

Título do capítulo	CAPÍTULO 18 – INICIATIVAS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO USO DE EVIDÊNCIAS NO PROCESSO REGULATÓRIO DA ANEEL – UM ESTUDO DE CASO DE AGÊNCIA REGULADORA
Autores(as)	André Ramon Silva Martins Carmen Silvia Sanches Thelma Maria Melo Pinheiro
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo18

Título do livro	POLÍTICAS PÚBLICAS E USOS DE EVIDÊNCIAS NO BRASIL: CONCEITOS, MÉTODOS, CONTEXTOS E PRÁTICAS
Organizadores(as)	Natália Massaco Koga Pedro Lucas de Moura Palotti Janine Mello Maurício Mota Saboya Pinheiro
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-032-5
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

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

INICIATIVAS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO USO DE EVIDÊNCIAS NO PROCESSO REGULATÓRIO NA ANEEL – UM ESTUDO DE CASO DE AGÊNCIA REGULADORA¹

André Ramon Silva Martins²

Carmen Silvia Sanches³

Thelma Maria Melo Pinheiro⁴

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é apresentar as iniciativas da Aneel para a institucionalização do uso de evidências no processo de regulação.

A Aneel é uma autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME) e foi instituída por meio da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Posteriormente, o Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997, dispôs sobre a constituição da agência e aprovou sua estrutura regimental (Brasil, 1996; 1997).

As principais atribuições da Aneel são:

- regular a geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica;
- fiscalizar as concessões, as permissões e os serviços de energia elétrica;
- implementar as políticas e diretrizes do governo federal relativas à exploração da energia elétrica e ao aproveitamento dos potenciais hidráulicos;
- estabelecer tarifas de energia elétrica;
- dirimir as divergências, na esfera administrativa, entre os agentes e entre esses agentes e os consumidores; e
- promover as atividades de outorgas de concessão, permissão e autorização de empreendimentos e serviços de energia elétrica, por delegação do governo federal.

1. Este material expressa exclusivamente a posição dos autores, não representando a instituição para a qual trabalham.

2. Analista de infraestrutura da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). *E-mail*: <ramon_br@yahoo.com>.

3. Especialista em regulação da Aneel e superintendente adjunta da Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento e Eficiência Energética (SPE) da Aneel. *E-mail*: <cssanches@aneel.gov.br>.

4. Especialista em regulação da Aneel, coordenadora de monitoramento e procedimentos de rede da Superintendência de Regulação dos Serviços de Transmissão (SRT) e secretária executiva da Comissão Técnica de Apoio às Boas Práticas Regulatórias (CT-REG) da Aneel. *E-mail*: <tpinheiro@aneel.gov.br>.

A Aneel possui uma estrutura organizacional em dois níveis, configuração que busca proporcionar mais agilidade e eficiência nas decisões. As unidades organizacionais são divididas de acordo com os macroprocessos da agência.

Seis superintendências estão associadas ao macroprocesso de regulação:

- Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição (SRD);
- Superintendência de Regulação dos Serviços de Geração (SRG);
- Superintendência de Regulação dos Serviços de Transmissão (SRT);
- Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento e Eficiência Energética (SPE);
- Superintendência de Regulação Econômica e Estudos de Mercado (SRM); e
- Superintendência de Gestão Tarifária (SGT).

Diferentemente de outras agências reguladoras federais, devido à sua estrutura mais horizontal, a Aneel não conta com uma unidade organizacional responsável pelo acompanhamento da qualidade regulatória e pela disseminação das boas práticas de regulação. Essa condição fez com que a agência buscasse outras formas de atuar na governança regulatória, estabelecendo a cooperação mútua entre as unidades organizacionais formalmente instituídas.

Nesse sentido, a melhoria da governança regulatória tem apontado para a necessidade de processos regulatórios mais analíticos e menos intuitivos, baseados na utilização de dados e informações que tragam evidências mais claras dos problemas regulatórios e do desempenho das intervenções regulatórias existentes, permitindo a adoção de soluções mais eficientes, com transparência e participação dos agentes e da sociedade.

