



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

Revista de Informação Legislativa



volume 63

250

abril a junho de 2026

SENADO FEDERAL



Regulamentação vs. teoria: o decreto da análise de impacto regulatório e a literatura recente sobre o desenho de políticas públicas

Regulation vs. Theory: The Regulatory Impact Analysis Decree and Recent Literature on Policy Design

Grégory dos Passos Carvalho¹

Resumo

Examina-se neste artigo a relação entre as contribuições recentes da literatura sobre *policy design* (desenho de políticas públicas) e as orientações vigentes no Brasil para o uso da análise de impacto regulatório (AIR). Ela é regulada por decretos com o propósito de fortalecer procedimentos estruturados como subsídios para a formulação de políticas públicas – e, por isso, é instrumento de uso obrigatório pela Administração Pública federal. A questão de pesquisa é: em que medida as tendências *definidas* na legislação nacional se alinham com as mais recentes recomendações da literatura sobre o desenho dessas políticas? Para responder à questão, analisa-se o conteúdo do decreto que regulamenta a AIR com base em dez axiomas propostos por Brainard Guy Peters, cuja obra é referência-chave em *policy design*. Os resultados indicam que há muitos aspectos discrepantes que demandam atenção.

Palavras-chave: análise de impacto regulatório; desenho de políticas públicas; Brasil; divergências; análise de conteúdo.

Abstract

This article examines the relationship between recent contributions from the literature on policy design and the current guidelines in Brazil for the use of regulatory impact analysis (RIA). It is regulated by decrees with the purpose of strengthening structured procedures as subsidies for the formulation of public policies—and, therefore, is a mandatory instrument for use by the federal Public Administration. The research question is: to what extent do the trends defined in national legislation align with the most recent recommendations from the literature on the design of these policies? To answer this question, the decree

¹ Grégory dos Passos Carvalho é doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; membro da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais do Poder Executivo Federal, Brasília, DF, Brasil. E-mail: gcarvalho.pol@gmail.com

regulating RIA is analysed based on ten axioms proposed by Brainard Guy Peters, whose work is a key reference in policy design. The results indicate that there are many discrepant aspects that demand attention.

Keywords: regulatory impact analysis; policy design; Brazil; discrepancies; content analysis.

Recebido em 10/2/25

Aprovado em 14/7/25

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n250_p45

Como citar este artigo: ABNT² e APA³

1 Introdução

O objeto deste trabalho é a relação entre os fundamentos teóricos da literatura sobre *policy design* – ou desenho de políticas públicas (DPP) – e a tendência ao desenvolvimento de políticas públicas (PPs) no Brasil mediante ferramentas como a análise *ex-ante* (AEA) e a análise de impacto regulatório (AIR), cujo emprego é regulamentado por decretos e deve ser observado pela Administração Pública federal (APF).

O artigo, que tem natureza descritiva e exploratória, utiliza a análise de conteúdo para o estudo de caso centrado no Decreto nº 10.411/2020 (*Decreto da AIR*) e visa contribuir para o conhecimento sobre PPs formuladas pelo Estado brasileiro. Em virtude dessa delimitação metodológica, outros aspectos aqui não considerados podem ser muito úteis em estudos futuros, mediante investigações similares em relação à AEA ou a diretrizes produzidas pelo Executivo federal e pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Além desta introdução e da conclusão, o estudo compõe-se de cinco seções. Na seção 2, sumarizam-se leis, decretos e diretrizes que embasaram a gradual adoção da AEA e da AIR pela APF. Na seção 3, descreve-se tanto a relação entre a AIR e as agências reguladoras quanto a conduta da APF em conformidade com recomendações de órgãos de controle, como o TCU. Na seção 4 pormenorizam-se aspectos relevantes da literatura sobre o DPP – em especial, as contribuições de Brainard Guy Peters, que propõe dez axiomas cuja adoção

² CARVALHO, Grégory dos Passos. Regulamentação vs. teoria: o decreto da análise de impacto regulatório e a literatura recente sobre o desenho de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 63, n. 250, p. 45-63, abr./jun. 2026. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n250_p45. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/63/250/ril_v63_n250_p45

³ Carvalho, G. dos P. (2026). Regulamentação vs. teoria: o decreto da análise de impacto regulatório e a literatura recente sobre o desenho de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, 63(250), 45-63. https://doi.org/10.70015/ril_v63_n250_p45

potencializaria o desenvolvimento de PPs. Na seção 5, expõem-se os aspectos metodológicos que servem de parâmetros para a ponderação qualitativa realizada no estudo de caso. Na seção 6, examinam-se as convergências e divergências do *Decreto da AIR* com os axiomas de Peters. E, na última seção, desenvolvem-se algumas reflexões que, além de servirem como referências para pesquisas futuras sobre o tema, podem ser testadas em avaliações de AIR realizadas por órgãos reguladores.

Neste estudo, constatou-se que são muito limitadas as convergências entre o que preconiza a literatura sobre o DPP e o que no Brasil se observa como obrigatório e recomendável na aplicação da AIR. De fato, há muitos aspectos divergentes merecedores de atenção – e isso é corroborado por estudos acadêmicos que demonstram os avanços na utilização da AIR, mas também apontam a necessidade de se reverem certas obrigatoriedades relativas à sua aplicação e de se promoverem mudanças na atuação da APF.

2 A análise de impacto regulatório e a análise *ex-ante*

Na APF, é notável a tendência ao desenvolvimento de PPs mediante ferramentas como a AEA e a AIR; elas fortalecem o uso de evidências e de procedimentos estruturados de avaliação que subsidiam os processos prévios de tomada de decisão e formulação de PPs. A atuação da APF tem relação tanto com recomendações de órgãos de controle, especialmente o TCU, quanto com a inserção do Brasil na agenda internacional de boas práticas de governança.

De acordo com o *Decreto da AIR* – cujos pilares são as leis nºs 13.848/2019 (*Lei geral das agências reguladoras*) e 13.874/2019 (*Lei de liberdade econômica*) –, a AIR é obrigatória para a APF e requisito para a publicação de normas que afetem agentes econômicos ou usuários de serviços prestados. Diferentemente, a AEA não é obrigatória, mas deve ser observada pela APF, conforme o anexo do Decreto nº 12.002/2024, que indica um conjunto de análises prévias a serem desenvolvidas na elaboração de atos normativos.

A introdução no Brasil de técnicas como AIR data de 2007, quando o Executivo federal criou o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação (Proreg). Contudo, o divisor de águas nesse contexto foi um encadeamento de eventos, decretos, leis e diretrizes (Quadro 1) que culminou em 2020 na publicação do *Decreto da AIR*, o qual regulamenta a obrigatoriedade dessa técnica. Dentre os eventos mais significativos está o fato de que, quando o Proreg começou a ser implantado, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apresentou diversas recomendações ao Estado brasileiro. De modo relevante, a OCDE tem difundido a AIR em vários países (De Francesco, 2012; Valente, 2024); suas recomendações, por exemplo, serviram de base para que o TCU, por meio de um acórdão publicado em 2013, apontasse a necessidade de sua implantação na APF (Gabardo; Graner, 2020).

