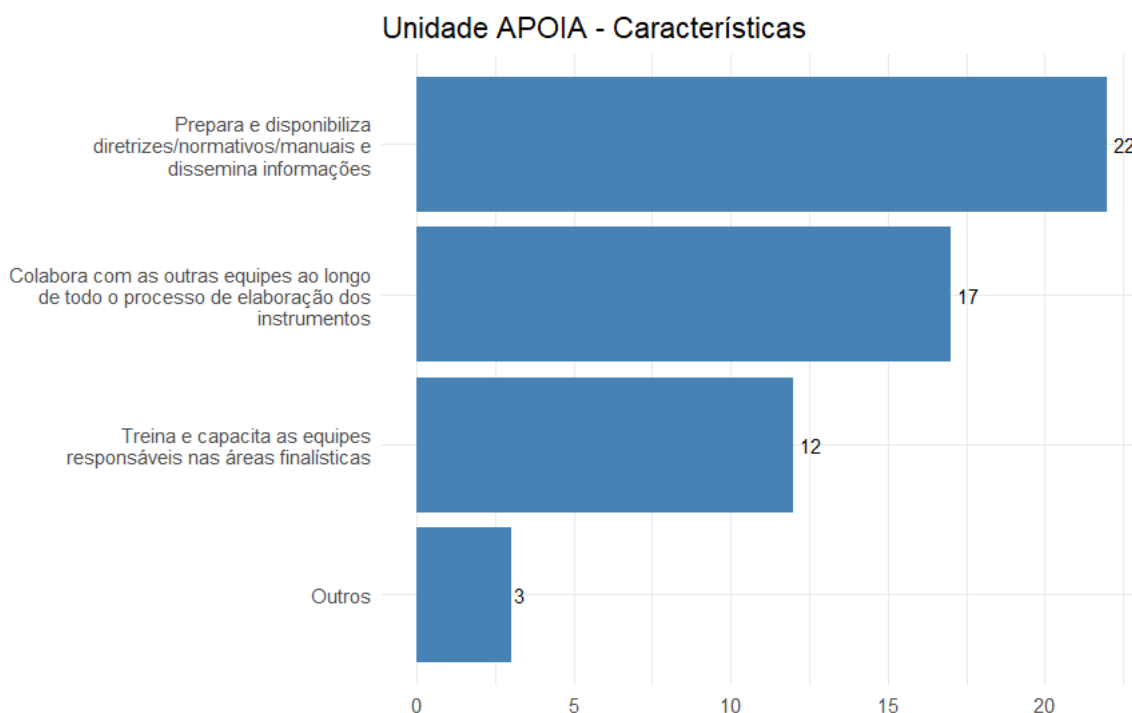


Outras características citadas pelos respondentes em relação às unidades responsáveis pela elaboração de instrumentos de melhoria regulatória foram: (i) analisar a legislação estrangeira e as

opções regulatórias promovidas por outras agências; (ii) manter acordos de cooperação técnica com outros órgãos públicos ou privados visando a projetos específicos no desenvolvimento setorial; e (iii) assessorar as áreas finalísticas quando demandada por elas (o que parece indicar confusão com a unidade de apoio analisada a seguir).

Entre as UMR voltadas para o apoio (Gráfico 15), predominam processos voltados para o preparo e a disponibilização de diretrizes/normativos/manuais e disseminação de informações acerca dos instrumentos de melhoria regulatória (22). Entretanto, vários respondentes (17) também relatam processos de colaboração com as equipes da área finalística ao longo de todo o processo de elaboração dos instrumentos de melhoria regulatória e outros respondentes (12) destacam treinamento e capacitação das equipes responsáveis pela elaboração dos instrumentos de melhoria regulatória.

Gráfico 15: Processos adotados por UMR apoiadora



Outras características citadas pelos respondentes em relação às unidades responsáveis por apoiar na elaboração de instrumentos de melhoria regulatória foram: (i) emitir diretrizes de política pública; e (ii) emitir pareceres.

A parte qualitativa da pesquisa de campo, realizada via entrevistas em profundidade, traz insumos que qualificam melhor os dados levantados via este questionário de pesquisa.

2.2 ANÁLISE DAS UNIDADES DE MELHORIA REGULATÓRIA: INSUMOS DAS ENTREVISTAS

Nesta parte do relatório serão analisados os dados coletados via 13 (treze) entrevistas com UMR existentes em órgãos da administração pública direta (ministérios), agências reguladoras e administração pública indireta (agência executiva), assim como um órgão relevante para a governança regulatória, de natureza transversal.

Lócus organizacional das UMR

As entrevistas validam os dados coletados via questionário sobre a variabilidade do lócus organizacional das UMR, assim como os diversos papéis que estes órgãos podem assumir.

Os quadros 1 e 2 destacam onde as UMR estão localizadas, do ponto de vista hierárquico nos ministérios, órgãos da administração pública indireta e agências reguladoras que participaram da pesquisa e relatam mais detalhadamente a posição hierárquica das unidades de melhoria regulatória em cada órgão pesquisado.

Quadro 1: Lócus organizacional UMR administração direta e indireta (exceto agência reguladora)

Lócus organizacional da UMR	Descrição detalhada
Alto nível decisório UMR Ministerial 1	Diretoria de Organização e Legislação Vinculada à Secretaria-Geral
Área finalística UMR Ministerial 2	Coordenação de Análise e Revisão de Atos Normativos ligada a uma Secretaria Finalística do Ministério
Alto nível decisório UMR Ministerial 3	Subsecretaria de Governança, Estratégia e Parcerias vinculada à Secretaria-Executiva.
Alto nível decisório UMR Ministerial 4	Coordenação-Geral de Promoção de Melhoria Normativa, localizada na Secretaria-Executiva, e vinculada ao Departamento de Gestão Interfederativa e Participativa.
Área finalística UMR Adm Indireta	- Duas diretorias com atuação regulatória em áreas finalística - Dentro de cada diretoria existem divisões que tratam de regulação e melhoria regulatória

Conforme se observa no Quadro 1, boa parte dos órgãos tem uma UMR localizada próximo aos altos níveis decisórios. Entretanto, entre os ministérios, destaca-se uma UMR vinculada a área finalística dedicada à fiscalização. De acordo com a entrevista, esta área exerce funções próximas a uma agência reguladora, com muito peso para atividades de fiscalização de grande impacto econômico. Destaca-se também, nas entrevistas, que auditorias recentes do Tribunal de Contas da União (TCU) motivaram a criação de uma unidade em nível da Secretaria-Geral do Ministério. Por outro lado, o órgão representante da administração indireta relata uma situação mais difusa, com unidades localizadas em duas diretorias finalísticas e um processo de esvaziamento da importância da agenda de melhoria regulatória. Mesmo tendo sido um órgão atuante no PRO-REG 1, a melhoria regulatória perdeu em termos de priorização, refletindo mudanças políticas e rumos mais recentes de gestão (ver mais detalhadamente na sessão dos desafios).

O quadro a seguir destaca as UMR localizadas em agências reguladoras, que tem uma atividade historicamente mais longa na agenda de melhoria regulatória, devido ao envolvimento das agências no PRO-REG 1. Mesmo apresentando maior capacidade, vis a vis outros órgãos reguladores, as agências reguladoras apresentam diferenças na estrutura organizacional da unidade de melhoria regulatória: em alguns órgãos, esta unidade está vinculada à presidência ou à diretoria colegiada, em outros, a UMR está vinculada a alguma diretoria específica, ou se concentra numa superintendência ou outra unidade organizacional, nas áreas finalísticas.

Quadro 2: Locus organizacional UMR em agências reguladoras

Locus Organizacional da UMR Reguladora	Descrição detalhada
Alto nível decisório AR 1	Assessoria Especial de Qualidade Regulatória vinculada diretamente à Diretoria Colegiada.
Área finalística AR 2	Gerência Técnica de Qualidade Normativa vinculada à Superintendência de Governança e Meio Ambiente. Cada superintendência finalística da agência possui sua própria área de normas.
Alto nível decisório AR 3	Assessoria de Melhoria da Qualidade Regulatória vinculada ao Gabinete do Diretor-Presidente. Conta com três coordenações: análise do impacto regulatório, avaliação do resultado regulatório e processo regulatório. Participa do Comitê de Governança Estratégica e Gestão de Riscos.
Alto nível decisório AR 4	Núcleo de Qualidade Regulatória vinculado ao Gabinete do Diretor-Geral composta por um funcionário. Comissão Técnica de Boas Práticas Regulatórias com servidores de áreas técnicas,

	em tempo parcial, nomeados por portaria. Outras unidades cobrem participação social e produção normativa.
Alto nível decisório AR 5	Coordenação de Qualidade Regulatória sob a Gerência de Planejamento da Presidência. Equipe reduzida com apoio das diretorias para AIR/ARR. Há atores em outras diretorias que também atuam com qualidade regulatória.
Área finalística AR 6	Coordenadoria-Geral de Governança Regulatória, parte da Superintendência de Regulação.
Área finalística AR 7	Gerência de Regulamentação parte da Superintendência de Planejamento e Regulamentação.

Observa-se que as UMR estão localizadas em alto nível decisório da organização ou em áreas finalísticas voltadas para regulação e governança, o que reflete a natureza das atividades desempenhadas por estes órgãos. É importante observar que embora boa parte dos órgãos conte com unidades bem estruturadas, mesmo entre agências existem equipes compostas por uma ou duas pessoas ou em agências que fazem uso de comitês *ad hoc* onde funcionários dedicam horas em tempo parcial (ver abaixo).

O número baixo de funcionários alocado a atividades de UMR em alguns dos órgãos pesquisados tende a ser um ponto compartilhado com os outros órgãos pesquisados (ministérios e outras agências) e é um ponto que demanda atenção, porque vai ser refletido também nos desafios que os respondentes destacam no decorrer do trabalho.

Autopercepções do poder regulador

A trajetória histórica da agenda de melhoria regulatória no Brasil é importante para compreender as **ambiguidades** que ainda persistem na própria **definição da regulação** observadas ao longo desta pesquisa de campo. Enquanto a primeira onda de reforma regulatória no Brasil resultou na consolidação de uma burocracia regulatória e uma concepção mais delimitada da regulação circunscrita às atividades de órgãos reguladores autônomos, mais recentemente, e a partir particularmente do papel do PRO-REG2, assume-se, corretamente, uma concepção mais ampliada da regulação e amplia-se também o número de órgãos considerados como reguladores para além das agências reguladoras.

De fato, com a mudança na concepção da regulação, mudam também os pressupostos do modelo dominante, incluindo a centralidade da independência institucional. Em termos mais práticos, **redefine-se a função regulatória para além das agências reguladoras, destacando outros**

órgãos com poderes normativos. Este salto quantitativo traz desafios importantes para a coordenação regulatória – a qual, como foi destacado acima, nunca foi bem consolidada – assim como para a estratégia nacional de política de melhoria regulatória. O Decreto nº 11.243, de 2022, demanda a disponibilização da relação de órgãos das unidades administrativas e das entidades que editem **atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários de serviços prestados**, incluindo, desta forma, entidades da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional e **ampliando significativamente o escopo regulatório.** Refletindo o novo decreto, em 2022, elaborou-se um censo de reguladores, produzido via autodeclaração dos órgãos e entidades, pelo extinto Ministério da Economia.

Mais recentemente, um trabalho solicitado pela Secretaria de Competitividade e Política Regulatória (SCPR/MDIC) consistiu na análise dos decretos federais e dos órgãos e entidades acima mencionada. O documento é interessante para compreender as **ambiguidades que ainda persistem na definição da regulação**: “*regulação significa um ato normativo de aplicação geral adotado, editado ou mantido por autoridade reguladora cujo cumprimento é obrigatório*” ou “*autoridade reguladora significa uma autoridade administrativa ou agência no nível federal de governo na Parte que desenvolve, propõe ou adota uma regulação e não inclui órgãos do Legislativo, do Judiciário...*” (Relatório completo Lista dos Reguladores, 2024).

O relatório cataloga 237 órgãos e entidades reguladoras, ampliando substancialmente o escopo da regulação. De qualquer forma, nesta concepção mais ampliada, a regulação assume um papel mais estratégico, maior transversalidade e protagonismo, ampliando suas funções em áreas como inovação ou meio ambiente (ver novo livro editado por Bruno Cunha; Cunha & Donadelli, 2024). Ao longo do tempo, particularmente no nível federal, os órgãos reguladores foram ampliando o escopo das suas competências refletindo estes novos marcos legais (Fornazari, 2005; Sundfeld & Câmara, 2017).

Entretanto, a concepção destacada nos recentes catálogos dos reguladores tende ainda a ser, predominantemente, de natureza legal. Isto difere substancialmente de uma definição mais precisa da regulação como intervenção estatal que se manifesta via decisão normativa que **induz o comportamento de terceiros.** Resumindo, **persiste uma concepção formal da agenda de melhoria regulatória em detrimento da racionalidade decisória.** Mesmo documentos centrais (Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória) se referem a termos como “processos regulatórios”, “ambiente regulatório”, mas evitam focar explicitamente na **decisão regulatória.** Focar em decisões regulatórias permite dar maior clareza a importância da adoção de instrumentos mais racionais de tomada de decisão que induzem comportamentos desejáveis - objeto principal da reforma de melhoria regulatória. CGU, por exemplo, adota esta perspectiva de regulação e, num projeto recente, busca a contratação de uma consultoria que vai realizar o enquadramento das competências dos órgãos e

entidades da administração pública federal em relação ao exercício da função regulatória e a identificação de problemas regulatórios com foco especial na coordenação e coerência entre os diversos órgãos e entidades reguladoras (CGU, Projeto BRA/20/19).

A nossa pesquisa revela que boa parte dos reguladores entendem a regulação como “poder normativo”, mas existem outros entendimentos vigentes. Alguns circunscrevem a regulação ao papel de “fiscalização” (exemplo ministerial) e apenas órgãos de governança de natureza transversal em termos de governança regulatória resgatam a mudança comportamental como eixo central da definição do poder regulador. O quadro 3, a seguir, apresenta as diversas concepções acerca da regulação que surgiram entre os representantes da administração direta (ministérios) entrevistados, considerando que se esperava uma maior homogeneidade de definições entre órgãos similares.

Quadro 3: Concepções da regulação no nível ministerial

Min 1	Min 2	Min 3	Min 4
<ul style="list-style-type: none"> • Enxerga a regulação como essencial para a implementação das políticas públicas do setor. • A regulação é vista como instrumento normativo e organizacional, com foco em portarias e diretrizes. • Destaca a complexidade do ministério e a autonomia regulatória das secretarias finalísticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • A regulação está fortemente associada à fiscalização e controle da produção setorial. • A maioria dos atos normativos visa operacionalizar a fiscalização. • Reconhece a necessidade de regulamentar para poder fiscalizar. 	<ul style="list-style-type: none"> • A regulação é entendida como parte da formulação de políticas públicas do setor. • Atua como órgão regulador por meio da emissão de portarias e resoluções. • A regulação é vista como estratégica e transversal, com forte apoio institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • A regulação como produção normativa. • O ministério não se vê como regulador econômico típico; atos normativos são enquadrados como nas excepcionalidades do Decreto 10.411/2020.