Muitas das ações da Aneel para o estabelecimento do uso de evidências no processo de regulação estão relacionadas à análise de impacto regulatório (AIR), ao monitoramento da regulação, à gestão de dados e informações e à avaliação de resultado regulatório (ARR).

Embora existam outras ferramentas e iniciativas que contribuam de forma direta ou indireta para a regulação com base em evidências, essas quatro iniciativas serão exploradas devido à sua expressiva importância no aprimoramento da regulamentação dos normativos expedidos pela Aneel.

2 METODOLOGIA

Neste capítulo, que apresenta o estudo de caso de evidências no processo de regulação da Aneel, foi adotado o que Yin (2001) denomina de “estudo de caso único”, o qual enfoca um único caso, justificando as causas do estudo, de natureza crítica e única, dada a peculiaridade do sujeito e do objeto de estudo.

A técnica de estudo de caso permite a representação de uma situação da realidade como base para reflexão e aprendizagem. Nesse contexto, a realização de estudo de caso único, segundo Yin (2001), é justificável em várias circunstâncias, entre elas, quando é: i) representativo, isto é, trata-se de um projeto típico entre muitos outros projetos e o que é aprendido desse caso fornece informações sobre experiências para outros; e ii) um caso longitudinal, sendo possível estudar o mesmo caso único em dois ou mais momentos distintos. Assim sendo, busca-se, de fato, particularizar o uso de evidências na tomada de decisão das agências reguladoras a partir da trajetória que a Aneel vem seguindo em seus processos regulatórios, com base especialmente em pesquisa documental e na observação participante.

3 O CICLO REGULATÓRIO E O USO DE EVIDÊNCIAS

Desde o início de suas atividades, a Aneel orientou suas decisões para que fossem tomadas com base em fatos e evidências. A Norma de Organização (NO) nº 1, aprovada pela Resolução Aneel nº 233, de 14 de julho de 1998, que dispõe sobre os procedimentos para o funcionamento, a ordem dos trabalhos e os processos decisórios da diretoria da Aneel, já possuía em sua primeira versão disposição para que seus processos administrativos observassem a “indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão” (Aneel, 1998).

Para cumprir tal determinação, no processo regulatório, as decisões são orientadas por notas técnicas elaboradas pelas unidades organizacionais, as quais devem contar os fatos e a análise do caso concreto, explicitando a motivação para a conclusão e a recomendação apresentadas para o assunto em análise.

No mesmo sentido, toda decisão da diretoria colegiada orienta-se pelo voto do diretor relator e de eventuais votos de outros diretores, que também contêm os fundamentos considerados para tomada de decisão. Cabe destacar que as decisões da diretoria que envolvam os interesses dos agentes do setor elétrico e dos consumidores são tomadas em reuniões públicas abertas à sociedade, sendo que qualquer pessoa tem direito a se manifestar sobre os assuntos em deliberação. Assim, caso haja dúvida ou discordância sobre a fundamentação adotada, podem ser apresentadas novas evidências para análise da diretoria colegiada.

Um avanço relevante para o uso de evidências no processo regulatório foi a decisão da diretoria colegiada, em 10 de agosto de 2010, de que a Aneel realizasse, com o apoio da Casa Civil, por meio do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG),⁵ sua

5. O PRO-REG foi instituído em março de 2007 pela Casa Civil, em conjunto com o então Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Suas principais finalidades incluem a contribuição para a melhoria do sistema regulatório nacional, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório exercido no âmbito do governo federal, dos mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação de mercados (Decreto nº 6.062/2007, alterado pelo Decreto nº 8.760/2016).

primeira análise de impacto regulatório, cujo projeto-piloto foi a implantação de medidores inteligentes nas unidades consumidoras do grupo B (baixa tensão). A AIR desse projeto-piloto foi inclusa como anexo na Nota Técnica nº 73/2011-SRD-CGA-ASS-SPG-SGE-SPE-SMA/Aneel, de 15 de dezembro de 2011, que apresentou recomendações para implementação da metodologia na Aneel (Aneel, 2011).