Quadro 1 – Cronologia da adoção da análise de impacto regulatório e da análise *ex-ante* no Brasil

ANO	NORMAS E DIRETRIZES	COMENTÁRIOS
2007	Decreto nº 6.062/2007	Esse decreto criou o Proreg. Embora a iniciativa tenha induzido as agências reguladoras a melhorarem uma série de práticas, no caso específico da AIR seu uso foi incipiente até 2018 (Saab; Silva, 2022).
2014	<i>Referencial para a avaliação de governança em políticas públicas</i>	Publicado pelo TCU (Brasil, 2014), o documento enumera mais de dez questões orientadoras do processo de avaliação da governança no setor público, com o propósito de orientar a investigação dos processos de formulação, implantação e avaliação de PPs que transcendem a especificidade da AIR e as recomendações da OCDE.
2016	Instrução normativa conjunta (INC) nº 1/2016	Publicada pela Controladoria-Geral da União (CGU) – junto com o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) –, essa INC remete-se ao <i>Referencial</i> do TCU (Brasil, 2014) e regulamenta diversos aspectos a serem considerados pela APF na implantação de controles internos, na gestão de riscos e na governança.
2017	Decreto nº 9.191/2017	O decreto estabeleceu regras e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento de propostas de atos normativos ao presidente da República pelos ministros de Estado. Essa norma foi substituída pelo Decreto nº 12.002/2024, que trata do mesmo objeto com algumas diferenças.
	Decreto nº 9.203/2017	Esse decreto, cujo escopo se baseia na INC nº 1/2016 da CGU-MPOG, tem sido um <i>guarda-chuva</i> para as boas práticas de governança pública. Ele apresenta orientações gerais válidas para toda a APF, como a relevância dos processos decisórios norteados pelo uso de evidências, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pela participação da sociedade.
2018	<i>Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-ante da Casa Civil</i>	Produzida pelo Executivo federal, a <i>Avaliação</i> apresenta um <i>checklist</i> com mais de 30 questões a se levarem em conta na realização da AEA (Brasil, 2018a).
	<i>Diretrizes gerais e guia orientativo para a elaboração de análise de impacto regulatório – AIR</i>	As <i>Diretrizes</i> apresentam pormenores sobre como fazer uma AIR (Brasil, 2018b).
2019	Lei nº 13.848/2019	É a <i>Lei geral das agências reguladoras</i> , que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras.
	Lei nº 13.874/2019	É a <i>Lei de liberdade econômica</i> , que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica, além de dispor sobre a atuação do Estado como normatizador e regulador dessa atividade.
2020	Decreto nº 10.411/2020	É o <i>Decreto da AIR</i> , fundamentado nas duas leis anteriores. Conforme Ramalho, Lopes e Taveira (2022), esse decreto representa o maior avanço no Brasil em favor de práticas regulatórias baseadas em evidências.
	<i>Referencial de controle de políticas públicas</i>	Publicado pelo TCU, o <i>Referencial</i> sistematiza as normas e diretrizes apresentadas neste Quadro. Ele aborda de forma integrada as orientações para os processos de AIR e AEA, e conclui com aspectos considerados “condicionantes para o bom desempenho das intervenções públicas” (Brasil, 2020, p. 9). São dez questões gerais a serem observadas, como uma espécie de <i>checklist</i> , e esmiuçadas em mais de uma centena de subquestões.
2022	Decretos nºs 11.243/2022 e 11.259/2022	Ambos alteraram o <i>Decreto da AIR</i> em consideração ao Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Brasil e os EUA (Decreto nº 11.092/2022). Dentre as alterações destacam-se as regras específicas de transparência e a obrigatoriedade dos procedimentos de participação social e consulta pública no processo de produção de regulações.
2023	Decreto nº 11.738/2023	Revogou o Decreto nº 6.062/2007 para atualizar disposições sobre o Proreg.
2024	Decreto nº 12.002/2024	Conforme o seu anexo, a AEA deve ser observada pela APF. Essa norma, que substituiu o Decreto nº 9.191/2017, estabelece regras para a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação de atos normativos; e dispõe sobre um conjunto de análises prévias a serem desenvolvidas na elaboração desses atos. Na prática, ambos os decretos somados apresentaram mais de 160 questões, típicas de AEA, recomendadas no desenvolvimento de uma PP.

Fonte: elaborado pela editoria com base no texto original do artigo.

3 A avaliação de impacto regulatório e os órgãos reguladores

Tanto a literatura de DPP quanto o conjunto de normas produzidas nas últimas décadas preconizam um modelo de desenvolvimento de PPs que envolve: a) a definição do problema, com o levantamento de causas e consequências baseadas em evidências; b) a delimitação de objetivos e resultados desejáveis a serem alcançados; c) a seleção de uma solução viável com evidências de uma boa escolha, incluindo análise comparada e participação da sociedade; d) a implantação, com base num processo estruturado de planejamento e monitoramento da execução, acompanhado de gestão de riscos e indicadores; e e) procedimentos de avaliação periódicos.

Por sua vez, o *Decreto da AIR* norteia a produção de regulações e estabelece o uso obrigatório da AIR por todos os órgãos da APF na produção de normas que afetem agentes econômicos ou usuários de serviços prestados. No entanto, ele contém regras diferenciadas para as agências reguladoras, em decorrência da lei geral que as rege. O art. 6º do *Decreto* define os itens que se devem considerar antes da edição de atos normativos. Dentre eles estão: a) a identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, bem como a dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado; b) a definição dos objetivos a serem alcançados; c) a descrição das alternativas (normativas ou não) ao enfrentamento do problema regulatório identificado, bem como a exposição dos possíveis impactos provocados pelas opções identificadas; d) o processo de participação social; e) a comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado; e f) os riscos e as formas de monitoramento da estratégia de implantação.

No âmbito das agências reguladoras, há um cenário aparentemente favorável à AIR. Duas pesquisas identificaram que ela conta com percepções positivas de diferentes atores nesses órgãos (Pereira; Santos, 2022; Ramalho; Lopes; Taveira, 2022). Porém, a observação do comprometimento prático deve ir além das meras intenções (Ramalho; Lopes; Taveira, 2022). Depois de investigarem tanto o grau de institucionalização da AIR quanto a qualidade das produções por meio dela realizadas, Seixas e Saccaro Junior (2025) e Saab e Silva (2022) ressaltam a necessidade de maior engajamento no uso da técnica e na demanda por maior qualidade. Saab e Silva (2022) também apontam que nas agências reguladoras, apesar da necessidade de avanços, há aspectos positivos nos exercícios de definição de problemas e nos objetivos realizados em AIR. E Seixas e Saccaro Junior (2025) sugerem que se deve considerar a institucionalização de um órgão supervisor do desenvolvimento do tema – prática já adotada em outros países.