Papéis desempenhados e processos adotados pelas UMR

Uma parte central das entrevistas focou no **levantamento dos processos adotados pelas UMR em funcionamento e a descrição dos processos** mais relevantes adotados por estas unidades. De forma geral, e refletindo também os resultados do questionário, as entrevistas revelam os **papéis diferenciados** que podem ser assumidos pela UMR: em alguns órgãos, as unidades de melhoria regulatória “fazem tudo”, sendo responsáveis por ELABORAR diretamente os instrumentos de melhoria regulatória. Em outras, estas unidades “fazem junto”, APOIANDO outras áreas e preparando os instrumentos juntos com as áreas-fins; e, por fim, existem também unidades de melhoria regulatória que apenas SUPERVISIONAM a qualidade dos instrumentos elaborados por outros setores organizacionais, validando sua qualidade. Em termos de processos adotados, as UMR apresentam uma maior variabilidade, ajustando-se às estruturas organizacionais onde estas unidades estão inseridas.

A seguir, segue o quadro 4 que resume os processos e os papéis adotados pelas UMR na administração pública direta (ministérios) e administração pública indireta (agência):

Quadro 4: Processos e papéis de UMR (administração direta e indireta)

UMR	Processos adotados pela UMR	Papel da UMR
UMR Ministerial 1	<ul style="list-style-type: none">• Checagem prévia de viabilidade normativa conforme decreto aplicável.• Organização e difusão interna de legislação e orientações às áreas finalísticas.• Ênfase em transparência operacional (ex.: clarificar no site como autorizações são concedidas). BOAS PRÁTICAS• Plataforma pública com consolidação e atualização de atos normativos (similar ao Planalto.gov.br para nível presidencial).• Processo contínuo de consolidação após alterações, aumentando transparência e previsibilidade.	<ul style="list-style-type: none">• Apoio As áreas finalísticas fazem a análise de mérito. Serve de ponto de contato para comunicar decisões com potencial impacto regulatório. Decisões sobre impactos nos agentes econômicos e para segurança nacional são de mérito das áreas finalísticas. Explica ao MDIC as especificidades/impedimentos do setor. Internaliza, nas áreas do ministério, os princípios práticos de transparência e clareza regulatória. Organiza a informação, por exemplo, apresentando a legislação relacionada à regulação e informando as áreas finalísticas.
UMR Ministerial 2	<ul style="list-style-type: none">• Sistema de monitoramento de atos normativos com etapas do ciclo regulatório.	<ul style="list-style-type: none">• Apoio/Elaboração Criou uma sistemática de AIR. Disponibiliza formulário para as áreas finalísticas preencherem o

	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciação da regulação e formulário simplificado de AIR (análise de Impacto Regulatório) na etapa 2. • Foco em problematização, atores afetados, cenário de não ação e alternativas (Metodologias de razoabilidade econômica não são aplicadas atualmente por complexidade e falta de dados/capacitação). • Dispensa de AIR formalizada por nota técnica quando aplicável. • Elaboração e anexação de minuta e documentação técnica. • Análises de anuência técnica e conformidade com o Decreto nº 12.002/2024. • Verificação de formato, clareza, impactos inter secretariais e no setor regulado. Consulta interna não obrigatória e raramente realizada; reconhecida como lacuna relevante de coordenação e visão transversal. • Consulta pública: operacionalizada no sistema interno; Participa +Brasil usado apenas como vitrine/encaminhamento e para publicação de resultados. 	<p>passo a passo de AIR, mesmo que de forma simplificada. Faz a análise de conformidade com o Decreto e dá parecer, a ser aprovado pelo Secretário. Controla o sistema de consulta pública e coloca o resultado no Participa + Brasil. Gera relatório de consulta pública e publiciza no website. Passa os processos para o Comitê Permanente de análise jurídica e outras instâncias de produção jurídica do órgão.</p>
UMR Ministerial 3	<ul style="list-style-type: none"> • Conta com Comitê Permanente de AIR que: Delibera sobre relatórios de AIR e pedidos de dispensa. Emite extratos de decisão, com aprovação por unanimidade ou maioria. Pode recomendar Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) mesmo quando dispensa é aprovada, em função de relevância/complexidade. • Integração com fluxo decisório: Consultoria Jurídica e Gabinete do Ministro não avançam sem manifestação do Comitê (inclusive por inaplicabilidade). • Cultura internalizada: áreas técnicas consultam preventivamente a coordenação do Comitê para “juízo de admissibilidade” e instrução adequada. • Processo de AIR, dispensa e qualidade Elaboração: as secretarias finalísticas preparam os relatórios de AIR e submetem ao Comitê. Metodologia: a área escolhe (p. ex., custo-benefício, multicritério), mas a explicitação metodológica é obrigatória 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisão: Metodologia: a área escolhe (p. ex., custo-benefício, multicritério), mas a explicitação metodológica é obrigatória (exigência do Decreto nº 10.411/2020). Requisitos de qualidade frequentemente verificados: conformidade com o Decreto nº 10.411/2020 (ex. referência a experiências internacionais), Clareza metodológica e justificações técnicas. <p>Conta com um sistema de monitoramento via indicadores como: # de dispensas de AIR, # de dispensas por urgência, # de ARR previstas, # de AIR publicadas, # de pedidos de dispensa negados.</p>

	<p>(exigência do Decreto nº 10.411/2020). Requisitos de qualidade frequentemente verificados: Conformidade com o Decreto nº 10.411/2020 (ex. referência a experiências internacionais). Clareza metodológica e justificações técnicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dispensas com base em critérios: baixo impacto ou urgência. Procedimento: minuta + nota técnica submetidas ao Comitê; apresentação pela área; deliberação e extrato formal. • Urgência: obriga ARR em até 3 anos; o Comitê monitora prazos e cobra execução. • Consulta pública e sequência: Após aprovação do AIR, as áreas seguem com consulta pública, análise jurídica e tramitação até publicação. • Tipologia de atos normativos: portarias normativas do ministério e resoluções do Conselho da área são os principais objetos submetidos a AIR/dispensa. 	
UMR Ministerial 4	<ul style="list-style-type: none"> • Portaria definiu o processo regulatório interno, mas não explicitou obrigatoriedade de submissão à UMR (a UMR surgiu depois). • Alinhamento buscado com decretos sobre produção normativa, como Decreto nº 10.411/2020 (AIR). <p>Papel e atuação da UMR:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoiar secretarias finalísticas na produção normativa de qualidade, sensibilizando para o cumprimento de etapas e requisitos (<i>ex-ante</i>, AIR, justificativas de dispensa). • Ausência de imposição formal direta; atuação por persuasão e pela passagem obrigatória de algumas etapas pela Secretaria-Executiva. • Capacitação e oficinas de AIR: Oficinas práticas orientadas por problema, objetivos, estratégias e critérios multicritério. 2024: ~144 oficinas; ano corrente: >80 já realizadas. Foco em apoiar casos concretos (não apenas formação teórica). 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio Cada secretaria finalística elabora seus atos normativos. Emitem regulamentos de natureza procedimental para orientar as áreas do ponto de vista de uso de instrumentos regulatórios, majoritariamente AIR. Sensibilizam as áreas de produção normativa para fazer uso de instrumentos de melhoria regulatória de acordo com a legislação vigente. Oferece capacitação e workshops para áreas finalísticas.
UMR Adm Indireta	<ul style="list-style-type: none"> • Processos principais focados na realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e Avaliação de Resultados Regulatório (ARR), 	<ul style="list-style-type: none"> • Indefinido Existem 2 UMR, caracterizadas por falta de padronização e interrupções de natureza

	<p>historicamente presentes (participação no PRO-REG original).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Painéis setoriais e consultas públicas como mecanismos de participação social. • Revisões pontuais de estoque regulatório. • Processos não formalizados e heterogêneos; AIR por vezes dispensada por urgência. • Participação social incipiente; procedimentos e portarias pouco claros e não institucionalizados. • Ausência de fluxo padrão replicável; cada AIR/ARR segue práticas <i>ad hoc</i>. 	político-administrativas.
--	--	---------------------------

Conforme se observa nesta síntese, a maioria dos processos tem se concentrado em torno da realização da AIR, refletindo marcos regulatórios (Decreto nº 10.411/2020) que mobilizaram explicitamente os esforços organizacionais para responder às exigências legais. Paradoxalmente, se observam alguns retrocessos importantes em órgãos que até foram pioneiros na adoção da agenda de melhoria regulatória participando do PRO-REG 1, mas que sofreram os impactos da volatilidade da liderança (o entrevistado cita a troca de 5-6 presidentes no período de 7 anos), afetando a continuidade decisória e atrasando a evolução de processos.

As UMR vêm assumindo, principalmente, um papel de apoio a outras áreas da organização, mas observa-se o caso interessante de uma UMR ministerial que vem assumindo um papel relevante supervisor, construindo um sistema de monitoramento com indicadores de qualidade regulatória e deliberando sobre a qualidade (ou falta de) dos instrumentos regulatórios elaborados pelas áreas responsáveis. Estes processos, na opinião do entrevistado, têm consolidado o papel da UMR: *“O Comitê possui forte influência institucional, sendo muito respeitado dentro do Ministério de Minas e Energia. Mesmo quando um ato normativo não se aplica à AIR, a Consultoria Jurídica solicita manifestação do Comitê para ratificar esse entendimento antes de dar prosseguimento ao processo, demonstrando como a cultura de melhoria regulatória está internalizada na instituição”*.

A seguir, no Quadro 5, sintetizam-se os processos adotados pelas agências reguladoras e o papel de destaque da UMR em órgãos reguladores federais.

Quadro 5: Processos e papéis de UMR em agências reguladoras federais

Agência Reguladora	Processos Adotados	Papel da UMR
AR 1	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de painéis internos para monitoramento (premiados pelo MDIC). • Articula com áreas técnicas. • Elabora plano estratégico de melhoria regulatória. • Desenvolveu metodologia avançada de avaliação da qualidade de instrumentos regulatórios. • Adota modelo “learning by doing” com oficinas semanais (12–14 semanas) cobrindo todo o ciclo de AIR. • Elabora guias práticos. • Uso de IA para sugerir redações de melhoria nos relatórios durante o ciclo de revisão. • Apoio metodológico por duplas da Assessoria às equipes de tema; adesão voluntária e elevada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio/Supervisão Apoio às áreas na elaboração dos instrumentos de melhoria regulatória. Apoio metodológico às unidades na elaboração de AIR. Todas as AIR, ARR e dispensas (baixa materialidade ou urgência) passam pela assessoria para análise e atesto formal via nota técnica. Projeto de monitoramento de indicadores de avaliação de resultados.
AR 2	<ul style="list-style-type: none"> • Coordena o trabalho de produção normativa trazendo melhores práticas. • Supervisiona a elaboração da agenda regulatória; Coordena o Comitê de Qualidade Normativa, que é composto por todos os gerentes das áreas normativas. • Monitora o cumprimento de boas práticas • Estrutura e comunica a estratégia institucional para as áreas; • Elabora e revisa a Instrução Normativa voltada para a produção normativa do órgão • Produz guias e notas técnicas e presta apoio quando necessário no processo de AIR • Conta com indicadores que classificam o nível de complexidade, de risco e de impacto de AIR • Avaliação <i>ex-post</i> (<i>peer review</i> interno): ☑ Formulário com escala (insuficiente, atende, bom, muito bom) e critérios descritos. ☑ Duas avaliações por AIR: um membro da área (habitualmente o substituto) + um de outra superintendência; análise individual, consolidação conjunta e devolutiva para a área. • Efeitos: disseminação de práticas, aprendizagem entre pares, identificação de falhas recorrentes (especialmente na identificação do problema regulatório). 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisão Normaliza e avalia os processos regulatórios, assim como os instrumentos elaborados pelas áreas fins. Conta com indicadores e sistemas de monitoramento <i>ex-post</i>.
AR 3	<ul style="list-style-type: none"> • Portaria interna define política de governança regulatória, procedimentos, critérios de dispensa de AIR e formulário de abertura de processo regulatório. • A unidade emite recomendações (não hierárquicas) e solicita ajustes de enquadramento; Procuradoria 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisão Sistema Monitora-REG (interno): Inserido no eixo “Regulação Ágil” (inspirado pela OCDE); expectativa de consolidar um painel institucional para autogestão.

	<p>utiliza essa avaliação como insumo de conformidade com Lei das Agências e Decreto nº 10.411/2020.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adoção crescente de recomendações; foco em qualificar a tomada de decisão da Diretoria. Colegiada com documentos bem fundamentados. • Desenvolveu Sistema Monitora-Reg. • Monitora normas e indicadores definidos nas AIR que efetivamente viraram norma após o Decreto nº 10.411/2020. • Funcionamento: áreas inserem indicadores e dados periódicos; geração de gráficos; suporte à decisão sobre necessidade de ARR. 	<p>Coleta e gestão de dados: feita pelas áreas técnicas.</p> <p>Oferece capacitação interna.</p> <p>Desenvolve método e guia de AIR proporcional.</p>
AR 4	<ul style="list-style-type: none"> • UMR conta apenas com 1 pessoa e um Comitê que adota processos estruturados via grupos de trabalho, com funcionários de várias áreas dedicando-se em tempo parcial. • Mais avançado em processos de elaboração de AIR, em ARR e em <i>sandbox</i> regulatório. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elabora A comissão cria grupos de trabalho que elaboram ou revisa normas vigentes, guias, realiza seminários, projetos pilotos e fomenta diálogo técnico entre áreas.
AR 5	<ul style="list-style-type: none"> • Cuida e conduz a discussão sobre elaboração da agenda regulatória, assessorando a diretoria. • Assessora na elaboração da AIR, ARR. • Conduz oficinas com as unidades que precisam de ajuda para fazer AIR. • Ajuda a fundamentar melhor a dispensa de AIR. • Ajuda em aspectos relativos à participação social. • Monitora a implementação da agenda regulatória. • Gestão de estoque regulatório fica sob responsabilidade de outra diretoria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio UMR de pequeno porte que apoia as áreas nos vários processos relativos à adoção e implementação dos instrumentos regulatórios.
AR 6	<ul style="list-style-type: none"> • Abrange todo o ciclo regulatório: agenda regulatória, implementação, AIR, acompanhamento e avaliação; • Elabora normativos para as áreas finalísticas das agências. • Elabora a agenda regulatória, coletando dados nas áreas via questionário estruturado. • Faz AIR, realizando oficinas de trabalho com as áreas e encaminhando a minuta para as áreas se manifestarem e fazendo reuniões com as mesmas. • Mantém painel público de AIR no site com histórico de AIRs (pré e pós-decreto) e técnicas usadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elabora Elabora diretamente os principais instrumentos do processo decisório regulatório e qualifica entregas técnicas.
AR 7	<ul style="list-style-type: none"> • Toda a agência é estruturada por PROCESSO, com uma área voltada para este processo de regulamentação abrangendo todo o órgão. • Gerência de Regulamentação lidera a execução. participação transversal das demais áreas técnicas. • Resolução Interna consolida ciclo de regulamentação, agenda regulatória, AIR, monitoramento e gestão do estoque regulatório. • AIR obrigatório para projetos de regulamentação (mesmo que o desfecho possa ser não normativo). 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoia Equipe de regulamentação co-constrói o AIR e instrumentos regulatórios com as áreas de mérito desde a problematização, alternativas e análise quantitativa/qualitativa.