A análise de impacto regulatório pode ser definida, conforme consta da NO nº 40 da Aneel, na versão original aprovada pela Resolução Normativa (REN) nº 798, de 12 de dezembro de 2017, como o

processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão (Aneel, 2017b).

No ciclo regulatório adotado pela agência, a AIR é realizada posteriormente à inclusão do tema na agenda regulatória e, como regra, previamente à elaboração de eventual minuta de ato normativo.

Até esse momento, o processo regulatório era linear, consistindo na identificação de uma situação-problema, de sua inclusão na agenda regulatória e da definição e publicação da intervenção regulatória, sempre com a participação da sociedade. Assim, o processo encerrava-se com a publicação da resolução normativa.

Entretanto, desde a publicação da NO nº 40, em sua versão original, aprovada pela REN nº 540, de 12 de março de 2013, foi introduzido um novo elemento no ciclo regulatório: a ARR. Conforme definição atual empregada na Aneel, a ARR é um instrumento de avaliação do desempenho do ato normativo adotado ou alterado, considerando o atingimento dos objetivos e resultados pretendidos, bem como demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade em decorrência de sua implementação (Aneel, 2013).

Para a realização de uma efetiva avaliação de resultado regulatório, dois elementos são essenciais: i) a definição dos objetivos que se pretendem alcançar quando da definição da intervenção regulatória; e ii) o monitoramento de seus efeitos ao longo do tempo.

Com isso, o processo regulatório se tornou um ciclo, em que os efeitos da intervenção regulatória são acompanhados ao longo do tempo e são um dos insumos para a realização da ARR. Eventuais problemas regulatórios identificados nesse momento são então incluídos na agenda regulatória, fechando o ciclo. Uma representação desse relacionamento é apresentada na figura 1.

FIGURA 1
Ciclo regulatório



Elaboração dos autores.

Para 2021, há a previsão da realização pela Aneel de 26 AIRs. Também estão previstas três ARR, a saber:

- ARR dos requisitos mínimos de manutenção e o monitoramento da manutenção de instalações de transmissão de rede básica estabelecidos na REN nº 669, de 14 de julho de 2015;
- ARR das bandeiras tarifárias, submódulo 6.8 dos procedimentos de regulação tarifária (Proret), sobre todos os aspectos da norma (regra de acionamento, comunicação e conhecimento dos *stakeholders*, estabilidade tarifária e equilíbrio econômico e financeiro das concessões e repasses da conta bandeiras); e
- revisão da NO nº 40, de 12 de março de 2013, que dispõe sobre a realização de AIR no âmbito da agência, aprovada por meio da REN nº 798, de 12 de dezembro de 2017.

Exemplo da atuação da agência no uso de evidências como subsídio do processo decisório é a utilização dos dados de reclamações oriundos da ouvidoria para motivar e reforçar a necessidade de revisão de matérias reguladas. São exemplos de tais procedimentos os processos referentes a alterações na regulamentação sobre os procedimentos de leitura de sistemas de medição para faturamento em unidades consumidoras (Audiência Pública Aneel nº 28/2018) e aprimoramento da regulamentação sobre as informações constantes na fatura de energia elétrica (Audiência Pública Aneel nº 14/2016).

Cabe destacar ainda a relevância que o processo de participação pública possui para a atividade regulatória na Aneel. Confirmando essa importância, a Aneel instalou em 2018 a Comissão de Apoio ao Processo Regulatório sob a Perspectiva do Consumidor, fórum opinativo que visa incrementar a participação social no processo decisório e garantir que a visão do consumidor seja avaliada nos debates realizados, por meio da análise da regulamentação. A comissão é formada por instituições de diversos segmentos, com a expectativa de obter as opiniões dos representantes das cinco principais classes de consumo (industrial, comercial, rural, residencial e poder público) antes da tomada de decisão.