Na APF existem as agências reguladoras a par de órgãos reguladores, como conselhos e ministérios. A esse respeito, Seixas e Saccaro Junior (2024) também investigam, em outro estudo, a implantação da AIR em órgãos ambientais e identificam a disparidade entre a agência reguladora do setor e outros cinco órgãos. Ao tomá-la como exceção, os autores revelam que, a despeito da obrigatoriedade, certos órgãos não realizavam AIR alguma. De

fato, embora a AIR seja obrigatória, o *Decreto da AIR* estabelece oito hipóteses de dispensa, mediante justificativas (Brasil, [2022], art. 4º). Quanto a isso, a CGU examinou mais sistematicamente o uso da dispensa de AIR em diferentes órgãos da APF, conforme a produção normativa de 2022 – e somente 11% dentre mais de mil atos normativos foram objetos de AIR, o que demonstra quão desafiadora tem sido a sua aplicação. Conquanto tenha identificado pontos positivos, a avaliação da CGU constatou que também nas agências reguladoras se recorre em demasia à dispensa de AIR (Brasil, 2024).

Quando se consideram mais detidamente alguns aspectos da legislação, verifica-se a preocupação com os processos obrigatórios de participação social. O *Decreto da AIR* obriga o órgão público à realização de consulta pública para que a sociedade possa opinar sobre a minuta do ato normativo (Brasil, [2022], art. 9º). Relativamente à participação da sociedade em procedimentos anteriores à elaboração dessa minuta, não há obrigatoriedade similar: a participação social é apenas uma possibilidade em outros momentos do processo de desenvolvimento da AIR (Brasil, [2022], art. 8º). Por isso, Gabardo e Graner (2020) concluem que não basta a obrigatoriedade da submissão dessa minuta à consulta pública: é igualmente decisiva a participação dos cidadãos antes de ela ser concluída.

Além de pesquisas específicas sobre AIR, um artigo em particular (Lima; Aguiar; Lui, 2021) sistematiza o contexto do surgimento e as distintas vertentes da literatura sobre o DPP, para concluir sobre a imprescindibilidade de se observarem elementos e estruturas lógicas do desenvolvimento das práticas de DPP diante da influência dos órgãos de controle.

4 A literatura sobre o desenho de políticas públicas

Com base na obra de Peters (2018, p. 131), uma das principais referências em *policy design*, considera-se aqui que as PPs têm o fim de melhorar as condições socioeconômicas de uma comunidade por reconhecê-las distantes do que poderiam ou deveriam ser.

As contribuições da literatura sobre o DPP destinam-se ao desenvolvimento de PPs mais eficazes (Capano; Howlett, 2021). Diversamente das argumentações centradas em processos políticos de decisão – como as de Lowi (1972), que pioneiramente as classificou como distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas –, a literatura sobre o DPP estuda procedimentos, tanto os que permitem quanto os que não permitem produzir os melhores resultados. Isto é, investiga como certa situação-problema é definida e como as possibilidades de solução são concebidas e testadas, num ciclo iterativo de idas e vindas, com a finalidade de compreender como o contexto afetará o que for produzido como PP (Ingram; Smith, 2011).

Howlett (2014), outro estudioso do assunto, parte de um enfoque sistemático; segundo ele, o DPP implica conhecimentos sobre o que se sabe a respeito de um tema; nesse caso, eles seriam adquiridos mediante a experiência e a razão. Se o sucesso almejado não se

realiza, compreende-se que isso resulta de complexidades – e que, com a expansão do conhecimento, mais se aprende e se corrige (Howlett, 2014, p. 302-303).

O exercício recomendado pela literatura sobre o DPP considera decisivo compreender o problema que se pretende resolver para traçar as soluções mais adequadas (Peters, 2018). Conforme Lima, Aguiar e Lui (2021), isso envolve uma cadeia lógica: a) problemas; b) objetivos; c) instrumentos a serem utilizados na implantação; d) especificação de quem se beneficia; e e) estrutura de governança. Ademais, devem-se considerar as racionalidades e as construções sociais do tema em análise.

Notoriamente, não é simples uma construção lógica dessa natureza, pois ela implica equilibrar objetivos políticos e técnicos – e governos precisam aproveitar ou criar as condições necessárias a análises sofisticadas de problemas e alternativas, além de terem condições de governar (Chindarkar; Howlett; Ramesh, 2017). Segundo Peters (2018), o DPP não é apenas um campo de estudos acadêmicos, mas também um meio para aperfeiçoar o desempenho de governos. Nesse aspecto, a literatura sobre o DPP relaciona-se diretamente com as tendências de AEA e AIR aqui apresentadas.

Quanto às possibilidades de análises de casos concretos, Peters (2018) propõe dez axiomas (Quadro 2) que seriam lições atualizadas para o DPP e serviriam de base para incrementar a eficácia das PPs.

Quadro 2 – Os dez axiomas de Peters

Definição analítica do problema	Os problemas são o ponto de partida: precisam ser bem definidos e não devem ser observados somente em termos descritivos. Uma abordagem analítica é mais eficaz, reflete maior compreensão da dinâmica interna do tema em questão e melhora o entendimento de sua extensão. Em síntese, problemas precisam ser estruturalmente bem examinados para serem bem resolvidos.
Orientação para o futuro	As PPs devem ser orientadas para o futuro. Embora pareça óbvio, a questão central é a dificuldade técnica e política de se formularem PPs de caráter antecipatório de dez ou vinte anos. De um lado, a preferência política tem sido lidar com problemas e soluções que ofereçam retornos positivos aos governantes da vez e não aos governantes do futuro; de outro, muitos problemas são complexos e lidam com comportamentos humanos menos previsíveis. Assim, em exercícios prospectivos, uma análise de custo-benefício frequentemente não retrata de modo adequado aspectos de longo prazo, ao passo que pode ser relevante uma análise mais subjetiva, centrada na perspectiva ética de equidade intergeracional, que objetiva garantir a qualidade de vida das gerações futuras.
Preferência pela abordagem <i>bottom-up</i>	Devem-se superar as abordagens exclusivamente <i>top-down</i> (de cima para baixo) e considerar as <i>bottom-up</i> (de baixo para cima). A participação de atores diversos no processo de decisão deve ir além da interação com grupos organizados. Isso tende a ampliar ideias e possibilidades de desenho, permite mais inovações e diminui eventuais resistências no estágio de implantação. Contudo, a abordagem <i>top-down</i> pode ser adequada a alguns temas, sobretudo os que exigem discrição ou considerável especialização.
Consideração do contexto social, político e econômico	As PPs devem considerar o contexto social, político e econômico em que estão insertas; deve haver cautela com exercícios abstratos que não levem em consideração o contexto. Tende a não prosperar uma lógica excessivamente tecnocrática combinada com o aproveitamento de experiências ultrapassadas sem avaliação crítica. Assim, devem-se levar em conta as diferentes dimensões do contexto e compreender o desempenho de experiências prévias com o fim de antecipar-se a eventuais rumos que já deveriam ser conhecidos.
Papel das organizações e instituições envolvidas	Para alcançar êxito na implantação, as PPs devem sopesar o papel das organizações e outras instituições informais ou formais relevantes. Isso pode ampliar a previsão de organizações que participam da implantação, de modo a potencializá-las e a fomentar redes e parcerias – ainda que se considerem especificamente as organizações mais bem estruturadas da sociedade.
Flexibilidade como possibilidade	É imprescindível considerar os resultados e diminuir a ênfase em procedimentos e padrões predefinidos a serem seguidos. Isso é naturalmente desafiador em questões que envolvem algum nível de controle e previsibilidade, a exemplo do uso de recursos orçamentários. Por outro lado, em casos de testes e experimentações, a flexibilidade é muito desejável, pois permite adaptações e ajustes sob condições controláveis.