	<ul style="list-style-type: none"> • Casos não normativos com AIR ocorrem pontualmente por iniciativa das áreas. • Agenda regulatória: foco em projetos de maior escopo e debates estruturantes; agenda “enxuta” para preservar qualidade. • Constituição de equipes por projeto, com coordenação, cronograma e participação das áreas relevantes. • Metodologia e suporte: Normativo interno define requisitos mínimos (problema, alternativas, análise, monitoramento). Guia de boas práticas, formação interna recorrente, apoio a consultas públicas e tomadas de subsídios. Ênfase em análises quantitativas quando aplicável, evitando alternativas meramente “regular vs. não regular”. 	
--	--	--

Como pode se observar, nas agências reguladoras federais, as UMR podem assumir uma variedade de papéis desde a elaboração direta de vários instrumentos de melhoria regulatória ou o apoio às outras áreas e setores da organização, até a supervisão via indicadores e sistema mais robusto de monitoramento de indicadores de qualidade regulatória.

Quando se comparam os processos e os papéis desempenhados pelas agências reguladoras vis a vis outros órgãos da administração direta ou indireta, destacam-se que alguns processos são presentes, em maior ou menor grau e com as suas especificidades, em todas as organizações entrevistadas:

- a) Processos relacionados à AIR, preparação/checagem de viabilidade normativa, processos relativos à triagem/dispensa de AIR, apoio metodológico, publicização e transparência dos resultados.
- b) Algum grau de interlocução com a área jurídica e produção normativa dos órgãos.
- c) Processos relativos à capacitação e orientação das equipes voltadas para a elaboração de instrumentos regulatórios (internos ou externos).
- d) Estruturação de governança mínima: menções a comitês/instâncias, colegiadas ou não, normativos e/ou rotinas para consulta, rotinas de processos e consolidação de insumos.

Entretanto, existem também diferenças importantes entre os processos adotados pelos dois perfis de órgãos aqui pesquisados:

- a) Nas agências reguladoras existem mais processos relacionados a boa parte dos instrumentos de melhoria regulatória, não se reduzindo apenas à AIR (Ver Quadro 6);
- b) Os processos relativos à elaboração destes instrumentos são mais de ponta (por exemplo, agências discutem a incorporação de metodologias mais avançadas de custos-benefícios; as

agências apresentam um processo mais avançado de elaboração de agenda regulatória entre outros)

- c) Os ministérios apresentam maior heterogeneidade, inclusive entre eles, com níveis distintos de maturidade e clareza processual;
- d) Sistemas de monitoramentos são escassos, inclusive entre agências reguladoras;

Em termos de papéis, as entrevistas, de forma geral, revelam que:

- a) As agências assumem um papel mais “normativo-operacional”: padronizar fluxos, orientar tecnicamente as áreas, monitorar e reportar resultados; participação na priorização (agenda) e em dispensas, sempre com critérios claros. Tendem a dar apoio metodológico contínuo (AIR/ARR), com produção e manutenção de guias.
- b) Os ministérios assumem mais um papel de apoio transversal e articulação entre áreas (como áreas finalísticas, jurídico, instâncias decisórias).

As entrevistas, sejam em ministérios, sejam em agências reguladoras, tornam evidente que existem diferentes graus de maturidade organizacional das UMR posicionadas em agências reguladoras, vis a vis boa parte dos ministérios e órgãos da administração indireta. A seguir, aprofundaremos mais estas diferenças, com base nos relatos das entrevistas.

Graus diferenciados de maturidade organizacional das UMR

As UMRs analisadas apresentam, de forma geral, **diferentes graus de maturidade organizacional na adoção dos instrumentos de melhoria regulatória**. De forma mais geral, as entrevistas destacam as capacidades instaladas em UMRs existentes no grupo de agências reguladoras vis a vis o resto dos órgãos reguladores mais recentemente catalogados.

O pioneirismo e a trajetória histórica de envolvimento das agências reguladoras se refletem na consolidação de UMR, que adotam uma variedade de instrumentos de melhoria regulatória, como: AIR, agenda regulatória, redução de estoque regulatório, simplificação normativa, instrumentos de participação social, entre outros. Por outro lado, UMRs ministeriais (ou de outra natureza, como agência executiva, conselhos federais, entre outros), quando existentes, caracterizam-se por estruturas mais incipientes de melhoria regulatória e uso mais simplificado dos instrumentos, embora já se observem experiências isoladas de UMR mais consolidadas.

Outros trabalhos já diagnosticaram os diferentes graus de maturidade e institucionalização existentes entre órgãos reguladores e ministérios ou conselhos federais. Por exemplo, o Texto de Discussão 2958 do Ipea (Seixas & Saccaro Junior, 2024) analisa o cenário de maturidade e institucionalização

da Análise de Impacto Regulatório (AIR) no âmbito dos órgãos reguladores ambientais federais, quais sejam, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). O estudo identifica que, com exceção da ANA, os demais órgãos ambientais federais ainda estão distantes do nível necessário de institucionalização da AIR no âmbito de suas atribuições e competências.

Relatório publicado pela CGU (2022) também teve como objetivo avaliar o uso de ferramentas regulatórias no Poder Executivo Federal a partir de uma amostra de 40 (quarenta) órgãos e entidades reguladores, escolhidas com base no Censo dos Reguladores Federais, promovido pelo então Ministério da Economia – ME em 2022. Analisou-se a adoção de cinco ferramentas regulatórias essenciais: Agenda Regulatória, Análise de Impacto Regulatório (AIR), Mecanismos de Participação Social, Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) e Revisão do Estoque Regulatório. O objetivo foi verificar o grau de implementação dessas práticas e fomentar melhorias no ambiente regulatório brasileiro.

O relatório também destaca que: a) as ferramentas são aplicadas de forma parcial e desigual entre os órgãos reguladores; b) há variações significativas entre a administração direta e indireta e entre diferentes setores regulados; c) a maioria das entidades ainda não institucionalizou plenamente essas ferramentas como parte da sua governança. Entre as principais recomendações da CGU, destacam-se:

- Institucionalizar rotinas e mecanismos de governança para adoção das ferramentas regulatórias.
- Desenvolver estratégias sistemáticas para coleta e uso de dados.
- Fomentar ações integradas no governo federal, como programas de capacitação, intercâmbio de especialistas e incentivo à adoção de boas práticas regulatórias.

A nossa pesquisa também corrobora a difusão bastante significativa dos instrumentos de melhoria regulatória entre as agências reguladoras federais, conforme relatado no Quadro 6, que lista os instrumentos de melhoria regulatória adotados pelas agências reguladoras federais, com base na consulta dos websites institucionais.

Quadro 6: Instrumentos de melhoria regulatória adotados por agências reguladoras

<i>Agência</i>	<i>AIR</i>	<i>ARR</i>	<i>Estoque Reg.</i>	<i>Agenda Regulatória</i>	<i>Participação Social</i>
<i>ANA</i>	Sim	Sim	Sim	Bianual/revisão anual	Audiências, relatórios
<i>ANAC</i>	Sim	Sim	Sim	Bianual	Consultas, oficinas
<i>ANATEL</i>	Sim	Sim	Sim	Bianual	Tomadas de subsídio, consultas
<i>ANCINE</i>	Sim	Sim	Sim	PAREG anual	Consultas e relatórios
<i>ANEEL</i>	Sim	Sim	Sim	Bianual	Audiências e painéis
<i>ANM</i>	Sim	Sim	Sim	Bianual	Consultas públicas
<i>ANP</i>	Sim	Sim	Sim	Bianual	Painel público e audiências
<i>ANTAQ</i>	Sim	Sim	Sim	Bi/quadri-anual	Consultas e relatórios
<i>ANTT</i>	Sim	Sim	Sim	Bianual	Consultas públicas e audiências
<i>ANS</i>	Sim	Sim	Sim	Bianual	Consultas e audiências
<i>ANVISA</i>	Sim	Sim	Sim	Bianual	<i>Webinars</i> , transparência

De forma geral, todas as agências reconhecem a importância crescente da melhoria da qualidade regulatória e demonstram esforço em institucionalizar instrumentos como a Análise de Impacto Regulatório (AIR), a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) e mecanismos de participação social. Há consenso de que a Lei nº 13.848/2019 e o Decreto nº 10.411/2020 representaram marcos de profissionalização e indução normativa importantes.

Entretanto, os órgãos reguladores também **diferem na abrangência dos instrumentos regulatórios**, como AIR. Por exemplo, enquanto alguns órgãos fazem “para tudo” (com exceções subjetivamente definidas), outros usam critérios de priorização, diferenciando os atos normativos de regulamentação de outros normativos.

Interessante observar que alguns reguladores (ex. AR7) **diferenciam uma definição mais principiológica da regulação focada em resoluções e delegam detalhes técnico-operacionais em atos infraregulatórios**, buscando maior agilidade e perenidade e respondendo à exigência de obrigatoriedade da AIR. Da mesma forma, o órgão opta por uma agenda regulatória mais enxuta para preservar a qualidade, focando em projetos de maior escopo e debates estruturantes. A solução encontrada é interessante para permitir a priorização, mas demanda uma harmonização dos instrumentos legais para ser adotada de forma mais generalizada.

Na **ausência de diretrizes mais claras de harmonização** (parte importante de uma estratégia de coordenação) os órgãos optam por **soluções ad hoc** para lidar com os problemas emergentes. Um dos órgãos, destacou como a agenda regulatória, com duração de 2 anos passou para 4 anos, para reduzir o “carry over” entre as agendas. Para lidar com a obrigatoriedade de AIR, alguns órgãos estão tentando elaborar regras de “proporcionalidade” que justifiquem a priorização de algumas AIR em detrimento de outras – aumentando o risco de tornar a regra de proporcionalidade pouco generalizável

para outras agências que já encontraram outras soluções regulatórias (ao exemplo da ênfase em resoluções). São estas soluções *ad hoc* que contribuem para a falta de harmonização e dificuldade de coordenação persistente no ambiente regulatório brasileiro.

Finalmente, as agências também apresentam **formas diferentes para lidar com dados e evidências**, embora, de forma geral, tenham bom acesso aos mesmos. O relatório da CGU tem influenciado experiências de padronização na coleta, no tratamento, no uso e na monitorização de dados ao longo do ciclo regulatório em algumas agências.

Por outro lado, estruturas ministeriais caracterizam-se por uso mais simplificado dos instrumentos de melhoria regulatória (quando existentes). Os entrevistados de UMR ministeriais refletem que **regramentos gerais frequentemente inspirados em agências reguladoras não se ajustam às especificidades ministeriais**. Entre os exemplos ministeriais, destacam-se que fatores como a capilaridade federativa, pactuação tripartite, judicialização, implementação por estados e municípios, regras de exceção que os eximem de aplicar o Decreto nº 10.411/2020, entre outras especificidades, tornam mais complexa a adoção de instrumentos de melhoria regulatória para decisões ministeriais (ver a sessão sobre os desafios).

Vários entrevistados destacaram a relevância de compreender a **natureza mais política da decisão ministerial, a rotatividade da equipe e a baixa blindagem técnica** dos ministérios como um ambiente decisório diferente que dificulta a adoção de instrumentos mais racionais de tomada de decisão ao exemplo da AIR: *“os tempos da AIR são diferentes”, “prazos e carga administrativa do Decreto nº 10.411/2020 afetam a capacidade de resposta do Executivo, que opera em horizontes curtos e com equipes enxutas”...“querendo ou não, a regulação do Ministério não enfrenta somente o ponto de vista jurídico, ele enfrenta o ponto de vista político, social. Então, ele sofre reflexos diretos que precisam ser considerados do ponto de vista regulatório. As normas quando foram construídas pensaram somente nas agências, não pensaram na realidade do Ministério. Por isto, a dificuldade que você vê dos ministérios de implementarem as mesmas metodologias”*.

Logo, embora já existam estruturas e procedimentos interessantes desenvolvidos em unidades ministeriais, o alcance do trabalho das unidades de melhoria regulatórias existentes parece ser limitado por causa destes fatores estruturais. Conseqüentemente, os ministérios apresentam experiências diferenciadas, porém mais incipientes, quando comparadas com a maioria das agências reguladoras, na adoção da agenda de melhoria regulatória, com destaque para a adoção da Avaliação do Impacto Regulatório, conforme se destaca a seguir, no Quadro 7.

Quadro 7: Instrumentos de melhoria regulatória adotados por UMR ministeriais

<i>Instrumento</i>	<i>Min 1</i>	<i>Min 2</i>	<i>Min 3</i>	<i>Min 4</i>
<i>AIR (Análise de Impacto)</i>	Sim, oficinas	Sim, simplificada	Sim, estruturada	Lógica da AIR
<i>ARR (Avaliação de Resultado)</i>	Em construção	Tentativa única	Sim, monitorada	Não
<i>Agenda Regulatória</i>	Em desenvolvimento	Implementada	Publicada	Não
<i>Revisão de Estoque Normativo</i>	Em revisão	Não mencionada	Planejada	Consolidação
<i>Consulta Pública</i>	Sim	Sim, via sistema	Sim	A depender

A seguir, destacam-se com maior profundidade, os desafios relatados pelos respondentes das UMRs existentes no exercício das suas atividades em prol de uma agenda de melhoria regulatória.

Os desafios enfrentados pelas UMRs

Outro ponto importante explorado durante as entrevistas foram os desafios que os entrevistados, pessoas encarregadas da gestão das UMR pesquisadas, destacam como cruciais para o desempenho das atividades das UMR.

O quadro 8 descreve os desafios relatados por entrevistados em ministérios e agências de natureza executiva.

Quadro 8: Desafios relatados por UMR ministeriais e administração indireta (exceto agências reguladoras)

UMR	Desafios
UMR Ministerial 1	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de cultura e compreensão da regulação: confusão entre AIR e parecer técnico; risco de burocratização (cumprir rito vs. qualidade analítica). • Foco excessivo em “checklists” e peças volumosas em detrimento da narrativa causal, <i>stakeholders</i>, consequências e legado institucional. • Acesso a boas práticas e conhecimento via conteúdos e práticas dispersos em grupos informais (WhatsApp, redes sociais). • Portal REG com conteúdo limitado/heterogêneo; dificuldade de acesso a modelos, análises e resultados consolidados. • Falta de repositório acessível de posições consolidadas da AGU (consultivo e contencioso) para apoiar segurança jurídica. • Coordenação interinstitucional dificultada pela variação de maturidade entre agências e ministérios; agências mais estáveis e avançadas. • Procuradorias tendem a induzir procedimentos e formalismos, podendo deslocar foco do conteúdo.