A visão dos consumidores também é apresentada pelos conselhos de consumidores, presentes nas diversas áreas de concessão, os quais são formados por representantes das principais classes das unidades consumidoras (residencial, rural, poder público, comercial e industrial), com a incumbência de opinar sobre assuntos relacionados à prestação do serviço público de energia elétrica.

A seguir, são discutidos em detalhes os três elementos que intensificam o uso de evidências no processo regulatório da Aneel: AIR, monitoramento da regulação e ARR, como também a gestão de dados e informações adotada para suprir a necessidade de evidências.

4 ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

O processo normativo vem se tornando cada vez mais minucioso, baseado em dados e informações, permitindo que a participação pública seja mais efetiva. Nesse sentido, a AIR tem se mostrado uma ferramenta muito importante para efetivar o uso de evidências na elaboração dos regulamentos.

A seguir, apresenta-se uma visão geral de sua implantação na Aneel, com foco em como o uso de evidências foi sendo aprimorado no processo normativo.

Após a conclusão do projeto-piloto de implantação de medidores inteligentes, mencionado anteriormente, os passos seguintes da Aneel para a institucionalização da AIR foram a constituição da Comissão Técnica de Apoio à Análise de Impacto Regulatório (CT-AIR) em 2012, hoje Comissão Técnica de Apoio às Boas Práticas Regulatórias (CT-REG), e a publicação da NO nº 40.

A CT-AIR foi originalmente constituída de acordo com os objetivos a seguir.

- 1) Elaborar resolução normativa que formalizasse a instituição da AIR na Aneel e disciplinasse os procedimentos a serem observados na agência para a consecução dessa finalidade.
- 2) Acompanhar e dar apoio técnico às áreas regulatórias da Aneel na aplicação de AIR, inclusive mediante a orientação a respeito de como utilizar ferramentas de AIR nas notas técnicas.

- 3) Coordenar a troca de experiências com outras agências reguladoras no Brasil e exterior no que se refere à AIR.
- 4) Avaliar alternativas de capacitação de servidores que possam atuar como multiplicadores e, assim, disseminar as metodologias de AIR em suas respectivas áreas.

Atualmente, a CT-REG mantém os objetivos dois e três, além de possuir duas outras atribuições:

- acompanhar e dar apoio técnico às áreas regulatórias da Aneel nas atividades de monitoramento e avaliação da regulação, inclusive com relação à ARR; e
- prestar apoio à diretoria na análise dos pedidos de dispensa de AIR quando da elaboração da agenda regulatória.

O primeiro objetivo da então CT-AIR foi cumprido com a publicação da NO nº 40. Na ocasião, a AIR era definida como o procedimento por meio do qual são providas informações sobre a necessidade e as consequências da regulação que está sendo proposta. Tal procedimento também verificava se os benefícios potenciais da medida excedem os custos estimados, bem como se, entre todas as alternativas avaliadas para alcançar o objetivo da regulação proposta, a ação seria a mais benéfica para a sociedade.

A NO nº 40 previa então, como regra, que: a AIR fosse apresentada em formato de formulário (cujo modelo acompanhava a norma); a AIR fosse submetida a processo de participação pública em conjunto com a minuta de ato normativo; e a própria norma fosse avaliada depois de decorridos três anos de sua publicação. Não havia previsão para casos de dispensa de AIR.

Um dos desafios enfrentados a partir de então foi realizar uma mudança de cultura interna na forma de conduzir os processos normativos. Foi necessário evoluir a visão que alguns servidores possuíam de que a AIR era apenas mais uma etapa burocrática para a compreensão de que é elemento essencial para se produzir uma melhor regulação, antecipando a participação da sociedade para a discussão sobre as alternativas para enfrentar um determinado problema regulatório e mesmo se esse problema regulatório de fato necessita de intervenção. Elemento essencial para essa mudança de cultura, que se deu de forma gradual, foi o forte apoio da diretoria colegiada para o desenvolvimento da AIR e os benefícios que foram sendo verificados ao longo do tempo.