Ressalvas a soluções simplistas	Muitas PPs são complexas, pois envolvem inúmeros componentes; nesses casos, para serem efetivas, as PPs devem contar com uma estrutura de implantação bem delineada, que cuidadosamente lide com componentes diversos. Dada a dificuldade de se implantarem soluções complexas, as soluções mais simples podem ser interessantes. Todavia, devem ser compatíveis tanto com o problema que se intenta resolver quanto com a solução desenhada, pois soluções simples são inadequadas para problemas complexos.
Consideração do conjunto de ações governamentais	As PPs devem considerar o conjunto de ações governamentais envolvido: há situações em que uma PP não alcança os resultados desejados porque não pondera sobre outras intervenções públicas realizadas concomitantemente. Dentro de governos é frequente a competição por recursos e por poder; com isso, é essencial coordenar ações diversas e avaliar as necessidades de outros programas do governo e de outras demandas sociais.
Aceitação política	As PPs devem considerar aspectos políticos dentre os critérios da avaliação de uma solução – assim como o fazem, por exemplo, as análises técnicas de custo-benefício. No campo político, o critério mais objetivo seria o seu aceite pelos cidadãos. Neste axioma, salienta-se o papel da governança: a política é tão importante quanto a tecnicidade.
Accountability	As PPs devem contar com elementos de <i>accountability</i> mais avançados que a avaliação do cumprimento de metas. É preciso também envolver a população, especialmente os beneficiários das PPs. Devem-se empregar meios que simplifiquem a compreensão sobre a implantação e que permitam à população acompanhar o que está sendo implantado.

Fonte: elaborado pela editoria com base no texto original do artigo.

É notável a relevância de cada um desses axiomas no âmbito da complexa literatura sobre o DPP. Não são premissas triviais, mas reflexões refinadas sobre processos de formulação, implantação e avaliação de PPs.

5 Estudo de caso e análise de conteúdo

É necessário examinar em que medida na APF se têm aplicado os dez axiomas de Peters (2018). Trabalhos como este, sobretudo se se considera a inovação da pesquisa, enquadram-se nas metodologias qualitativas – daí a conveniência de estudos de caso e da análise de conteúdo. Isso permite uma abordagem descritiva e exploratória adequada ao nível de conhecimento sobre o objeto deste artigo: a relação entre os fundamentos teóricos do DPP e sua prática no Brasil.

De forma mais específica, as metodologias quantitativas e qualitativas no âmbito da Ciência Política podem ser compreendidas como duas culturas alternativas: cada uma delas reúne normas, crenças e valores próprios (Goertz; Mahoney, 2012). De acordo com Creswell e Creswell (2017), a abordagem qualitativa é mais oportuna quando o problema de pesquisa exige a exploração e a compreensão de um conceito ou fenômeno a respeito do qual pouco se tenha pesquisado.

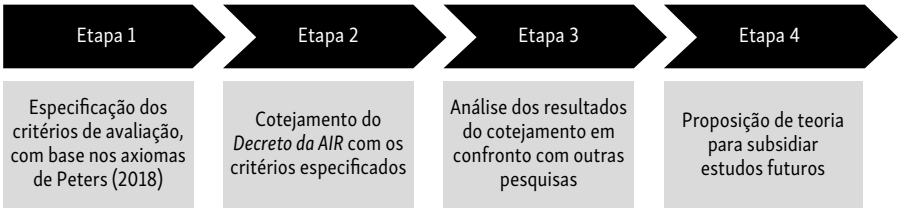
Como aqui o objetivo central é responder em que medida as tendências da legislação brasileira dialogam com as mais recentes recomendações da literatura sobre o DPP, a pesquisa qualitativa é mais conveniente. Em pesquisas desse tipo, o estudo de caso é uma técnica que possibilita uma investigação aprofundada de um programa, um evento, uma atividade, um processo (Creswell; Creswell, 2017). Como permitem desenvolver e avaliar teorias, formular hipóteses e explicar fenômenos particulares, estudos descritivos são úteis (Silva, 2023).

Na análise de conteúdo utilizam-se procedimentos sistemáticos para apreender informações de conteúdos escritos, bem como para descrever, quantificar ou interpretar fenômenos em relação a seus significados, intenções, consequências ou contextos (Sampaio; Lycarião, 2021). A forma mais usual do rito de análise de conteúdo foi concebida por Bardin (2016), que propõe três etapas: a) a *pré-análise*, que consiste na seleção do objeto e na definição de objetivos e parâmetros de interpretação; b) a *exploração do material*, em que dados brutos são organizados com o propósito de descrever com precisão as características relevantes do conteúdo; e c) o *tratamento dos resultados*, em que se destaca a interpretação das informações mediante recursos visuais, como diagramas e modelos.

Falta aqui especificar os parâmetros de interpretação e, conseqüentemente, a exploração do material de análise e o tratamento dos resultados. Contudo, antes é necessário destacar outra potencialidade das análises qualitativas: uma teoria pode ser obtida com base no resultado de um estudo. Como o objeto desta pesquisa é pouco abordado, avalia-se que os achados relativos às eventuais divergências entre o *Decreto da AIR* e os axiomas de Peters (2018) permitirão formular, na última seção, um conjunto de proposições teóricas sobre como as tendências atuais na literatura sobre o DPP têm sido aplicadas no País; e essas reflexões poderão ser testadas em outras investigações do gênero.

A Figura sintetiza o percurso analítico deste estudo.

Figura – Etapas do estudo de caso



Fonte: elaborada pelo autor.

Conforme indica a Figura, primeiramente é preciso especificar os critérios de avaliação com suporte nos dez axiomas de Peters (2018). Isso permite tanto a leitura sistemática do *Decreto da AIR* quanto sua avaliação objetiva, a fim de que ela fique mais bem estruturada e possibilite o diálogo com outras pesquisas aqui mencionadas. Apenas depois disso a quarta etapa poderá ser desenvolvida, com a proposição de uma teoria firmada no âmbito do tema analisado.

O Quadro 3 especifica os critérios de avaliação deste estudo que servem para a análise de congruências e discrepâncias em relação aos axiomas de Peters (2018).