	<ul style="list-style-type: none"> • A auditoria da CGU evidencia foco técnico e de conformidade, enquanto a LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) reforça que decisões jurídicas também devem considerar os efeitos e consequências práticas dos atos. • Ausência histórica de bases normativas consolidadas em outros ministérios dificulta revisão e supervisão regulatória. Sem consolidação, o cidadão/jurisdicionado enfrenta mosaicos normativos dispersos.
UMR Ministerial 2	<ul style="list-style-type: none"> • A experiência demonstra que mudanças culturais em órgãos ministeriais são lentas e requerem estímulos contínuos, estrutura adequada e sensibilização da alta gestão. • Metodologias de razoabilidade econômica são necessárias, mas ainda não contam com capacidade instalada. • Necessidade urgente de capacitação prática.
UMR Ministerial 3	<ul style="list-style-type: none"> • Assimetria entre administração direta e agências reguladoras. • Prazos e carga administrativa do Decreto nº 10.411/2020 afetam a capacidade de resposta do Executivo, que opera em horizontes curtos e com equipes enxutas. • Necessidade de calibragem normativa: focalizar AIR em temas de maior impacto e alinhados a prioridades governamentais. • Capacidade e continuidade: rotatividade de pessoal dificulta ARR após 3 anos de dispensas por urgência. • Recursos limitados para executar AIR e ARR em grande volume de atos. • Estoque regulatório continua um tema pendente para endereçamento pelo Programa/Comitê após clarificação de responsabilidades. • Dados e análise: coleta de dados permanece descentralizada por área; reforço de metodologias e uso de IA é desejável para lidar com consultas públicas volumosas e mensuração de custos regulatórios. • Coordenação interministerial: ausência de fórum regular entre ministérios para boas práticas regulatórias.
UMR Ministerial 4	<ul style="list-style-type: none"> • Desafios de transferência metodológica: regramentos gerais frequentemente inspirados em agências reguladoras não se ajustam às especificidades do ministério (capilaridade federativa, pactuação tripartite, judicialização, implementação por estados e municípios). • Ministério enfrenta maior volatilidade (mudanças de gestão e prioridades), complexidade política e social, e implementação descentralizada, o que dificulta replicar “modelo de agência”. • Necessidade de orientação prática “como fazer”, não apenas obrigações formais. • Produtores de norma no ministério são muitas vezes profissionais sem background normativo; exigem apoio metodológico pragmático.
UMR Adm Indireta	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigentes sem familiaridade com processo regulatório (AIR, consulta pública, participação social), requerendo esforço de sensibilização. • Ausência de “kit” de <i>onboarding</i> para novos dirigentes, ao contrário de algumas agências. • Redução de capacidade institucional: quadro de pessoal de regulação significativamente reduzido: Área de regulação reduziu a equipe de ~40–50 (2010–2015) para ~20 atualmente. • Estoque regulatório manteve-se elevado, aumentando carga de trabalho e inibindo inovação.

Por outro lado, as agências reguladoras também relatam uma série de desafios, listados a seguir, no quadro 9:

Quadro 9: Desafios relatados por UMR em agências reguladoras

Agência Reguladora	Desafios Enfrentados
AR 1	<ul style="list-style-type: none"> • Mensuração de custos e benefícios: lacunas de capacidade técnica e custos de coleta de dados; necessidade de apoio dedicado (interno/contratado) e supervisão metodológica. • Sustentação do projeto de monitoramento: vieses políticos e institucionais contra transparência de fragilidades. • Desenho de governança de dados para garantir continuidade. • Capacidade e recursos: agenda ambiciosa vs. quadro de pessoal; manutenção de qualidade com expansão moderada de escopo.
AR 2	<ul style="list-style-type: none"> • Ainda precisa melhorar sistema de monitoramento de ARR. • Lacunas de custos e operações pulverizados; setores com baixa organização e reporte. • Resistência do mercado em revelar custos quando organizados. • Tomadas de subsídios pouco eficazes; participação social muitas vezes conceitual, sem evidências robustas. • Órgãos de controle (TCU, CGU): importantes, mas por vezes prescritivos em teoria e distantes das realidades práticas setoriais (ex.: auditoria CGU sobre <i>Sandbox</i>). • Alta rotatividade de pessoal. • Falta de clareza institucional sobre o papel da UMR.
AR 3	<ul style="list-style-type: none"> • Exigências legais e proporcionalidade: percepção de excesso de onerosidade do Decreto nº 10.411/2020; muitas dispensas de AIR são esperadas e desejáveis. • Risco de “metodologia forçada” em temas com decisão já encaminhada; potencial queda de qualidade pós-decreto. • Barreiras culturais e técnicas para incorporar custos internos e externos nas AIRs. • Risco de tecnocracia: Necessidade de pragmatismo orientado a resultados para a sociedade/mercado; AIR/ARR como meios, não fins em si. • Supervisão e controle de qualidade: atuação da SEAE/CAE é vista como salutar, ao escrutinar metodologias (p.ex., pesos de multicritério definidos por um único analista) e reduzir vieses tecnocráticos.
AR 4	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos: perdas significativas de quadros (migração para outros órgãos ou setor privado); entradas recentes insuficientes. • Modelo de comissão gera capilaridade, mas limita entrega por falta de dedicação exclusiva. • Escassez de recursos humanos, orçamentários e de TI: três projetos de TI (IA para avaliação, sistema de contribuições públicas, internalização de solução interna) não priorizados por corte orçamental. • Dados: Existem normas e coordenação para coleta e tratamento de dados em geral (na TI), mas não uma estratégia específica para AIR (ponto levantado pelo relatório CGU). • Políticas e normativo: critérios de baixo impacto são subjetivos; receio de <i>backlash</i> interno se forem quantificados de forma rígida (p.ex., limiares monetários).

	Exigência atual de AIR para temas de baixa materialidade pode induzir “preenchimento de formulário” e queda de qualidade.
AR 5	<ul style="list-style-type: none"> • Restrições atuais: forte constrangimento orçamental no Sistema de Agências, afetando equipes internas e contratações. • Cultura e gestão: pressão por respostas rápidas vs. rigor analítico da AIR; risco de AIR confirmatória (“receita de bolo”) para validar decisões prévias. • Resistência cultural à intervenção da coordenação (papel consultivo). • Capacidades: déficit de competências em métodos quantitativos; carência de pessoal qualificado e sobrecarga dificulta capacitar. • Governança pública: quadro de governança fragilizado (crise fiscal, achatamento salarial, indicações políticas, mobilidade de quadros “disputados”). • Nas agências, problemas de mandatos, interinidades prolongadas e quarentena pouco efetiva, gerando paralisias e riscos de captura. • Falta de coordenação com Ministério Supervisor.
AR 6	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade e pessoal. • Gargalo principal para ampliar o número de AIRs e temas na agenda; reforços recentes mitigam parcialmente. • Heterogeneidade institucional: dificuldades de transplantar integralmente o modelo das agências para ministérios; necessidade de modularidade e gradualismo. • Qualidade vs. Obrigatoriedade: decreto ampliou escopo e gerou riscos de queda de qualidade; resposta é priorização, oficinas, capacitação e padronização por manual. • Continuidade e rotação: rotação interna elevada traz oxigenação e riscos de perda de memória; mitigação por processos, guias e formação contínua.
AR 7	<ul style="list-style-type: none"> • Risco de AIR ser usado para justificar decisões já tomadas. • Capacidade e cultura: rotatividade e recursos limitados dificultam consolidação de boas práticas fora das agências. • Dificuldade generalizada em quantificar/monetizar impactos. • Linguagem e harmonização: terminologia regulatória diversa entre entes pode dificultar comparações, embora soluções sejam setor-dependentes.

Entretanto, conforme já observamos, **mesmo entre os reguladores federais**, existem: a) diferentes concepções de regulação; b) diferentes capacidades voltadas para a melhoria regulatória; e c) procedimentos diversos para lidar com os instrumentos de melhoria regulatória. Entre os desafios relatados, os órgãos reguladores destacam a falta de recursos como um desafio importante para manter a UMR, mas a pesquisa qualitativa também revela que o volume de normativos e a necessidade de simplificação normativa também se destaca como um fator importante, indicando a relevância da **proporcionalidade**.

Os quadros evidenciam que existem alguns desafios comuns enfrentados pelas UMRs entrevistadas nas duas categorias, entre as quais destacamos:

1. **Capacidades e recursos:** os órgãos relatam restrições de **pessoal, tempo e orçamento**; rotatividade e equipes enxutas pressionam prazos e a qualidade do processo.
2. **Cultura e entendimento da regulação:** desafio de consolidar uma *cultura regulatória* e de diferenciar AIR de parecer técnico; risco de “cumprir rito” em vez de qualificar a análise.
3. **Metodologia (AIR/ARR) e proporcionalidade:** necessidade de orientação metodológica pragmática (critérios de dispensa, escopo, evidências, causalidade, alternativas) e de evitar “checklists”.
4. **Dados, mensuração e evidências:** Dificuldade em mensurar custos/benefícios e manter indicadores; demanda por padronização de dados e por repositórios acessíveis.
5. **Processo e governança:** importância de padronizar fluxos, articular com jurídico e instâncias decisórias, e qualificar consulta pública e transparência.
6. **Comunicação e formação:** Necessidade de capacitação contínua e de guias/roteiros claros; materiais hoje dispersos dificultam difusão de boas práticas.

Enquanto as agências reguladoras relatam perdas de quadros, lacunas de papéis/clareza da UMR em alguns casos, e pressão de demandas técnicas crescentes, os ministérios/agências executivas ressaltam assimetrias frente às agências (maturidade, estabilidade), maior volatilidade política e horizontes mais curtos de gestão, além das limitações em termos de recursos organizacionais.

As agências pedem melhorias em monitoramento (ARR), padronização fina de procedimentos e critérios para dispensa de AIR; citam proporcionalidade legal. Por outro lado, para **ministérios**, os prazos e carga administrativa do Decreto nº 10.411/2020 aparecem como **tensão central**; há ênfase em “transferência metodológica” para contextos menos estáveis e intersetoriais.

Entre as agências reguladoras, a referência à Diretoria Colegiada e ritos colegiados é mais explícita; conseqüentemente a governança tende a ser mais padronizada, refletindo o isomorfismo organizacional das próprias agências. Os ministérios relatam que a governança é heterogênea, com dependência de portarias/comitês e maior coordenação interinstitucional (Casa Civil, Advocacia-Geral da União (AGU) etc.), dependendo de alinhamentos político-jurídicos.

As agências reguladoras mencionam o conjunto de instrumentos de melhoria regulatória com mais clareza e demonstram uma preocupação em manter qualidade ao expandir o escopo. Ministérios apontam falta de repositórios, conteúdo disperso e pedem priorização mais clara, curadoria de modelos de treinamento e capacitação. As agências falam mais em mensuração (custos/benefícios), indicadores e monitoramento sistemático, mas reconhecem lacunas e necessidade de reforço. Entre os ministérios a ênfase recai em acesso à evidência (conhecimento disperso), segurança jurídica (posições da AGU) e padronização de registros.

Em termos de ambiente institucional, os ministérios destacam os desafios de judicialização, arenas tripartites de políticas públicas e implementação federativa como fontes de incerteza e variação, enquanto algumas agências acenam para politização no entorno ministerial e para expectativas do usuário (ao exemplo de digitalização), afetando a agenda de melhoria regulatória e o seu *timing*. Concluindo, enquanto o desafio ministerial reside na coordenação federativa, jurídica e instabilidade política, o desafio das agências é manter a qualidade da agenda de melhoria regulatória em meio a pressões e recursos limitados.

A seguir, no Quadro 10, resumimos os principais obstáculos na adoção de uma agenda de melhoria regulatória identificados no nível federal na administração direta, com ênfase nos casos ministeriais, destacando semelhanças e diferenças entre os órgãos pesquisados, além de dar maior destaque a algumas boas práticas adotadas pelas UMR pesquisadas.

Quadro 10: Resumo da comparação ministerial

Min 1	Min 2	Min 3	Min 4
Desafio transversal			
Natureza diferenciada da tomada de decisão no nível ministerial, demanda tempos decisórios mais curtos, forte componente político e baixa blindagem técnica.			
CAPACITAÇÃO E CULTURA ORGANIZACIONAL			
<ul style="list-style-type: none"> • Reconhece a falta de cultura regulatória consolidada. • Alta rotatividade de pessoal dificulta a continuidade. • Valoriza apoio de universidades e especialistas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura regulatória ainda em formação. • Corpo técnico mais estável (auditores fiscais). • Capacitações são vistas como genéricas; há demanda por conteúdo prático. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura regulatória mais consolidada. • Corpo técnico estável e com experiência prévia (ex-agências). • Capacitação interna e parcerias com a CGU. 	<ul style="list-style-type: none"> • Natureza do órgão o torna menos sujeito da agenda formal de melhoria regulatória. • Prioriza pareceres de mérito e transparência prática em vez de AIR formal.
BOAS PRÁTICAS			
<ul style="list-style-type: none"> • Consolidação normativa pioneira e parceria com universidades para revisão. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementação de sistema próprio de monitoramento e comitê técnico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Premiado pela FIESP, possui site com transparência dos processos regulatórios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Banco de dados de legislações com consolidação e atualização de atos normativos.

Mesmo os entrevistados da administração direta (Ministérios) e indireta (agência executiva) destacam os obstáculos decorrentes da **falta de harmonização dos instrumentos de melhoria regulatória** e indicam a importância da harmonização decorrente da integração de sistemas de TI e bases de dados. Por exemplo, em termos de consulta pública, o **Participa + Brasil** continua a ser usado apenas como

vitrine/encaminhamento e para publicação dos resultados, sem uma **integração operacional** com os sistemas de consulta pública adotado pelos ministérios (exemplo, MAPA). Sistemas de TI obsoletos e fragmentação de bases de dados são considerados como obstáculos importantes para avançar na integração.

Vale a pena destacar que situação semelhante também foi relatada por outros órgãos de administração indireta, agências executivas, que destacam a falta de continuidade na agenda de melhoria regulatória, refletindo rupturas e mudanças substanciais no corpo dirigente, com consequente falta de priorização desta agenda. Órgãos reguladores reconhecem que, embora enfrentem limitações como cortes de orçamento e falta de pessoal, sofrem menos descontinuidades do que as agências reguladoras. Por isso, possuem melhores condições institucionais para implementar políticas de melhoria regulatória.

Considerando estas diferenças, vários dos entrevistados acreditam que é necessário adaptar os instrumentos de melhoria regulatória considerando o grau de maturidades dos órgãos.