Conforme previsto, a NO nº 40 foi revisada em um processo que resultou na publicação da REN nº 798, de 12 de dezembro de 2017. Até então, a Aneel já havia realizado 135 AIRs em processos que resultaram em publicação de resolução normativa.

O processo de revisão da NO nº 40 ocorreu de forma paralela à discussão conduzida então pela Casa Civil com as agências reguladoras e outros órgãos sobre a elaboração de um documento que tinha a finalidade de orientar a elaboração e a aplicação da AIR no governo federal. O produto resultante desse processo coletivo de construção, apresentado em 2018, foi dividido em duas partes.

A primeira parte foram as *Diretrizes gerais e roteiro analítico sugerido para análise de impacto regulatório – diretrizes gerais AIR*, que trazem orientações para a implementação prática da AIR por qualquer órgão da administração pública, apresentando um conjunto de padrões mínimos comuns para a aplicação dessa ferramenta. A segunda foi o *Guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório – guia AIR*, com o objetivo de orientar e auxiliar tecnicamente qualquer pessoa na elaboração da AIR (Brasil, 2018).

Pelo fato de a Aneel ter participado ativamente das discussões desse documento, a NO nº 40 revista já estava totalmente alinhada com as diretrizes gerais e com o guia AIR, mesmo com a publicação desses documentos se dando posteriormente à revisão da norma.

Entre as inovações presentes na revisão da NO nº 40, ressalta-se que o conceito de AIR foi alterado. Passou-se a apresentar o AIR como o processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão. Verifica-se o destaque dado para a necessidade do uso de evidências no processo normativo.

Passou-se também a orientar que a apresentação da AIR seja no formato de relatório, em substituição ao formulário anterior. A utilização do formulário, apesar de ter se mostrado adequada no início do processo de implantação da AIR, limitava o detalhamento e o conteúdo da análise realizada e podia conduzir a AIR meramente formais, o que era potencializado pelo fato de ser discutida conjuntamente com o ato normativo.

Outras inovações relevantes foram a submissão, como regra, do relatório de AIR à primeira fase de processo específico de participação pública anteriormente à elaboração de eventual minuta de ato normativo e o estabelecimento de casos de dispensa e de não aplicação da AIR. Foi previsto ainda que a NO nº 40 fosse objeto de ARR decorridos três anos de vigência.

A partir daí, a agência se organizou internamente, adotando procedimentos inovadores e se antecipando às mudanças externas. O significativo esforço na capacitação do quadro de servidores da agência foi um elemento relevante para o avanço na qualidade das AIRs realizadas pela agência.

Um das atividades mais importantes nesse sentido foi a realização do curso de especialização em análise de impacto regulatório, realizado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Aneel, com carga horária de 405 horas, entre 2015 e 2017. As disciplinas do curso foram divididas em dois grupos. O primeiro grupo envolvia a capacitação em ferramentas a serem utilizadas no desenvolvimento das AIRs, como estatística, matemática, modelos de regressão, microeconomia e análise de dados em R. O segundo, a aplicação prática dessas ferramentas, em disciplinas como modelo de custo padrão, análise custo-benefício, análise multicritério e AIR na prática. Ao final do curso, os alunos desenvolveram análises de impacto regulatório completas sobre temas relevantes para a agência.

A realização desse curso de especialização permitiu a Aneel dar um salto de qualidade nas suas AIRs e envolveu um expressivo número de servidores, difundindo entre as áreas de regulação as boas práticas para a realização da análise de impacto regulatório.

Outra atividade que trouxe significativos avanços na qualidade das análises de impacto regulatório desenvolvidas na agência foi a aplicação de princípios e ferramentas originárias da abordagem de *design thinking* no desenvolvimento das AIRs. O *design thinking* é uma abordagem que combina um conjunto de princípios, ferramentas e processos extraídos da prática do desenho industrial para permitir que pessoas consigam desenvolver soluções inovadoras e efetivas para problemas complexos. As etapas típicas propostas pela abordagem do *design thinking* (entendimento e definição do problema, ideação e implementação) podem ser facilmente transpostas para um estudo de AIR.