Quadro 3 – Critérios de avaliação

AXIOMA	PARÂMETRO
Definição analítica do problema	O problema deve ser tomado como ponto de partida e definido de forma analítica; não se trata somente de descrever, mas de compreender sua dinâmica de forma estruturada.
Orientação para o futuro	Na análise do problema e da solução, deve haver alguma prospecção de longo prazo sobre o futuro que acione, quando necessário, o uso de critérios subjetivos de equidade intergeracional, em substituição a análises como as de custo-benefício.
Preferência pela abordagem <i>bottom-up</i>	A abordagem <i>bottom-up</i> possibilita a inclusão de atores variados no processo decisório; ela estimula inovação e menor resistência à implantação. Porém, sob determinadas condições, a abordagem <i>top-down</i> pode ser cabível, como nos casos em que se exige discrição ou alto grau de especialização.
Consideração do contexto social, político e econômico	É preciso considerar a análise do desempenho de experiências prévias do contexto social, político e econômico em que uma PP será inserida. Isso amplia o conhecimento de forma crítica e viabiliza soluções mais efetivas.
Papel das organizações e instituições envolvidas	Na implantação da PP, deve-se não só considerar o papel das organizações e outras instituições informais ou formais relevantes, mas também fomentar redes e parcerias, mesmo que se considerem especificamente as organizações mais estruturadas da sociedade.
Flexibilidade como possibilidade	Devem ser possíveis soluções menos rígidas, centradas mais em resultados que em processos, particularmente em situações que demandem abordagens experimentais e de testes.
Ressalvas a soluções simplistas	Sob certas condições, pode haver soluções simples, mas com a ressalva de que devem ser compatíveis com o problema que se intenta resolver, já que problemas complexos exigem soluções complexas bem estruturadas.
Consideração do conjunto de ações governamentais	É preciso considerar a inserção da PP no contexto de outras intervenções governamentais para: a) permitir coordenação e colaboração; b) evitar disputas por recursos; e c) permitir uma compreensão mais sistêmica das demandas da população.
Aceitação política	Deve haver mecanismos que mensurem a aceitação política da PP, o que favorece maior equilíbrio entre perspectivas tecnocráticas e políticas.
<i>Accountability</i>	Mediante o acesso à informação, em linguagem que seja compreendida pelos cidadãos, os mecanismos de <i>accountability</i> de uma PP devem sobretudo estimular seus beneficiários a posicionar-se sobre ela. Isso significa transcender a simples demonstração do cumprimento de metas.

Fonte: elaborado pelo autor.

Quando se investiga se um axioma figura ou não no *Decreto da AIR*, o resultado é dicotômico: ou é *convergente* ou é *não convergente*. Assim, para ser considerado *convergente*, o parâmetro da premissa deve ser atendido em *todos* os seus aspectos. Nas demais situações – tais como posições ambíguas, trechos contrários ao especificado no parâmetro ou ausência de qualquer menção ao que nele se determina –, a classificação é *não convergente*. Essa delimitação é significativa, pois em algumas vertentes das técnicas qualitativas, especialmente nas que lidam com alguma dimensão de lógica, a natureza de pertencimento ou não a dada situação deve basear-se numa perspectiva dicotômica, pois medidas intermediárias em estudos qualitativos podem não significar grande coisa (Goertz; Mahoney, 2012, p. 128).

Além disso, na análise de conteúdo é recomendável que as investigações sejam transparentes, confiáveis e replicáveis (Sampaio; Lycarião, 2021). A finalidade é permitir o acesso à aplicação dos parâmetros definidos, o que facilita questionamentos e a *replicabilidade* do estudo. Por isso, aqui se emprega o software Computer Aided Textual Markup and Analysis (Catma) (Gius; Meister; Meister; Petris; Gerstorfer; Akazawa; Messner, 2024). E os extratos das análises, com a leitura categorizada do *Decreto da AIR* para cada premissa, estão disponíveis em repositório de dados on-line de acesso aberto (Carvalho, 2026).

6 Análise do Decreto da AIR

Como se afirmou, duas normas promulgadas em 2019 são regulamentadas pelo *Decreto da AIR*: a *Lei de liberdade econômica* e a *Lei geral das agências reguladoras*. A primeira, que estabelece diretrizes gerais para as atividades econômicas no País, contém um artigo que determina a obrigatoriedade da AIR para a APF na proposição de atos normativos que repercutam em agentes econômicos e usuários de serviços prestados; ela definiu que um decreto regulamentador disporia sobre o conteúdo, os quesitos mínimos, as metodologias de análise, as situações para o uso obrigatório e as hipóteses de sua dispensa. A segunda lei, que dispõe sobre a AIR de forma similar, também estabeleceu que um decreto regulamentador trataria dos mesmos temas e definiu outras obrigações, como processos de participação social e o processo decisório a ser realizado por instâncias colegiadas de cada agência reguladora.

O *Decreto da AIR* (Brasil, [2022]) contém mais de vinte artigos que tratam dos seguintes temas: a) conceituações básicas (art. 2º); b) quando se aplica e quando não se aplica a AIR (arts. 1º e 3º); c) as situações em que a AIR pode ser dispensada mediante justificativa e enquadramento em pelo menos uma dentre oito hipóteses (art. 4º); d) os procedimentos que devem compor o processo de AIR, tais como os ritos iniciais (arts. 5º e 16), os itens obrigatórios do relatório de AIR (art. 6º), as metodologias de análise (arts. 7º e 17), os ritos finais (arts. 14 e 15) e a transparência ativa da análise produzida (art. 18); e) os procedimentos de participação social, com destaque para a consulta pública obrigatória nas situações em que se realiza a AIR (arts. 8º, 9º, 9º-A, 10, 11 e 19); f) os procedimentos de uma avaliação *a posteriori* denominada *avaliação de resultado regulatório* (arts. 12, 13 e 23); e g) disposições gerais que tratam de competências específicas de órgãos da APF (art. 20), de não vinculação das recomendações geradas por meio de AIR para o órgão tomador da decisão (art. 21) e de regras de transição sobre a vigência do *Decreto* (arts. 22 e 24).

Do cotejamento dos axiomas de Peters com as disposições do *Decreto da AIR* resultaram 48 observações – 23 relacionadas a *convergência* e 25, a *não convergência*. Porém, como se alertou a respeito dos parâmetros definidos na metodologia, é necessário atender *plenamente* ao conteúdo do axioma para o *Decreto* ser considerado *convergente*; em qualquer outra hipótese, considera-se que o *Decreto* é *não convergente*. Com apoio nessa abordagem, pormenoriza-se o conteúdo do *Decreto da AIR* relativamente a cada axioma.

6.1 Definição analítica do problema

Tanto na definição do que é *análise de impacto regulatório* (art. 2º, I), quanto na relação de itens que devem compor um relatório de AIR (art. 6º, II), o problema é tratado de forma *convergente* com o axioma. Isto é, o problema é o ponto de partida e deve ser definido de forma analítica, pois o determina a identificação de causas e efeitos. Saab e Silva (2022) já

havia salientado que a definição de problemas é um dos pontos positivos nos relatórios de AIR elaborados em agências reguladoras.