Soluções de melhoria regulatória

Por fim, as entrevistas buscaram levantar soluções e propostas de melhoria pelos entrevistados visando a melhoria das UMR e do ambiente organizacional e institucional voltado para a melhoria de qualidade regulatória.

Novamente, o relatório diferencia as propostas que surgiram dos dois grupos de entrevistados, administração direta/indireta (Quadro 11) vis a vis agências reguladoras (Quadro 12).

Quadro 11: Propostas de melhoria de UMR ministeriais e administração indireta (exceto agências reguladoras)

UMR	Propostas de melhoria
UMR Ministerial 1	<ul style="list-style-type: none"> • Construir plataforma pública (ao exemplo do ministério) com consolidação e atualização de atos normativos (similar ao planalto.gov.br para nível presidencial) para sintetizar o processo contínuo de consolidação após alterações, aumentando transparência e previsibilidade. • Comunicação exemplar (referência MGI/pessoas), via modelo de “boletins/notas” enviados a todas as pessoas via sistemas centrais quando há mudança de entendimento (ex.: PGD para militares), reduzindo consultas duplicadas e assimetrias de informação. • Publicar modelos comentados de instrumentos regulatórios. • Curadoria de boas práticas: ANATEL, ANEEL, ANA, ANTT, INMETRO (quando aplicável), e referências internacionais e subnacionais. • Casos por setor, com materiais transferíveis para órgãos com menor maturidade.

	<ul style="list-style-type: none"> • Produção normativa: incentivar/fornecer ferramentas para consolidação normativa setorial; guias e <i>templates</i> técnicos. • Rede e difusão abertas: criar <i>newsletter</i>/informes mensais para a “rede de reguladores/colaboradores”, com agenda de capacitações, novidades, decisões relevantes e materiais. Evitar exclusividade por grupos informais; garantir acesso universal dos envolvidos na agenda de melhoria regulatória (sem dependência de “estar na pannela do momento”). • Integração jurídico-regulatória: promover acesso a posições consolidadas da AGU (consultivo/contencioso) e relatórios de litigância por tema, para informar decisões regulatórias. • Capacitações direcionadas: para procuradorias: enfoque em análise de consequências (LINDB), proporcionalidade e evidência. • Auditores (CGU) e equipes técnicas: reforço de avaliação e resultados, além de <i>compliance</i> procedimental. • Supervisão e proporcionalidade: avançar gradualmente num modelo de supervisão regulatória proporcional ao risco e impacto, condicionado a melhoria de bases de dados (estoque, qualidade normativa, transparência). • Suporte a ministérios e órgãos com exceções previstas no decreto: oferecer guias de transparência e boas práticas aplicáveis a contextos sob exceção (segurança nacional). • Engajamento “chão de fábrica”: menos eventos de alto nível e mais oficinas <i>hands-on</i> com áreas finalísticas para construção de narrativas regulatórias e melhoria incremental.
UMR Ministerial 2	<ul style="list-style-type: none"> • Implementação gradual das práticas regulatórias nos ministérios, com etapas progressivas de maturidade e cobrança adequada. • TCU tem sido um importante agente de <i>enforcement</i>, gerando resultados mais efetivos que o próprio decreto de AIR. • É necessário “pegar na mão” dos ministérios, oferecendo capacitação prática (não apenas conceitual), apoio técnico e metodológico, e estabelecer metas realistas considerando as limitações de pessoal e a sobrecarga de trabalho existente. • Treinos “mão na massa”, orientados a casos concretos setoriais; parceria com universidades, centros de pesquisa e outras entidades públicas com maturidade. • Desenvolvimento de guias operacionais e repositório de dados/setores para análises de custo-benefício e impacto. • Adotar soluções padronizadas e análise (formulários + BI) em plataformas como Participa + Brasil. • Necessidade de critérios de priorização: reconhecimento de que AIR universal é impraticável; requer triagem por impacto e materialidade, apoiada por capacidades técnicas e dados. • Replicar abordagem colaborativa tipo “Pro-Reg” de 2008 para ministérios: rede de pontos focais, grupo de trabalho, cronograma de capacitação e suporte técnico continuado.
UMR Ministerial 3	<ul style="list-style-type: none"> • Formação das equipes: a aprendizagem inicial descentralizada, via aproveitamento de técnicos oriundos de agências (ANEEL, ANP) com experiência em AIR pode servir de boa prática.

UMR Ministerial 4	<ul style="list-style-type: none"> • Equipe solicita apoio metodológico e compartilhamento de experiências para evitar “reinventar a roda”. • Interessa acesso a resultados do <i>benchmarking</i> e práticas aplicáveis adaptadas à realidade setorial.
UMR Adm Indireta	<ul style="list-style-type: none"> • Definir e aprovar um fluxo padrão de AIR/ARR com <i>templates</i> e <i>checkpoints</i> obrigatórios. • Implementar programa de capacitação transversal e kit de <i>onboarding</i> para novos dirigentes. • Mapear e priorizar áreas cinzentas com outros órgãos reguladores (ANP, Anatel, Ibama, etc), criando grupos de trabalho conjuntos. • Avaliar melhorias e integrações do Participa + Brasil e especificar requisitos para um portal unificado de regulação por produto/setor. • Pilotos de IA aplicados a análises regulatórias e processamento de contributos de consulta.

Seguem também, no Quadro 12, as propostas catalogadas pelos entrevistados das agências reguladoras:

Quadro 12: Propostas de melhoria de UMR agências reguladoras

Agência Reguladora	Propostas de Melhoria
AR 1	<ul style="list-style-type: none"> • Manter rede técnica informal e ativa (coordenação compartilhada), focada em troca de metodologias e processos (participação social, monitoramento, comparação de alternativas). • Defesa de diferenciação entre agências e órgãos da administração direta para evitar uniformização inadequada e adaptação das estratégias. • Fortalecimento institucional; formalização de rotinas; investimento em capacitação contínua.
AR 2	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio colaborativo é essencial: guias referenciais (ex.: <i>Sandbox</i> com AGU), grupos de discussão, <i>matchmaking</i> entre agências, partilha de ferramentas. • Menos “cobrança”, mais facilitação e coordenação para difundir boas práticas. • Criar um programa/estrutura transversal com autoridade tipo Programa de Parceria de Investimentos (PPI) para impulsionar melhoria regulatória no Executivo, com patrocínio da alta liderança e capacidade de articulação interministerial e com agências.
AR 3	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisão e controle de qualidade: atuação da SEAE/CAE é vista como salutar, ao escrutinar metodologias (p.ex., pesos de multicritério definidos por um único analista) e reduzir vieses tecnocráticos. • Dados e monitoramento: disponibilizar ferramenta comum para monitoramento de normas e indicadores (modelo inspirador: Monitora-REG). • Priorizar monitoramento de um subconjunto de normas de alto impacto (critérios econômico, social, ambiental). • Arquitetura institucional na administração direta: considerar um órgão central consultivo para melhoria regulatória na administração direta, em vez de exigir unidades completas em cada ministério.

	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar proposta de AIR proporcional com guia e método aplicável interinstitucionalmente. • Desenhar piloto de sistema de monitoramento de normas no âmbito do MDIC, focado em 10-15 normas de alto impacto, com indicadores padronizados. • Estruturar modelo de articulação por blocos setoriais e comunidade de prática formalizada. • Mapear necessidades de capacitação e lançar trilhas modulares (AIR, ARR, custos, multicritério). • Avaliar ajustes normativos para viabilizar proporcionalidade e dispensas com critérios claros.
AR 4	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar rede informal entre reguladores (grupo com 1 representante por agência; reuniões mensais por tema: <i>stock</i>, monitoramento, qualidade, AIR). • Papel desejável da Unidade Coordenadora de Melhoria Regulatória: <ul style="list-style-type: none"> -Coordenação, promoção de boas práticas, capacitação, apoio técnico às instituições, fomento de redes e troca de experiências, manutenção de portais e transparência. - Diferenciação de abordagem por maturidade institucional: <ul style="list-style-type: none"> - Agências reguladoras: apoio avançado, intercâmbio, metodologias e aferição de qualidade. - Ministérios e outros órgãos em estágio inicial: capacitação intensiva, apoio operacional, mentoria por pares, kits/metodologias simplificadas. • O que evitar: não criar mais um órgão supervisor sobre as AIRs (já há TCU e CGU a supervisionar); evitar camadas adicionais de reporte que onerem as equipes. • Aumentar oferta formativa estruturada, disseminar casos de sucesso, <i>webinars</i> recorrentes, guias e <i>templates</i> padronizados. • Incentivos em selo/prêmios devem considerar diferenças de maturidade e realidade institucional; promover critérios claros e realistas.
AR 5	<ul style="list-style-type: none"> • Mais formações técnicas e modulares em qualidade regulatória (ex.: identificação do problema; métodos quantitativos; ARR). • Retomar/expandir iniciativas tipo “consultoria/facilitação” da ENAP para apoiar equipes na elaboração de AIR (oficinas, tira-dúvidas), com foco em aprendizagem e não terceirização. • Fórum entre agências reguladoras: reuniões mensais de boas práticas (2–3 horas), com 2–3 apresentações curtas e foco em debate (1h30–1h40); retomado há ~1–1,5 anos; cerca de oito edições. • Capacitação estruturada em trilhos: <ul style="list-style-type: none"> Iniciação (princípios de AIR/ARR/agenda/participação). Intermédio (diagnóstico do problema, desenho de alternativas, dados e evidência). Avançado (métodos quantitativos: AHP, MACBETH, CBA em saúde; avaliação orçamental). • Programas de facilitação: rede de mentores/consultores públicos para “oficinas de AIR” por projeto, priorizando órgãos com baixa maturidade. • Arquitetura de fóruns: <ul style="list-style-type: none"> manter um fórum amplo informativo e criar subgrupos temáticos/por maturidade com encontros regulares focados em debate.

	<ul style="list-style-type: none"> • Guia e instrumentos: manuais com exemplos práticos setoriais; <i>checklists</i> úteis sem “checklistização” da AIR. Modelos para integração de processos com requisitos formais de AIR quando aplicável. • Articulação intersetorial: incentivar arranjos de governança para temas transversais (ex.: saúde) com sistemas de decisão e integração de dado. • Monitoramento leve: estimular indicadores mínimos de processo/resultado para AIR/ARR, preservando proporcionalidade e evitando excessos (de controles/monitoramentos processuais)
AR 6	<ul style="list-style-type: none"> • Participação em selos/premiações (ex.: MDIC; Fiesp) como incentivos, usando critérios como <i>checklists</i> de qualidade do ciclo regulatório. • Consolidar fórum informal de agências reguladoras: reuniões mensais, temas rotativos, troca de experiências. Valor percebido como alto para harmonizar práticas e acelerar aprendizagem. • Proposta: adaptar instrumentos a maturidades distintas (ex.: “AIR básico/simplificado”) em vez de replicar o estado da arte das agências. • Agências podem apoiar metodologicamente (experts, facilitação, modelos simplificados) sob coordenação central (ex.: MDIC). • Adaptar por níveis de maturidade institucional: começar com instrumentos simplificados (AIR básico) para ministérios e entes com baixa capacidade. Evoluir gradualmente para metodologias mais robustas (custo-benefício) conforme dados e competências. • Fortalecer coordenação central: MDIC como <i>hub</i> para difusão de boas práticas; manutenção de oficinas amplas e inclusivas (não segmentar excessivamente). • Expandir o <i>benchmarking</i>: usar o repositório comparativo das agências como base para comunidade alargada de reguladores; criar trilhas temáticas (agenda, AIR, participação, monitoramento). • Investir em dados: padronizar governança de dados, integrações com bases externas e melhoria de painéis; clarificar protocolos de partilha interinstitucional.
AR 7	<ul style="list-style-type: none"> • Diferenciar abordagens: separar fóruns e requisitos para agências maduras <i>versus</i> órgãos em estágios iniciais (ministérios e outros reguladores). • Capacitar e treinar de forma contínua e prática (<i>hands-on</i>), promover redes e trocas de experiência, e apoiar “fazer junto”. • Evoluir o selo para avaliação mais sistemática (não apenas por candidatura) e com “sarrafo” mais alto para agências (maior exigência de quantificação). • Evitar função de supervisão intrusiva que comprometa autonomia e transforme AIR em mera formalidade de validação <i>ex post</i>. • Foco em proporcionalidade: AIR prioritário para temas mais impactantes; evitar obrigatoriedade indistinta para “tudo”.

É importante observar que as recomendações refletem os diferentes estágios de maturidade dos órgãos e seu envolvimento com a agenda de melhoria regulatória. As agências estão no estágio de refinar e avançar, inclusive propondo a adoção de metodologias mais avançadas de AIR, enquanto os órgãos da administração direta, principalmente ministérios, estão no estágio de estruturar internamente e escalar. Por exemplo, em termos de propostas de capacitação, as agências solicitam capacitação modular e aprofundada, com foco técnico aplicado às rotinas de AIR/ARR

(inclusive “curso”, “formações”), enquanto nos ministérios a capacitação aparece como pilar de implantação (aprendizagem inicial, difusão interna e apoio metodológico).

De qualquer forma, os entrevistados, independente da sua origem, compartilham algumas propostas, como:

- Capacitação e suporte técnico: necessidade de capacitação contínua, adaptada por trilhas/módulos de acordo com os graus de maturidade organizacional e guias/roteiros para orientar AIR/ARR e outras boas práticas regulatórias.
- Padronização e governança do fluxo: propõem clarificar papéis da UMR e padronizar rotinas (fluxos, *checklists*, repositórios/modelos) para reduzir variações.
- Dados e repositórios: defendem consolidação de conteúdo (repositórios/Portal de Regulação), melhor acesso a dados e transparência dos resultados.
- Redes de colaboração: presença de redes técnicas/colaborativas para compartilhamento de experiências e materiais (dentro e entre órgãos).

Percepções acerca dos modelos de coordenação

Por fim, é importante destacar as percepções compartilhadas pelos entrevistados acerca do papel da coordenação no nível de governança central para o avanço da estratégia de melhoria regulatória. Os reguladores **reconhecem a necessidade de coordenação** e indicam o papel que os **mecanismos de coordenação informal** têm desempenhado ao longo dos anos. Especificamente, as agências federais destacam a relevância **do fórum informal de coordenação com os representantes de todas as agências federais** como um importante ambiente de troca de experiências e aprendizagem. O fórum mantém reuniões mensais em torno de temas rotativos e se destaca como um ambiente muito eficaz de aprendizagem por todos os entrevistados.

O **envolvimento com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE** (Comitê de Política Regulatória) é destacado como um meio de aprendizagem e divulgação de boas práticas. Entretanto, estas maneiras informais de coordenação surgiram da trajetória histórica peculiar do ambiente regulador brasileiro e continuam a privilegiar apenas a rede de agências reguladoras, apresentando dificuldades de abranger os outros órgãos reguladores a partir da concepção ampliada da regulação.