Um marco nesse sentido foi a apresentação realizada na Aneel pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), intitulada *O Design Thinking Aplicado à AIR na Anvisa*, na qual foi abordado o conjunto de ferramentas de *design thinking* para AIR.⁶ A aplicação dessas metodologias em AIR na Aneel em temáticas como segurança cibernética, adequações regulatórias para implantação de usinas híbridas e aprimoramento da regulação relacionada à contratação de acesso de múltiplas centrais geradoras trouxe significativos ganhos no processo de elaboração das análises, seja em termos de prazo de realização, seja na construção coletiva do documento.

Um elemento fundamental para o desenvolvimento das AIRs e essencial para a obtenção e discussão das evidências sobre determinado problema regulatório é a realização de atividades de participação pública ao longo do desenvolvimento das análises. O diálogo com a sociedade é fundamental para identificar evidências e validar as hipóteses levantadas na definição do problema e da proposta de intervenção regulatória.

6. Ver mais em: <<https://bit.ly/3mcAM2T>>. Acesso em: 25 out. 2021.

Para a discussão sobre as evidências de um problema, é ideal que o processo de participação pública se dê no início das discussões, podendo ocorrer de diversas formas, como *workshops*, reuniões com grupos focais e tomadas de subsídios. Mas o envolvimento da sociedade também pode ser realizado ao longo do processo para se validar os avanços realizados até o momento, por exemplo, após a definição do problema regulatório, dos objetivos da intervenção e da relação das soluções e alternativas para enfrentamento desse problema e alcance desses objetivos.

É essencial que a participação pública seja realizada também ao final da elaboração da AIR para se discutir e buscar validar a alternativa selecionada como a mais adequada para enfrentar o problema regulatório. Na Aneel, esse momento de discussão ao final da AIR é obrigatório e se dá, na maioria das vezes, em processos conduzidos pela diretoria colegiada da agência.

A relevância dada para a identificação das evidências sobre o problema que se quer enfrentar pode ser ilustrada pela criação, feita pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), do serviço Evidência Express (Evex).⁷ Esse serviço tem como objetivo oferecer uma organização rápida da evidência existente sobre algum problema específico para subsidiar tomada de decisões com base em evidências. As entregas realizadas pelo Evex podem envolver: a magnitude e a evolução do problema no Brasil, em comparação com o mundo, regiões ou blocos; o perfil da população afetada pelo problema e pela incidência do problema em diferentes grupos; as consequências do problema; as causas do problema; as soluções de enfrentamento ao problema existentes no Brasil e no mundo; e a evidência de impacto de soluções existentes.

A análise de impacto regulatório, aplicada como boa prática pelas agências reguladoras ao longo dos últimos anos, tornou-se uma obrigação para toda a administração pública federal a partir da publicação do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 (Brasil, 2020). Esse decreto regulamentou as disposições sobre AIR previstas na Lei das Agências Reguladoras⁸ (Brasil, 2019a) e na Lei de Liberdade Econômica⁹ (Brasil, 2019b).

Esse decreto trouxe inovações em relação ao texto das diretrizes gerais para elaboração da AIR. Uma das mais significativas foi a necessidade de se identificar os custos regulatórios das alternativas de intervenção regulatória. Esse custos são definidos como a estimativa dos custos, diretos e indiretos que possam vir a ser incorridos pelos agentes econômicos, pelos usuários dos serviços prestados e, se for o caso, por outros órgãos ou entidades públicas, para estar em conformidade com as novas exigências e obrigações a serem estabelecidas pelo órgão ou pela entidade

7. Para mais informações sobre a Evidência Express, ver: <<https://bit.ly/3ChKGpi>>. Acesso em: 25 out. 2021.

8. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

9. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.

competente, além dos custos que devam ser incorridos pelo órgão ou pela entidade competente para monitorar e fiscalizar o cumprimento dessas novas exigências e obrigações por parte dos agentes econômicos e dos usuários dos serviços prestados.