6.2 Orientação para o futuro

Como o relatório de AIR deve conter a exposição dos possíveis impactos (art. 6º, VII), bem como a identificação e a definição dos efeitos e riscos (art. 6º, X), isso pressupõe uma investigação norteada para o futuro; porém, o *Decreto da AIR* não aborda essas avaliações para o longo prazo. Ao mesmo tempo, o art. 17 salienta metodologias quantitativas em vez de considerar aspectos mais subjetivos que deveriam ser observados em discussões de longo prazo, conforme destaca o axioma.

Com isso, o resultado é *não convergente*.

Uma das lições disso é que pensar em problemas e soluções para o longo prazo demanda ajustes simples no *Decreto*, como uma determinação expressa e uma flexibilidade maior nas técnicas avaliativas.

6.3 Preferência pela abordagem *bottom-up*

O *Decreto da AIR* apresenta pontos positivos: a) as manifestações recebidas pela sociedade são um item que deve constar no relatório de AIR (art. 6º, VIII); b) firma-se a possibilidade de participação social antes da elaboração da minuta de norma (art. 8º); c) mesmo que não seja desenvolvida a AIR, é possível a consulta pública (art. 9º-A); e d) há esclarecimentos sobre a importância da consulta pública (art. 9º, § 1º).

Contudo, alguns aspectos enrijeceram demais os processos de participação social: a) a consulta pública é tratada como instrumento obrigatório quando se desenvolve a AIR (art. 9º); b) em certas situações de dispensa de AIR, a adoção de outros instrumentos de participação social é também obrigatória; e c) determina-se o uso de plataforma única para esses processos de participação (art. 10). Um ponto-chave desse axioma é que se devem preferir as abordagens *bottom-up*, mas sem desconsiderar as *top-down*, dado que há situações em que estas são mais indicadas, como nos casos de especialização do assunto e de necessária discricção. Conforme o *Decreto*, é impossível a dispensa de consulta pública quando se faz AIR e veta-se a abordagem *top-down* nesse caso. Por fim, embora se favoreça a realização de consultas públicas, dispensa-se a APF de comentar as sugestões recebidas (parágrafo único do art. 19), o que caracteriza uma contradição.

Em consequência desses aspectos, o resultado é *não convergente*.

É inegável o avanço representado pelo *Decreto*, mas o enrijecimento da obrigatoriedade é um óbice. Um ajuste possível seria afrouxar um pouco as regras de obrigatoriedade da consulta pública e estabelecer a possibilidade de sua não utilização em situações de elevada especialização ou necessária discricção. A indução da consulta pública, reservada somente a minutas de norma, é comentada por Gabardo e Graner (2020).

6.4 Consideração do contexto social, político e econômico

No *Decreto da AIR* não se menciona o tema dessa premissa. Porém, um item concernente ao relatório de AIR pode induzir a práticas opostas às que o axioma preconiza. O art. 6º, IX, que ressalta o mapeamento da experiência internacional, afirma a importância de se considerarem as experiências em contextos externos, ao passo que a premissa exige considerar as experiências prévias locais para se prognosticarem eventuais situações decorrentes do contexto em que está inserida a PP.

Com isso, o resultado é *não convergente*.

Nesse caso, uma medida possível é ajustar o *Decreto* para que se considere de forma mais ampla o mapeamento de experiências e para que se destaquem tanto o contexto local quanto as contribuições e as experiências internacionais.

6.5 Papel das organizações e instituições envolvidas

O relatório de AIR deve conter a identificação dos agentes econômicos, dos usuários e de outros afetados pelo problema regulatório (art. 6º, III). Isso permite examinar as organizações e instituições envolvidas. Contudo, a premissa indica a necessidade de se aferir o papel dessas instituições na implantação da solução, o que não é abordado pelo *Decreto da AIR*. Está em desacordo com o axioma a indicação da estratégia de implantação como item do relatório de AIR (art. 6º, XII) sem que se mencione o papel das organizações e instituições envolvidas.

Por isso, o resultado é *não convergente*.

Quanto a esse tema, com o fim de frisar a potencialidade de redes e parcerias, quando aplicável, um ajuste no dispositivo do *Decreto* que trata da implantação permitiria a convergência com o axioma.

6.6 Flexibilidade como possibilidade

O *Decreto da AIR* nada menciona sobre o tema dessa premissa. Assim, o resultado é *não convergente*.

Isso chama atenção e pode ter relação com a literatura. Segundo Lima, Aguiar e Lui (2021), o desenvolvimento das práticas do DPP no Brasil poderia contar com influência dos órgãos de controle. O fato de as tendências serem influenciadas pelo TCU talvez explique a ausência no Decreto do que recomenda o axioma. É preciso, pois, avançar nas adequações do seu texto para se valorizarem as vantagens que a flexibilidade, sob certas condições, pode ter nas soluções públicas.

6.7 Ressalvas a soluções simplistas

O *Decreto da AIR* define as situações em que a AIR é inaplicável (art. 3º, § 2º); elas claramente condizem com problemas menos complexos que podem ser tratados com soluções simples. Porém, em algumas situações marcadamente complexas é possível dispensar o uso da AIR. Isso pode levar a soluções simplistas para problemas complexos, tais como: a) temas que serão objeto de legislação de maior nível hierárquico, como decretos e leis (art. 1º, § 3º); b) a possibilidade de dispensa de AIR motivada por baixo impacto, num contexto em que a sua definição aborda somente a simplicidade da solução, e não a simplicidade do problema (art. 2º, II); e c) outras situações complexas de dispensa de AIR, como normas elaboradas em situações de urgência ou normas que reduzam exigências e obrigações (art. 4º), o que também pode levar à definição de soluções simples para problemas complexos.

Por isso, o resultado é *não convergente*.

Como se mencionou, um estudo da CGU aponta que somente 11% das normas produzidas em 2022 contaram com a AIR e que a dispensa tem sido praticada em demasia (Brasil, 2024). Assim, a dispensa de AIR é uma realidade, e a forma como o *Decreto da AIR* dispõe sobre ela pode induzir a soluções simplistas que vão de encontro ao que preconiza o axioma. Compreende-se que modificar esse ponto demandaria mudanças mais robustas e não um ajuste pontual; embora pareça complexo, é o desejável.

6.8 Consideração do conjunto de ações governamentais

O relatório de AIR deve indicar a fundamentação legal que ampara a atuação de um órgão público na resolução de certo problema (art. 6º, IV). Isso permite examinar o papel do órgão executor da PP em relação ao problema a ser resolvido. Contudo, isso é insuficiente de acordo com a assertiva do axioma, a qual valoriza tanto a análise do papel do órgão público no conjunto das outras instâncias governamentais quanto a consideração mais sistemática de problemas e soluções.

Por conseguinte, o resultado é *não convergente*.

Seixas e Saccaro Junior (2025) concluíram sobre a necessidade de um órgão supervisor no desenvolvimento de AIR, o que pode tornar viável a maior coordenação e colaboração entre diferentes órgãos reguladores. Assim como o item anterior, essa questão não é algo simples ou pontual para ser resolvido, mas deve ser considerada.

6.9 Aceitação política

Esse tema pode ser escrutinado sob diferentes perspectivas no *Decreto da AIR*. Inicialmente, analisa-se a aceitação política por meio de consulta pública.