De fato, se entre as agências reguladoras federais existem espaços de coordenação, mesmo que de natureza informal, estes espaços são ausentes nos ministérios e outros órgãos reguladores: “*eu não*

converso com ninguém, nunca um ministério me ligou aqui para tratar de algum assunto...isto é uma das pautas que eu coloquei no Comitê de AIR do Ministério". Formatos de seminário, *workshop* etc. que apresentam o trabalho das unidades de melhoria regulatória existentes ajudariam a consolidar algum espaço de coordenação.

As **mudanças do locus de coordenação regulatória** ao longo dos anos (Casa Civil, Ministério da Economia, MDIC), assim o papel gradualmente assumido por órgãos como a CGU, marcam as diversas opiniões acerca do centro de coordenação assim como o papel deste centro. A CGU atualmente opera num contexto transversal de controle e governança pública, operando como um órgão central que também influencia, coordena e fomenta boas práticas em melhoria regulatória. Sua atuação na agenda de melhoria regulatória ocorre principalmente por meio da Coordenação-Geral de Qualidade Regulatória, da Secretaria Federal de Controle Interno que conta com cerca de 15 pessoas que atua em temas relacionados, como gestão de riscos, integridade, governança e avaliação de políticas públicas. Há um esforço claro para promover uma abordagem transversal, envolvendo órgãos reguladores e não reguladores.

De forma geral, os entrevistados demonstram resistência relativa **a um órgão de supervisão de qualidade regulatória**, embora vários órgãos contem com **estruturas internas de validação da qualidade** de instrumentos regulatórios – geralmente assumido por unidades de melhoria regulatória existentes em algumas agências e ministérios. Boa parte dos entrevistados entende que há espaço conceitual, mas ainda existe resistência elevada tanto entre agências quanto entre reguladores menos maduros, uma posição que se aproxima ao diagnóstico realizado no decorrer do PRO-REG 1 (ver Peci e Sobral, 2011). Entretanto, diferentemente deste primeiro momento, quando os entrevistados não conheciam sequer conceitualmente a regulação, nesta onda de entrevistas os entrevistados defendem a existência futura de uma unidade de supervisão (com caráter não punitivo/auditivo), mas reconhecem que o nível de maturidade e articulação ainda é insuficiente para adoção imediata.

Outro ponto que justifica esta resistência decorre do fato de que, para os entrevistados, órgãos como CGU e TCU já cumprem um papel de supervisão, auditoria e controle e consideram desnecessário criar mais um órgão supervisor com demandas de reporte que onerem as equipes reguladoras.

Entretanto, para boa parte dos entrevistados:

- **Falta coordenação central:** não há um órgão com autoridade e legitimidade suficientes para liderar o processo de melhoria regulatória no governo federal.
- **Espaço difuso e pulverizado:** há diversos atores com papéis sobrepostos ou conflitantes (CGU, Casa Civil, TCU, Ministério da Gestão, MDIC), sem integração sistêmica.

- **Baixa sustentabilidade institucional:** iniciativas dependem fortemente de unidades, projetos ou grupos individuais, com pouca perenidade.

Os entrevistados concordam sobre a relevância da unidade central de coordenação de melhoria regulatória e apresentam opiniões distintas sobre o papel desta unidade. Quando se considera o PRO-REG como **lócus de coordenação**, os entrevistados destacam que uma das principais vantagens da sua posição no MDIC tem a ver com **o foco em setores regulados** em detrimento do foco na própria burocracia que caracterizava a posição do PRO-REG quando vinculado à Casa Civil. “*Estar no MDIC é compatível com visão voltada para indústria, para o mercado e para a simplificação; o órgão é mais permeável ao diálogo com regulados do que a Casa Civil*”. Outros acreditam que a posição no centro de governo, dentro da Casa Civil, garante um olhar mais transversal do Estado, para além da indústria, mas também mais voltado para a própria burocracia, perdendo de vista a finalidade da política de melhoria regulatória.

Logo, a maioria dos respondentes avalia que o MDIC vem desempenhando muito bem esse papel de coordenação de melhoria regulatória, com uma equipe atuante, portal da regulação, oficinas, consulta de minutas de decreto, e destacam o papel do BID no financiamento das capacitações.

Boa parte dos entrevistados indica que a **SCPR/MDIC deve atuar como coordenadora, capacitadora e facilitadora de redes**, não como supervisora hierárquica, e modular a atuação conforme a maturidade dos entes reguladores acima destacada. Para modular a atuação conforme a maturidade dos entes, o MDIC pode adaptar os selos para as agências vis a vis outros entes regulados. Outros sugerem que o MDIC poderia se tornar um **hub para difusão de boas práticas**. O ponto de maior discordância tem a ver com a manutenção de oficinas amplas e inclusivas (não segmentar excessivamente) vis a vis uma atuação mais segmentada por áreas de políticas públicas ou órgãos mais maduros ou menos maduros em termos de capacidades instaladas. Os entrevistados sugerem usar o repositório comparativo das agências como base para comunidade alargada de reguladores, criar trilhas temáticas (agenda, AIR, participação, monitoramento) e estruturar trilhas de capacitação, com calendário formativo.

Entre as dificuldades da posição dentro do MDIC destaca-se a dificuldade de exercer autoridade como órgão coordenador uma vez que se encontra no mesmo nível de outros ministérios. Destaca-se, também, a limitada capacidade de *enforcement* que se busca, de forma correta, via articulação com CGU e AGU no Comitê Gestor do PRO-REG.

Para um dos entrevistados, é necessário avançar no fortalecimento de uma **Política Nacional de Melhoria Regulatória**, um marco legal mais perene, via lei que integre princípios, instrumentos e

atribuições claras entre CGU, Casa Civil, MDIC e agências reguladoras. Outros entrevistados também destacam o vazio de uma política nacional formal e relatam atuação mais descentralizada e isolada. Entretanto, os diferentes graus de maturidade em termos de capacidades organizacionais acima destacados são considerados um sério obstáculo para avançar em termos de uma política nacional.

Resumindo, a principal dificuldade mencionada foi a **fragmentação institucional** e a ausência de uma governança sistêmica sobre a agenda de melhoria regulatória no governo federal. Há esforços isolados, mas falta uma estratégia que una atores como Casa Civil, ministérios, CGU e agências reguladoras. *“A gente sente ainda falta de uma estratégia nacional integrada... com responsabilidades, governança clara, um comitê que acompanhe...”*

3. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Uma parte importante do trabalho consistiu num *benchmarking* internacional de arranjos institucionais voltados para a gestão de melhoria regulatória. Pesquisaram-se unidades de supervisão, coordenação e melhoria regulatória, em busca de exemplos internacionais e boas práticas. O quadro 13 resume as experiências internacionais de governança e supervisão regulatória, com foco em aspectos institucionais, metodológicos e operacionais. As experiências dos EUA, Austrália, Reino Unido, México, Portugal, Coreia do Sul, União Europeia e OCDE foram analisadas com maior aprofundamento.

Quadro 13: Resumo das experiências internacionais

País/Bloco	Órgão/Entidade	Natureza Institucional	Forma de Atuação	Metodologias/Instrumentos	Observações Relevantes
Austrália	Office of Best Practice Regulation (OBPR)	Unidade do governo central	Avaliação ex-ante e ex-post de AIRs, revisão normativa	Checklist, avaliação independente, relatórios anuais	Vínculo direto com o gabinete do Primeiro-Ministro, forte influência no ciclo regulatório
EUA	Oira	OMB/Presidência	Revisão da qualidade regulatória	Experts em econometria avaliam a qualidade dos instrumentos	Vínculo direto com as prioridades presidenciais
Reino Unido	Regulatory Policy Committee (RPC)	Órgão independente	Avaliação obrigatória de AIRs de alto impacto	Regras de ouro, pareceres públicos, custo-benefício	Foco em accountability pública, atuação ex-ante
México	CONAMER	Autarquia nacional	Coordenação nacional e suporte técnico	Plataforma digital, catálogo regulatório, guias de AIR	Articulação federativa ampla, suporte a entes subnacionais
Portugal	UTAIL	Unidade parlamentar técnica	Apoio à legislação e análise de impacto	Guias técnicos, análises qualitativas e quantitativas	Atuação legislativa, não cobre regulação executiva

União Europeia	Regulatory Scrutiny Board (RSB)	Órgão da Comissão Europeia	Avaliação técnica e pareceres de qualidade regulatória	Avaliação de impacto e revisão ex-post, pareceres técnicos	Fortalecimento de coerência regulatória na UE
Coreia do Sul	Regulatory Reform Committee (RRC)	Comitê interministerial de alto nível	Aprovação de AIRs, coordenação central e supervisão	Revisão obrigatória, métricas e metas de redução de encargos	Uso sistemático de metas quantitativas, forte engajamento político
OCDE	Direção de Políticas Regulatórias	Organismo multilateral normativo	Produção de padrões e avaliação por pares (peer reviews)	Requisitos iREG: AIR, ARR, consulta pública, supervisão central	Referência metodológica global, base para rankings e avaliação comparada

A análise comparativa indica alguns possíveis modelos, que são comparados em termos de algumas dimensões, apresentadas no quadro 14, a seguir:

Quadro 14: Análise Comparativa dos Modelos de Supervisão e Coordenação Regulatória

Dimensão	Modelos Observados	Implicações / Tradeoffs
Lócus institucional	Centro de governo (ex. OIRA/EUA, Austrália, Coreia do Sul, embora todos contem com redes em outros ministérios ou agências)	Oferece uma visão de governo como um todo Afastada de preocupações de Ministérios fins Demanda equipe especializada (economistas treinados em ACB – Análise Custo-Benefício)
Lócus institucional	Ministérios setoriais (ex. Reino Unido)	Potenciais conflitos com as funções da pasta ministerial Funciona melhor em Ministérios como Fazenda ou Economia, mas existe experiência na Indústria e Comércio (Reino Unido)
Lócus institucional	Órgãos Supervisores Múltiplos (Reino Unido, Austrália, Coreia do Sul)	Permite especialização de funções Evita conflitos de interesse

		Risco de fragmentação, inconsistência Demanda mecanismos consistentes de coordenação
Lócus institucional	Comissões independentes (ex. <i>Regulatory Scrutiny Board</i> da Comissão Europeia, Conamer Mexico)	Independência e autonomia decisória
Outras Dimensões	Modelos Observados	Implicações / Tradeoffs
Mandato institucional	Com e sem mandato explícito	Mandato garante estabilidade e resiliência
Instrumentos supervisionados	AIR, consultas públicas, simplificação, planejamento	Integração fortalece coerência e efetividade regulatória
Capacidade técnica	Staff técnico jurídico e analítico	Evita captura e fortalece legitimidade
Função de validação técnica (challenge function)	Presente em Reino Unido e EUA	Revisão crítica prévia como mecanismo de controle de qualidade

3.1 BENCHMARKING DO MODELO DO REINO UNIDO

A seguir, detalhar-se-á a experiência do Reino Unido pela semelhança que apresenta com a atual estrutura coordenadora do MDIC, apresentando maior potencial de *benchmarking*.

A Diretoria Executiva de Melhoria Regulatória (*Better Regulation Executive* – “BRE”) e o Comitê de Política Regulatória (*Regulator Policy Committee* - RPC) exercem funções complementares na promoção e fiscalização do cumprimento do Marco Normativo de Melhoria Regulatória (*Better Regulation Framework* – “BRF”) do Reino Unido, conforme se resume a seguir, na Figura 1:

Reino Unido

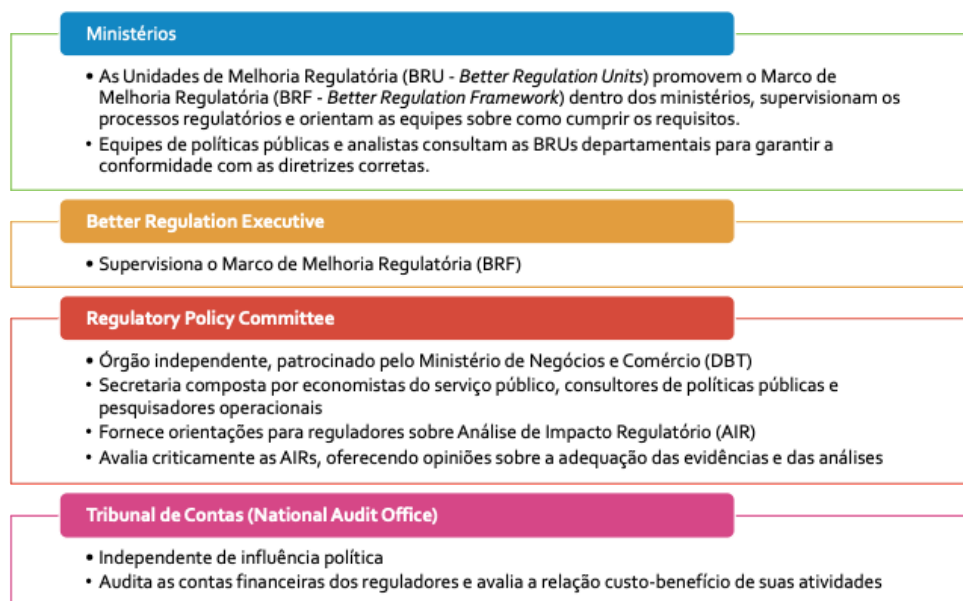


Figura 1: Sistema de Melhoria Regulatória

O papel do *Better Regulation Framework* (BRF)

O BRF é um conjunto de diretrizes que orienta como elaborar, revisar e avaliar regulações de forma transparente, baseada em evidências e proporcional ao impacto esperado. O BRF define os requisitos processuais e analíticos que devem ser seguidos pelos ministérios na formulação, implementação e revisão de normas regulatórias. Isso inclui a elaboração de análises de impacto, a abertura de processos de consulta pública e a realização de revisões pós-implementação.

O *framework* britânico visa garantir que políticas e regulações sejam:

- Baseadas em evidências;
- Eficientes;
- Transparentes;
- Proporcionais aos riscos;
- Sujeitas a revisões periódicas (*post-implementation review*).

É muito importante observar que o BRF se aplica apenas à Provisão Regulatória (*Regulatory Provision*), que é uma “**provisão estatutária**” que impacta uma **atividade empresarial**, o que confere um critério de proporcionalidade:

a) impõe ou altera exigências, restrições ou condições, define ou altera padrões, fornece ou altera orientações, **relacionadas à atividade**, ou:

b) refere-se à garantia de conformidade, ou à aplicação de exigências, restrições, condições, padrões ou orientações **relacionadas à atividade**.

Este foco em atividades empresariais como objeto de regulação justifica com maior clareza sua vinculação ao Ministério de Negócios e Comércio.

O modelo britânico de melhoria regulatória se baseia em instrumentos consolidados como *Business Impact Target* (BIT), *Regulatory Impact Assessment* (RIA), *Small and Micro Business Assessment* (SaMBA) e revisão pós-implementação. Seu arcabouço busca promover *accountability*, transparência e racionalização da carga regulatória com um foco central na avaliação prévia e posterior de impactos.