Como se comentou a respeito da abordagem *bottom-up*, a realização de consultas públicas é bastante valorizada no *Decreto*, o que favorece que a sociedade avalie uma solução proposta mediante AIR, o que permite um viés menos tecnocrático. No entanto, há contradições: dispensa-se a APF de comentar individualmente as sugestões recebidas (art. 19, parágrafo único) e de considerar posicionamentos predominantes (art. 11) – o que é totalmente contrário ao que estabelece o axioma. Na verdade, dever-se-ia garantir a utilidade dos mecanismos de participação social, pois seus resultados podem servir de contraponto, ao equilibrar tecnicidade e política.

Sob outra perspectiva, salientam-se os métodos analíticos, como o de custo-benefício, e multicritério, dentre outros (art. 6º, XI, e arts. 7º e 17). Contudo, não há previsão de equilíbrio dessas análises, em relação, por exemplo, aos resultados dos processos participativos, que poderiam servir para mensurar a aceitação política e equilibrar a tecnicidade dos métodos analíticos.

Por fim, no *Decreto da AIR* há uma espécie de separação entre o que é técnico e o que é político: a decisão inicial sobre a realização ou não de AIR é uma prerrogativa da autoridade do órgão (art. 5º), ao passo que isso poderia ser ponderado mediante alguma forma de participação social; a manifestação final do órgão responsável pela AIR (art. 15) evidencia o uso de aspectos técnicos para motivar a recomendação da análise, sem necessidade de apontar os processos de participação social realizados; e decisões com potencial mais político não precisam de AIR, como no caso das que são objeto de legislação de maior nível hierárquico, como decretos e leis (art. 1º, § 3º).

Por isso tudo, o resultado é *não convergente*.

Não parece simples ajustar o tema da aceitação política no *Decreto da AIR*; é complexo considerar um maior papel de aspectos políticos em decisões que usualmente demandariam posições mais técnicas. Porém, a discussão é recomendável: associada aos processos de participação social, permitiria ganhos em termos de governança.

6.10 Accountability

Também há ambiguidades relacionadas ao décimo axioma. Existem pontos que demonstram o avanço do *Decreto da AIR*: o relatório de AIR deve conter sumário executivo em linguagem simples (art. 6º, I); b) há nele exercícios avaliativos *a posteriori* sobre os resultados alcançados com uma regulação, inclusive com agenda de trabalhos pública (art. 13); c) há um item que aborda a responsabilização das autoridades públicas quando motivam suas decisões (art. 15); e d) é obrigatória a adoção de mecanismos de transparência ativa (art. 18). Tudo isso favorece a *accountability*.

Porém, há aspectos discrepantes do axioma. Um exemplo é o exercício avaliativo *a posteriori*, que pode ser realizado para apenas uma norma de um órgão durante todo um mandato presidencial (art. 13, § 2º). Assim, o que está sujeito à avaliação é seletivo. Além disso, embora se valorize a transparência dos relatórios de AIR, não existe determinação

similar relacionada ao monitoramento da implantação, que é tratado como um item do relatório de AIR sem maiores especificidades que impulsionem uma rotina transparente que tornem as informações acessíveis pelo público em geral (art. 6º, XII). Sob a óptica do axioma, isso seria muito importante.

Como essas constatações levam a considerar que o tema da premissa foi tratado de forma ambígua, o resultado é *não convergente*.

Diferentemente de outros, o axioma da *accountability* poderia ser ajustado de forma mais simples no *Decreto*; seria relevante alterar o item que trata da implantação e abordar a importância do monitoramento com o fim de estimular a participação popular mediante uma linguagem mais compreensível que lhe torne mais fácil o acesso à informação.

6.11 Síntese dos resultados

O Quadro 4 sumariza os resultados do cotejamento.

Quadro 4 – A convergência e as divergências entre os axiomas de Peters e o *Decreto da AIR*

AXIOMAS	COMENTÁRIOS	CONVERGÊNCIA
Definição analítica do problema	Com duas observações convergentes e nenhuma ambiguidade ou contradição, classifica-se como convergente.	SIM
Orientação para o futuro	Duas observações convergentes e três não convergentes (incluindo uma situação ambígua) impedem a classificação como convergente.	NÃO
Preferência pela abordagem <i>bottom-up</i>	Cinco observações convergentes e quatro não convergentes. O <i>Decreto da AIR</i> apresenta uma situação de obrigatoriedade para algo que deveria ser preferencial. A identificação de uma contradição obsta a classificação como convergente.	NÃO
Consideração do contexto social, político e econômico	Uma observação não convergente ao longo do texto, pois o <i>Decreto da AIR</i> não só induz à prática oposta à recomendada pela premissa, mas também não define, nem mesmo de forma ambígua ou implícita, algo congruente com a premissa.	NÃO
Papel das organizações e instituições envolvidas	Uma observação convergente e uma não convergente (sendo uma situação ambígua) não permitem a classificação como convergente.	NÃO
Flexibilidade como possibilidade	Não há menção alguma ao tema da premissa no <i>Decreto da AIR</i> .	NÃO
Ressalvas a soluções simplistas	Uma observação convergente e quatro não convergentes, de modo que o <i>Decreto da AIR</i> induz a práticas opostas à recomendada pela premissa.	NÃO
Consideração do conjunto de ações governamentais	Uma observação convergente e uma não convergente (incluindo uma situação ambígua), o que impede a classificação como convergente.	NÃO
Aceitação política	Cinco observações convergentes e nove não convergentes; o <i>Decreto da AIR</i> acaba por induzir a práticas opostas à recomendada no axioma.	NÃO
<i>Accountability</i>	Seis observações convergentes e duas não convergentes (sendo uma situação ambígua), o que impede a classificação como convergente.	NÃO

Fonte: elaborado pelo autor.

7 Conclusão

Este trabalho examinou o *Decreto da AIR* sob a perspectiva das recomendações da literatura recente sobre o DPP, notadamente os dez axiomas de Peters, para esquadrinhar convergências e divergências entre essa literatura e o que está em evidência na APF.

Constatam-se avanços inegáveis no *Decreto*, mas também há diversos desafios; dentre eles, o fato de ser muito limitada a convergência entre a regulamentação e o que recomenda a literatura. De fato, apenas uma determinação é convergente – a de que o problema deve ser tratado como ponto de partida e definido de modo não só descritivo mas também analítico. Relativamente aos outros axiomas, são consideráveis as ambiguidades e as questões não previstas. Naturalmente, disso não resulta que a prática da AIR pelos órgãos reguladores tenha desempenho similar, embora haja um cenário provável, de acordo com estudos que têm analisado seu emprego pela APF.

Com esteio nesse conjunto de achados, são possíveis algumas reflexões: a) uma AIR feita no País tenderá à plena aplicação do axioma sobre a definição do problema, conforme o *Decreto da AIR* já o faz; b) a adoção de testes e experimentos (desejáveis no axioma da flexibilidade) deve detectar desafios relacionados à segurança jurídica, dada a incipiência de legislação autorizativa e a grande influência dos órgãos de controle; c) uma análise de qualidade e efetividade do processo de participação social, sobretudo mediante consulta pública e a consideração do seu potencial como forma de aquilatar a aceitação política de uma solução, tenderá a demonstrar um uso *pro forma* desse instrumento, em decorrência do pouco valor de seu uso enrijecido na consecução de uma AIR; d) a *accountability* no exercício de implantação de PPs, com meios acessíveis para seu monitoramento, deve ser incomum nas políticas oriundas de exercícios de AIR, por conta da não valorização adequada dessa premissa no *Decreto*; e) uma AIR feita no Brasil tenderá a não seguir adequadamente os axiomas relativos: à orientação para o futuro; à consideração do contexto social, político e econômico; ao papel das organizações e instituições envolvidas na implantação; e à consideração do conjunto de ações governamentais, já que o *Decreto* induz a isso de forma pouco evidente; e f) o uso da dispensa de AIR tenderá a ser subterfúgio para a criação de soluções simples diante de problemas complexos, pois o *Decreto da AIR* apresenta lacunas.

Essas reflexões teóricas podem nortear outras pesquisas que se alinhem com a abordagem deste estudo, bem como podem (e devem) ser testadas, por exemplo, em avaliações de AIR realizadas por órgãos da APF.

Referências

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de avaliação: órgãos e entidades reguladores federais: exercício 2022*. Brasília, DF: CGU, 16 ago. 2024. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/1515914>. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020*. Regulamenta a Análise de Impacto Regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/di0411.htm. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília, DF: Ipea, 2018a. v. 1. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/acesso-a-informacao/estrategia-e-governanca/planejamento_estrategico_arquivos/livros_guias_publicacoes/avaliacao-de-politicas-publicas-guia-pratico-de-analise-ex-ante-volume-1-ipea-2018.pdf/view. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Diretrizes gerais e guia orientativo para a elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR*. Brasília, DF: Presidência da República, jun. 2018b. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&task=documento.download&id=25870. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial de controle de políticas públicas*. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/47/17/2B/CC/50D729104CE08619E18818A8/Referencial%20de%20Controle%20de%20Políticas%20Publicas.pdf>. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas>. Acesso em: 16 set. 2025.

CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael. Causal logics and mechanisms in policy design: how and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design. *Public Policy and Administration*, [s. l.], v. 36, n. 2, p. 141-162, Apr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1177/0952076719827068>.

CARVALHO, Grégory dos Passos. *Policy design's axioms and Regulatory Impact Analysis (RIA) in Brazil*. [S. l.]: Figshare, 2026. DOI: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.27314046>. Disponível em: https://figshare.com/articles/dataset/Policy_Design_s_Axioms_and_Regulatory_Impact_Analysis_RIA_in_Brazil/27314046. Acesso em: 9 mar. 2026.

CHINDARKAR, Namrata; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Introduction to the special issue: “conceptualizing effective social policy design: design spaces and capacity challenges”. *Public Administration and Development*, [s. l.], v. 37, n. 1, p. 3-14, Feb. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1002/pad.1789>.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. 5th ed. Los Angeles: Sage, 2017.

DE FRANCESCO, Fabrizio. Diffusion of Regulatory Impact Analysis among OECD and EU member States. *Comparative Political Studies*, [s. l.], v. 45, n. 10, p. 1.277-1.305, Oct. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414011434297>.

GABARDO, Emerson; GRANER, Mateus Domingues. A importância da participação popular na Análise de Impacto Regulatório pelas agências reguladoras federais brasileiras. *Revista de Direito Administrativo: RDA*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 275-300, set./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.82965>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82965>. Acesso em: 16 set. 2025.

GIUS, Evelyn; MEISTER, Jan Christoph; MEISTER, Malte; PETRIS, Marco; GERSTORFER, Dominik; AKAZAWA, Mari; MESSNER, Stefanie. *Computer Aided Textual Markup and Analysis – CATMA 7*. Version 7.1. [S. l.]: Zenodo, 2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.1470118>.

GOERTZ, Gary; MAHONEY, James. *A tale of two cultures: qualitative and quantitative research in the social sciences*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.

HOWLETT, Michael. Policy design: what, who, how and why. In: HALPERN, Charlotte; LASCOUTES, Pierre; LE GALÉS, Patrick (dir.). *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*. Paris: Sciences Po, les presses, 2014. p. 281-316. (Académique).

INGRAM, Helen; SMITH, Steven Rathgeb (ed.). *Public policy for democracy*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2011.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise de desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 36, p. 1-41, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/4RKq5zQdghKvLck9PBzCCrw/?lang=pt>. Acesso em: 16 set. 2025.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, Washington, DC, v. 32, n. 4, p. 298-310, July/Aug. 1972. DOI: <https://doi.org/10.2307/974990>.

PEREIRA, Carlos; SANTOS, Érico Lopes dos. *Quem precisa de AIR?: Análise de Impacto Regulatório como mecanismo estratégico de proteção*. Brasília, DF: Enap, 2022. (Cadernos Enap, 114. Coleção Regulação). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7192>. Acesso em: 16 set. 2025.

PETERS, B. Guy. *Policy problems and policy design*. Northampton, MA: Edward Elgar Pub., 2018.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba; LOPES, André Vaz; TAVEIRA, Rodrigo Abrão Veloso. Lei geral das agências: a nova reforma regulatória no Brasil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania: CGPC*, São Paulo, v. 27, n. 88, p. 1-18, set./dez. 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v27n88.85045>. Disponível em: <http://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/85045>. Acesso em: 16 set. 2025.

SAAB, Flavio; SILVA, Suylan de Almeida Midlej e. Qual a qualidade da Análise de Impacto Regulatório elaborada por agências reguladoras do Brasil? *Revista de Administração Pública: RAP*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p. 529-549, jul./ago. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220220111>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/86748>. Acesso em: 16 set. 2025.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. *Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação*. Brasília, DF: Enap, 2021. (Coleção Metodologias de pesquisa). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6542>. Acesso em: 16 set. 2025.

SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro; SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. Diagnóstico sobre a Análise de Impacto Regulatório no âmbito dos órgãos reguladores ambientais federais. *Ipea: texto para discussão*, Rio de Janeiro, n. 2.958, p. 1-32, jan. 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12848?mode=full>. Acesso em: 16 set. 2025.

SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro; SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. Quem faz a Análise de Impacto Regulatório no Brasil?: uma avaliação da experiência federal. *Ipea: texto para discussão*, Brasília, DF, n. 3.046, p. 1-38, jan. 2025. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/15962>. Acesso em: 16 set. 2025.

SILVA, Glauco Peres da. *Desenho de pesquisa*. Ed. rev. Brasília, DF: Enap, 2023. (Coleção Metodologias de pesquisa). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3330>. Acesso em: 16 set. 2025.

VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessoa (org.). *Boas práticas regulatórias: Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira (QualiREG)*. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/78223>. Acesso em: 16 set. 2025.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Acesse todas as edições da
Revista de Informação Legislativa

www.senado.leg.br/ril