Posição institucional do BRE e RPC e relação com outras unidades governamentais

O *Better Regulation Executive* e o *Regulatory Policy Committee* integram a estrutura de governança regulatória do Reino Unido, mas operam com diferentes graus de independência.

Better Regulation Executive

O BRE é uma diretoria que integra o Departamento de Negócios e Comércio (*Department of Business and Trade* – “DBT”). Ele faz parte da estrutura do governo e atua como um coordenador dos esforços regulatórios de todos os ministérios. Ele é liderado por um Diretor Executivo e um Presidente Executivo.

Originalmente, o BRE fazia parte do Gabinete do Primeiro-Ministro (*Cabinet Office*), mas foi transferido para o *Department of Business and Trade* (DBT) para ficar mais próximo das áreas de elaboração de políticas públicas e dos atores diretamente afetados pela regulação.¹ O BRE mantém contato direto com as **Unidades de Melhoria Regulatória** (*Better Regulation Units* – “BRUs”) de cada ministério, já que uma de suas funções é oferecer suporte técnico a essas unidades na elaboração de normas. As

¹ OCDE. (2010). Better regulation in Europe: United Kingdom 2010. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264084490-en>

BRUs funcionam como pontos de contato com o BRE e como núcleos internos de orientação e fiscalização do cumprimento do BRF.

Regulatory Policy Committee

O RPC é um **órgão público não ministerial**, também vinculado ao *Department of Business and Trade*, mas com **independência operacional em relação ao governo**. É formado por especialistas independentes com diferentes perfis – vindos do setor privado, terceiro setor, meio jurídico e meio acadêmico. Seus membros são nomeados por meio de processo seletivo aberto, que segue as previsões do Código Ministerial de Governança sobre Nomeações Públicas (*Ministerial Governance Code on Public Appointments*).

O comitê recebe apoio operacional de um secretariado composto por servidores públicos (economistas, analistas de políticas públicas e pesquisadores) e é presidido por um(a) Presidente, que representa o RPC perante partes externas.

Principais funções do BRE e do RPC

As funções exercidas pelo BRE e pelo RPC são distintas, mas complementares na promoção da agenda de melhoria regulatória. O **BRE apoia** os ministérios no desenvolvimento de iniciativas regulatórias e garante que elas estejam alinhadas ao *Better Regulation Framework*. Já o **RPC atua como um órgão de supervisão independente da produção regulatória**, revisando e avaliando a qualidade das análises de impacto das iniciativas regulatórias.

Better Regulation Executive

O BRE atua como **coordenador** central e da implementação do *Better Regulation Framework* no Reino Unido. Seu papel é assegurar que todos os órgãos reguladores produzam normas aderentes aos **princípios** de proporcionalidade, transparência e eficiência previstos no BRF.

Para isso, o BRE **emite diretrizes** vinculantes que definem as etapas obrigatórias do processo regulatório para que seja cumprido o BRF: avaliação de alternativas no início do processo, análise de custo-benefício, elaboração de Análises de Impacto (*Impact Assessments* – “IAs”), realização de consultas públicas e revisão retrospectiva das medidas vigentes (*Post-Implementation Reviews* – “PIRs”).

O BRE também **presta apoio técnico e estratégico** às BRUs situadas dentro dos ministérios no processo de produção de normas. Além do apoio em iniciativas específicas, ele também coordena

programas de treinamento, *workshops* e grupos de trabalho para promover a **capacitação** do governo em temas como análise de impacto e simplificação regulatória.

Além disso, o BRE exerce uma função de **monitoramento interno da qualidade regulatória**, verificando a aderência dos ministérios ao BRF. O BRE também é responsável por manter o Primeiro-Ministro e autoridades superiores informados sobre o progresso das reformas regulatórias em todo o governo. Assim, embora não tenha poder formal para barrar o prosseguimento de normas ao exercer sua função de monitoramento interno, ele desempenha um papel importante, pois pode alertar instâncias superiores sobre iniciativas regulatórias problemáticas ou que merecem maior escrutínio.

O monitoramento do BRE se aplica a todos os órgãos ou iniciativas normativas às quais o *Better Regulation Framework* for aplicável. Por sua vez, o *Better Regulation Framework* **se aplica a todas as normas regulatórias propostas por ministros ou em nome deles**. No entanto, ela não se aplica automaticamente a entes **reguladores independentes** com poderes legais próprios. Nesses casos, a adoção do BRF é incentivada, mas voluntária.²

Regulatory Policy Committee

O RPC é responsável por avaliar, de forma independente, a qualidade das evidências e análises usadas para embasar as iniciativas regulatórias do governo, sobretudo verificando sua conformidade com o *Better Regulation Framework*.

Seu foco principal é a revisão das chamadas Avaliações de Alternativas (*Options Assessments* – “OAs”), documentos elaborados pelos ministérios ao propor iniciativas regulatórias. Essas avaliações têm como objetivo demonstrar que as propostas são justificadas, efetivas, e desenhadas de forma a minimizar custos regulatórios desnecessários. Com base nessa análise, o RPC emite pareceres, classificando as propostas como “verdes” (adequadas) ou “vermelhas” (inadequadas).

A avaliação do RPC é exigida para as iniciativas de órgãos aos quais o *Better Regulation Framework* seja aplicável. **Isso significa que ela se aplica a iniciativas propostas por ou em nome de ministros, mas não a normas produzidas por reguladores independentes**. Além disso, ela se aplica **apenas a iniciativas que se enquadrem como regulatórias** – ou seja, medidas que

² Department for Business and Trade. (2023). *Better Regulation Framework: Guidance* (setembro, 2023). GOV.UK. Seções 2.4 a 2.5.

estabeleçam ou alterem normas com impacto sobre atividades empresariais ou que disponham sobre a aplicação e fiscalização dessas normas. Isso inclui leis, regulamentos e outros atos delegados com base em atos do Parlamento.

Existem, no entanto, algumas **hipóteses de exceção** à exigência de avaliação pelo RPC. Por exemplo, as propostas cujo custo líquido anual para as empresas seja inferior a £10 milhões estão isentas da análise do RPC.

Outro esclarecimento importante é que a análise feita pelo RPC se concentra em um documento produzido na etapa inicial da produção normativa, conhecido como Avaliação de Alternativas (*Options Assessment*), na qual os ministérios comparam diversas alternativas aptas a solucionar um problema de natureza pública. O RPC, no geral, não avalia o documento final e mais completo conhecido como Análise de Impacto (*Impact Assessment*), a não ser em casos excepcionais, nos quais se espera que a iniciativa tenha um impacto muito elevado. O RPC também revisa os relatórios de revisão pós-implementação elaborados pelos ministérios, verificando se os objetivos de normas vigentes foram alcançados e se a norma continua necessária.

Ao submeter um *Options Assessment*, o ministério deve apresentar uma justificativa para intervenção regulatória, identificando o problema e explicando por que a ação do governo é necessária. Deve-se indicar a natureza do problema (por exemplo, falha de mercado ou obrigação legal) e vinculá-lo a objetivos SMART (específicos, mensuráveis, atingíveis, realistas e com prazo definido).

Em seguida, é necessário apresentar uma lista ampla de alternativas, incluindo a alternativa de não regular. A partir disso, deve-se definir uma lista mais curta contendo um subconjunto de opções viáveis e, por fim, indicar a opção preferida. Os critérios adotados para selecionar o subconjunto de alternativas viáveis e escolher a alternativa entendida como preferível devem ser apresentados e justificados.

O OA deve incluir um “*scorecard*”, que é um sumário dos impactos esperados da medida, dividido em duas partes. A Parte A do *scorecard* apresenta impactos esperados quantificáveis, como o Valor Social Presente Líquido e o Valor Presente Líquido para Empresas. A Parte B trata de impactos mais difíceis de quantificar, como impactos sobre a concorrência, inovação e atingimento de metas de emissões de carbono. Os departamentos devem buscar fazer o melhor esforço possível de estimativa nessas avaliações, indicando as prováveis direções e magnitudes dos impactos líquidos, ainda que somente seja possível fazê-lo de forma qualitativa ou parcial.

Outro elemento obrigatório do OA é o plano inicial de monitoramento e avaliação, que deve descrever como o ministério acompanhará a eficácia da medida, identificará possíveis efeitos colaterais e definirá o prazo e os parâmetros para a realização de uma revisão pós-implementação.

Por fim, o OA deve abordar as medidas adotadas para reduzir os encargos administrativos, como o tempo de adaptação à norma, os custos com o preenchimento de documentos ou com as readequações de sistemas.

Os pareceres do RPC são encaminhados aos ministros e ao Parlamento, que podem levá-los em consideração no processo de tomada de decisão política.

Processo de revisão de iniciativas normativas

Regulatory Policy Committee

O processo de revisão de *Options Assessments* (OAs), *Impact Assessments* (IAs) e *Post-Implementation Reviews* (PIRs) feito pelo RPC segue o processo descrito abaixo.

O **secretariado do RPC** mantém contato frequente com as Unidades de Melhoria Regulatória (*Better Regulation Units*) de cada ministério. Nessas interações, ele fornece orientações sobre as exigências do *Better Regulation Framework*, presta esclarecimentos sobre questões metodológicas e ajuda os ministérios a identificar quando a revisão pelo RPC é necessária. Essas interações ajudam os ministérios a identificar, com antecedência, quais propostas precisam ser analisadas e sanar possíveis problemas antes da submissão formal ao RPC.

Uma vez que uma proposta é formalmente submetida para a revisão do RPC, uma equipe é designada para o caso, formada por um coordenador, um economista e um analista de políticas públicas. Essa equipe elabora um parecer preliminar sobre a medida. Caso o relatório do ministério seja considerado insatisfatório, a equipe pode recomendar a emissão de um Aviso de Revisão Inicial (*Initial Review Notice*). O parecer passa por revisão interna até ser validado por instâncias superiores do RPC. Após isso, ele é encaminhado a um membro do Comitê designado como relator para a medida.

O relator do Comitê tem cinco dias úteis para revisar o parecer. Ele pode aprovar o parecer, sugerir ajustes ou questionar trechos de suas conclusões. Caso o parecer da equipe designada tenha julgado a análise do ministério inadequada e o relator do Comitê concorde com essa avaliação, o *Initial Review Notice* é enviado ao ministério, que tem 15 dias úteis para revisar sua análise e reenviá-la ao RPC. Caso o relator aprove o parecer, ele é encaminhado ao Comitê completo para avaliação.

Após sua avaliação, o RPC assina o parecer final, que é enviado ao ministério e publicado no site do RPC. O prazo esperado de duração para todo o processo é de 30 dias.

O parecer final classifica a análise como “verde” (adequada) ou “vermelha” (inadequada). Embora o RPC não tenha autoridade para vetar propostas normativas, sua avaliação tem um peso significativo. Quando o RPC classifica uma análise como vermelha, é esperado que os departamentos empreendam esforços adicionais para aprimorar a proposta. Eles também podem insistir na proposta da forma como submetida ao RPC e buscar chegar a um acordo coletivo com outros ministérios para obter a sua aprovação, mas isso é fortemente desencorajado. Além disso, o parecer formal do RPC é sempre anexado à proposta, alertando ministros e altos funcionários sobre as falhas na análise ou nas evidências empregadas como fundamento para a iniciativa. Assim, embora não seja vinculante do ponto de vista jurídico, uma avaliação negativa funciona como um sinal negativo que pode atrasar ou inviabilizar a aprovação da proposta no processo político.

Resumindo, o Quadro 15, a seguir destaca as melhores práticas que surgem da análise do modelo de melhoria regulatória no Reino Unido

Quadro 15: Reino Unido vs. Brasil – *Benchmarking* de Melhoria Regulatória

Boa prática	Reino Unido	Brasil
Priorização	Foco em regulações que impactam significativamente atividades empresariais .	Não existe foco em área de política pública, embora para boa parte dos entrevistados a vinculação com MDIC direciona para um maior foco em indústrias, mercados e negócios.
Proporcionalidade	Impacto maior de que +/- 10m nas atividades empresariais.	Sem critérios de proporcionalidade.
Institucionalidade	O modelo britânico é operado por órgãos técnicos com forte independência e clara separação	O modelo brasileiro está ainda vinculado fortemente ao Executivo, com baixa institucionalização

	entre supervisão política e técnica.	de espaços independentes de supervisão.
Unidades de Melhoria Regulatória (UMR) Ministeriais	Atribuição clara de papéis institucionais e coordenação com a rede de UMR.	As UMR existem em maior parte das agências federais, alguns ministérios e estão gradualmente se difundindo entre os mais de 200 reguladores identificados.
AIR	Consolidada e vinculada a metas de governo (BIT).	Obrigatória por lei, mas em fase de consolidação, a depender do perfil do órgão.
Consulta Pública	Ampla, vinculativa, com resumo executivo padronizado.	Nem sempre vinculativa, escopo e formato variáveis.
Pós-Implementação	Obrigatória e supervisionada.	Depende de iniciativas organizacionais localizadas; na maioria dos casos, ausente ou incipiente.
Foco em PMEs	Possui o <i>Small and Micro Business Assessment</i> (SaMBA)	O tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte é dispositivo constitucional (art. 170, IX e 179)
Avaliação de estoques	Ativa, com racionalização periódica.	Antigo Decreto nº 10.139/2019 (revogado em 2024) e outras experiências <i>ad hoc</i> adotadas em nível organizacional.

4. PRÓXIMA ETAPA

Na próxima etapa do trabalho, com base nos resultados e nas evidências obtidas nesta fase, será elaborada uma proposta de iniciativas para estimular o estabelecimento e/ou fortalecimento da governança interna dos reguladores, dedicada à disseminação de boas práticas regulatórias, e à proposição de modelo de "Unidade de Melhoria Regulatória".

5. REFERÊNCIAS

- Adelle, C., Macrae, D., Marusic, A., & Naru, F. (2015). New development: Regulatory impact assessment in developing countries—tales from the road to good governance. *Public Money & Management*, 35(3), 233-238.
- Andres, L., Guasch, J. L., & Azumendi, S. L. (2009). Regulatory governance and sector performance: methodology and evaluation for electricity distribution in Latin America. In *Regulation, Deregulation, Reregulation*. Edward Elgar Publishing.
- Aubin, D., and Verhoest, K. 2014. Multi-Level Regulation in the Telecommunications Sector: Adaptive Regulatory Arrangements in Belgium, Ireland, The Netherlands and Switzerland. Hampshire: Palgrave Macmillan
- Bel, G., and Warner, M. (2008). Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies. *Resources, Conservation and Recycling* 52(12):1337-1348.
- Bianculli, A. C. (2013). The Brazilian Association of Regulatory Agencies: Integrating levels, consolidating identities in the regulatory state in the south. *Regulation & Governance*, 7(4), 547-559.
- Black, J. (2008). Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes. *Regulation & governance*, 2(2), 137-164.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., and Verhoest, K. (2010). The coordination of public sector organizations. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2016). Coordination of public sector organizations. London: Palgrave Macmillan
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European law journal*, 13(4), 447-468.
- Brasi (2015). Avaliação da política de governança pública (Decreto nº 9.203/2017): Relatório Executivo. ENAP. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/9140>. Consultado em 5 de setembro 2025.

- Busuioac, M. (2009). Accountability, control and independence: The case of European agencies. *European Law Journal*, 15(5), 599-615.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (Eds.). (2006). *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state*. Edward Elgar Publishing.
- Coen, D., and Héritier, A. (2005). *Refining Regulatory Regimen*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Cunha, B. Q., & Cavalcante, P. (2025). Quantidade significa qualidade? Comparando evidências de capacidade burocrática e desempenho entre grupos de agências no Brasil. *Revista De Administração Pública*, 59(2), e2023–0416. <https://doi.org/10.1590/0034-761220230416>
- Cunha, B. Q., & Donadelli, F. (2025). Mapping the relationship between regulation and innovation from an interdisciplinary perspective: A critical systematic review of the literature. *Regulation & Governance*, 19(1), 161-181
- Cunha, B. Q., & Silva, M. S. (2024). Incredibly Committed? Assessing Regulatory Agency Financial Autonomy in Brazil From a Critical Perspective. *Journal of Politics in Latin America*, 1866802X241277214.
- Cunha, B. Q. (2017). Os “Regulocratas”: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil. In *Texto para Discussão (TD)* (No. 2311). Brasília.
- De Francesco, F., Radaelli, C. M., & Troeger, V. E. (2012). Implementing regulatory innovations in Europe: the case of impact assessment. *Journal of European Public Policy*, 19(4), 491-511.
- Dudley, S., Belzer, R., Blomquist, G., Brennan, T., Carrigan, C., Cordes, J., ... & Zerbe, R. (2017). Consumer’s guide to regulatory impact analysis: ten tips for being an informed policymaker. *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 8(2), 187-204.
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (Eds.). (2016). *Handbook of regulatory impact assessment*. Edward Elgar Publishing.
- Dunlop, C. A., Maggetti, M., Radaelli, C. M., & Russel, D. (2012). The many uses of regulatory impact assessment: A meta-analysis of EU and UK cases. *Regulation & Governance*, 6(1), 23-45.

- Egeberg, M., and Trondal, J. (2004). Political leadership and bureaucratic autonomy: Effects of agencification. *Governance* 22(4), 673-688.
- Ellig, J., & McLaughlin, P. A. (2012). The quality and use of regulatory analysis in 2008. *Risk Analysis: An International Journal*, 32(5), 855-880.
- Estache, A., & Serebrisky, T. (2020). Updating infrastructure regulation for the 21st century in Latin America and the Caribbean. Technical Notes. Banco Interamericano. <http://dx.doi.org/10.18235/0002159>
- Farias, P. C. L. D., & Ribeiro, S. M. R. (2002). Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1818>
- Fink, C., & Primo Braga, C. A. (1999). How stronger protection of intellectual property rights affects international trade flows. The World Bank.
- Fomazari, F. K. (2005). Reforma do Estado, regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 10(46).
- Fritsch, O., Kamkhaji, J. C., & Radaelli, C. M. (2017). Explaining the content of impact assessment in the United Kingdom: Learning across time, sectors, and departments. *Regulation & Governance*, 11(4), 325-342.
- González, C. I., & Peci, A. (2024). Regulatory reforms, normative changes, and performance: Evidence from the electricity sector in Latin America. *Regulation & Governance*, 18(2), 395-419.
- Gonzalez, C.I. (2017). Measuring and comparing the distribution of decision-making power in regulatory arrangements of the telecommunication sector in Latin America. *Utilities Policy* <http://dx.doi.org/10.1016/j.jup.2017.04.002>
- González, C. I., & Verhoest, K. (2018). The formal delegation of regulatory decisions in the telecommunication sector: an explanation using classification trees. *Review of Policy Research*, 35(4), 617-641
- González, C. I., & Verhoest, K. (2018). De facto regulatory decision-making processes in telecommunications regulation: explaining influence relationships with exponential random graph models. *Journal of Public Policy*, 1-27.

- Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy* 9(6), 873-893.
- Gilardi, F. (2005). The institutional foundations of regulatory capitalism: the diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 84-101.
- Guasch, J. L., & Spiller, P. T. (1999). *Managing the regulatory process: design, concepts, issues, and the Latin America and Caribbean story*. World Bank Publications.
- Gutiérrez, L. H., and Berg, S. (2000). Telecommunications liberalization and regulatory governance: lessons from Latin America. *Telecommunications Policy*, 24(10), 865-884.
- Hanretty, C., and Koop, C. (2017). Political independence, accountability, and the quality of regulatory decision-making. *Comparative Political Studies*. DOI:10.1177/0010414017695329
- Jacobs, S. (2004). Regulatory impact assessment and the economic transition to markets. *Public Money & Management*, 24(5), 283-290.
- Jarrar, A. G. (2018). Regulatory impact assessment role in developing participatory work between civil society Organizations and Jordanian ministry of political and parliamentary affairs. *J. Pol. & L.*, 11, 88.
- Jordana, J., and Levi-Faur, D. (2005). The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: Sectoral and national channels in the making of a new order. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 102-124.
- Jordana, J., Levi-Faur, D., & i Marín, X. F. (2011). The global diffusion of regulatory agencies: Channels of transfer and stages of diffusion. *Comparative political studies*, 44(10), 1343-1369.
- Jordana, J., Fernández-i-Marín, X., & Bianculli, A. C. (2018). Agency proliferation and the globalization of the regulatory state: Introducing a data set on the institutional features of regulatory agencies. *Regulation & Governance*, 12(4), 524-540.
- Kirkpatrick, C. H., & Parker, D. (Eds.). (2007). *Regulatory impact assessment: towards better regulation?*. Edward Elgar Publishing.

- Leautier, T. O. (2018). On the long-term impact price caps: Investment, uncertainty, imperfect competition, and rationing. *International Journal of Industrial Organization*, 61, 53-95.
- Levi-Faur, D., and Jordana, J. (2006). Toward a Latin American regulatory state? The diffusion of autonomous regulatory agencies across countries and sectors. *Intl Journal of Public Administration*, 29(4-6), 335-366
- Liston, L. (1993). Price-cap versus rate-of-return regulation. *Journal of Regulatory Economics*, 5(1), 25–48.
- Maggetti, M. (2007). De Facto Independence after Delegation: A Fuzzy-Set Analysis'. *Regulation and Governance*, 1(4), 271-294.
- Maggetti, M. (2010). Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies: A Critical Review. *Living Reviews in Democracy*, 2.
- Maggetti, M., and Papadopoulos, Y. (2016). The Principal–Agent Framework and Independent Regulatory Agencies. *Political Studies Review*, DOI: 10.1177/1478929916664359
- Maher, I. (2017). The networked (agency) regulation of competition. *Regulatory Theory: Foundations and Applications*, 693-710.
- Majone, G. (2001). Two logics of delegation: agency and fiduciary relations in EU governance. *European Union Politics*, 2(1), 103-122.
- Mathieu, E., Verhoest, K., and Matthys, J. (2016). Measuring multi-level regulatory governance: Organizational proliferation, coordination, and concentration of influence. *Regulation and Governance*. DOI: 10.1111/rego.12127
- Mitnick, B. M. (1980). *The political economy of regulation: Creating, designing, and removing regulatory forms*. New York: Columbia University Press.
- Motta, M. (2004). *Competition policy: theory and practice*. Cambridge University Press.
- Murillo, M. V. (2009). *Political competition, partisanship, and policy making in Latin American public utilities*. Cambridge University Press.

- Murillo, M. V., & Martínez-Gallardo, C. (2007). Political competition and policy adoption: Market reforms in Latin American public utilities. *American Journal of Political Science*, 51(1), 120-139.
- Parrado, S., & Salvador, M. (2011). The Institutionalization of Meritocracy in Latin American Regulatory Agencies. *International Review of Administrative Sciences*, 77(4), 687–712. <https://doi.org/10.1177/0020852311419386>
- Pavón Mediano, A. Agencies' formal independence and credible commitment in the Latin American regulatory state: A comparative analysis of 8 countries and 13 sectors. *Regulation & Governance*.
- Peci, A. (2024). Governança dos reguladores econômicos. In. Moraes, R. F. D., Peci, A., Pompermayer, F. M., Couto, L. F., Rech, L. T., & Marinho, S. (2024). Indicadores quantitativos da OCDE e o Brasil: governança pública. IPEA.
- Peci, A. (2020). O Estado Regulador na America Latina. In. Cavalcante, P.L.C. & Silva, M.S. Reforma do Estado no Brasil: Trajetorias, Inovacoes e Desafios. <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap20>
- Peci, A., & Sobral, F. (2011). Regulatory Impact Assessment: How political and organizational forces influence its diffusion in a developing country. *Regulation & Governance*, 5(2), 204-220.
- Peci, A, Pilla, L, Saab, F. Pereira, L, Trigo, S. (submetido) "Hitting the target, but missing the point" in Regulatory Impact Assessments: Does bureaucratization lead to better RIAs? Artigo submetido para avaliação.
- Prado, M. M. (2012). Implementing independent regulatory agencies in Brazil: The contrasting experiences in the electricity and telecommunications sectors. *Regulation & Governance*, 6(3), 300-326.
- Radaelli, C. M. (2005). *What does regulatory impact assessment mean in Europe?*. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD Publishing.

- Overman, S. (2017). Autonomous Agencies, Happy Citizens? Challenging the Satisfaction Claim. *Governance*, 30(2), 211-227
- Levi-Faur, D. (Ed.). (2011). *Handbook on the Politics of Regulation*. Edward Elgar Publishing.
- Koop, C. (2011). Explaining the accountability of independent agencies: The importance of political salience. *Journal of Public Policy*, 31(2), 209-234.
- Koop, C., & Lodge, M. (2014). Exploring the co-ordination of economic regulation. *Journal of European Public Policy*, 21(9), 1311-1329.
- Seixas, L. F. M., & Saccaro Júnior, N. L. (2024). *Diagnóstico sobre a análise de impacto regulatório no âmbito dos órgãos reguladores ambientais federais* (No. 2958). Texto para Discussão. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/285396>. Consultado em 31 de agosto 2025.
- Scott, C. (2000). Accountability in the regulatory state. *Journal of law and society*, 27(1), 38-60.
- Selin, J. L. (2015). What makes an agency independent?. *American Journal of Political Science*, 59(4), 971-987.
- Stern, J. (1997). What makes an independent regulator independent? *Business Strategy Review*, 8(2), 67-74.
- Stern, J., & Cubbin, J. (2005). *Regulatory effectiveness: The impact of regulation and regulatory governance arrangements on electricity industry outcomes* (Vol. 3536). World Bank Publications.
- Stillman II, R. J. (1973). Woodrow Wilson and the study of administration: A new look at an old essay. *American Political Science Review*, 67(2), 582-588.
- Souto-Otero, M. (2013). Is 'better regulation' possible? Formal and substantive quality in the impact assessments in education and culture of the European Commission. *Evidence & Policy*, 9(4), 513-529.

- Sundfeld, C. A., & Câmara, J. A. (2017). A eficácia dos limites legais à competência regulamentar em regulação econômica: O caso Ancine e as empresas estrangeiras. *Revista Brasileira de Direito*, 13(3), 258-276.
- Trillas, F., & Montoya, M. A. (2011). Commitment and regulatory independence in practice in Latin American and Caribbean Countries. *Competition and regulation in network industries*, 12(1), 27-56.
- Trigo, S. A. (2022). Além do óbvio: como as agências reguladoras federais brasileiras utilizaram as análises de impacto regulatório? Dissertação de mestrado. FGV EBAPE. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/4bd7b385-9fa5-4297-9508-c25963b38a02>
- Verhoest, K., Roness, P. G., Verschuere, B., Rubecksen, K., and MacCathaigh, M. (2010). *Autonomy and Control of State Agencies*. New York: Palgrave.
- Vilela, D. V. (2020). A nova lei geral para as agências reguladoras no Brasil-Lei nº 13.848/2019. *Revista do Direito Público*, 15(2), 91-115.

ANEXO: ROTEIRO DE ENTREVISTA VALIDADO

1. Autopercepção como órgão regulador

- O órgão se percebe como órgão regulador? Por quê?

2. Contexto Institucional e Estrutura de Governança

- Qual a sua unidade e onde está alocada dentro da hierarquia do órgão?
- Como a melhoria regulatória está organizada no seu órgão? Existe uma unidade, coordenação ou comitê específico? Ou prevalecem processos e procedimentos que todas (ou algumas) as unidades precisam observar?
- Quem são os principais atores envolvidos nos processos de AIR, ARR, revisão de estoque ou agenda regulatória?
- Existe algum arranjo formal de governança (ex: comitê interno, planos, normativos próprios)?

3. Instrumentos Utilizados

- Quais ferramentas de melhoria regulatória são atualmente utilizadas pelo órgão? (AIR, ARR, revisão de estoque, estimativas de impacto, agenda regulatória, linguagem simples etc.)
- Como é feita a coleta e uso de dados para subsidiar esses instrumentos?
- Quais os canais de comunicação com os regulados e a sociedade em geral?
- Há utilização de indicadores internos ou externos para avaliar a qualidade da regulação?
- A unidade de melhoria regulatória supervisiona as AIRs elaboradas dentro do órgão, pelos diversos setores?
- **Explorar o uso de indicadores como ferramenta de accountability**, tanto para acompanhamento de desempenho regulatório quanto para aprendizagem institucional.

4. Capacidades Técnicas e Operacionais

- Como o órgão capacita suas equipes para lidar com boas práticas regulatórias?
- Existem desafios técnicos ou operacionais específicos na implementação de ferramentas como AIR ou mensuração de custos regulatórios?
- Há mecanismos de suporte (ex: órgãos do governo, redes internacionais, parcerias com universidades, apoio técnico de outros órgãos)?
- Quais os desafios enfrentados?

5. Coordenação com Outras Instituições

- Quais são as principais instituições dentro do governo federal que vc considera centrais para a melhoria regulatória?
- Como ocorre a articulação com o MDIC/SCPR, Casa Civil ou outros órgãos centrais para a melhoria regulatória?
- Há experiências de troca com outras agências reguladoras e órgãos com competências regulatórias? Existem fóruns institucionais permanentes?

6. Resultados e Avaliação

- Que mudanças positivas a estrutura de governança da melhoria regulatória trouxe para o órgão?
- Há mecanismos para acompanhar o desempenho das ações regulatórias (ex: indicadores, planos de metas, revisões periódicas)?
- O seu órgão presta contas sobre as boas práticas regulatórias?
- Que resultados práticos já foram observados na qualidade da regulação?

7. Lições Aprendidas e Recomendações

- O que tem funcionado bem e o que poderia ser melhorado?
- Quais seriam suas recomendações para outros órgãos interessados em fortalecer sua governança regulatória?
- O que você considera essencial para garantir a sustentabilidade dessa agenda no setor público?