Para apoiar o desenvolvimento das AIRs e já alinhado às disposições do decreto, foi publicado o *Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório* (Brasil, 2021b) pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (Seae) do Ministério de Economia.

Sobre o uso de evidências, esse guia destaca, por exemplo, o documento *Recomendação sobre Melhoria da Qualidade Regulatória* (*Recommendation of the council on improving the quality of government regulation*) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 2021, que propõe um roteiro segundo o qual a boa regulação deve, entre outros, ser fundamentada em evidências e proporcional ao problema identificado (OECD, 2021).

Considerando as disposições do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, e possíveis impactos sobre as atividades exercidas pela Aneel, a NO nº 40 passou por uma adequação ao texto do decreto, implementada por meio da REN nº 941, de 6 de julho de 2021, e está prevista sua revisão de mérito (Aneel, 2021a).

Para tanto, inicialmente será realizada uma ARR sobre a NO nº 40, buscando verificar se a norma cumpriu seus objetivos e se ainda há problemas regulatórios a serem enfrentados. Em seguida, será realizada uma AIR buscando identificar as alternativas mais adequadas para o enfrentamento dos problemas então especificados. Após a conclusão dos dois estudos, que serão submetidos à ampla participação social, será definido então o texto normativo de revisão da NO nº 40.

Cabe destacar que uma das grandes vantagens da análise de impacto regulatório é a ampla discussão sobre as evidências do problema regulatório, o que pode inclusive levar à conclusão de que o problema em análise não existe ou não é relevante a ponto de necessitar da intervenção da agência reguladora.

Por exemplo, no caso da AIR *Estudo sobre Sobrecontratação de Montante de Uso do Sistema de Distribuição na Conexão entre Distribuidoras*, a análise concluiu, entre outros pontos, que

a hipótese inicialmente formulada de que a ausência de regras específicas sobre o tema poderia estar incentivando a sobrecontratação de MUSD por parte das distribuidoras acessantes não se confirmou na prática, tendo sido observado que a sobrecontratação não é um problema generalizado entre as distribuidoras.¹⁰

10. O trecho citado faz parte do voto que motivou o Despacho SRD/SRE/Aneel nº 2.794, de 25 de agosto de 2015 (disponível em: <<https://bit.ly/3D2VY11>>).

Dessa forma, as evidências obtidas durante a realização do estudo apontaram que o problema regulatório considerado não justificava a realização de intervenção regulatória. Assim, a diretoria colegiada da Aneel decidiu, conforme Despacho nº 2.794, de 25 de agosto de 2015, “não criar regra geral referente à cobrança por sobrecontratação de Montante de Uso dos Sistemas de Distribuição – MUSD na conexão entre distribuidoras, tendo em vista não ter sido diagnosticado problema generalizado entre as distribuidoras” (Aneel, 2015).

Atualmente, ainda que necessite de aprimoramentos, a prática de realização de AIR já se encontra plenamente difundida na agência, tendo sido realizados aproximadamente duzentos relatórios de AIR que subsidiaram a tomada de decisão na emissão de regulamentos.

Com isso, em 2019, 86% das normas propostas pela Aneel, excluídos os casos de dispensa, que foram levadas à consulta pública continham o relatório de AIR. Em 2020, o percentual subiu para 94% das normas propostas com AIR.

Como exemplos de AIR desenvolvidas pela Aneel, serão citados dois casos. O primeiro é o Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 4/2018-SRD/SCG/SMA/Aneel – Revisão das regras aplicáveis à micro e minigeração distribuída – REN nº 482/2012, anexo da Nota Técnica nº 108/2018-SRD/SCG/SMA/Aneel.¹¹ Utilizando a metodologia de análise custo-benefício, esse documento discutiu o sistema de compensação de energia elétrica, mecanismo que permite que a energia excedente gerada por uma unidade consumidora com micro ou minigeração seja injetada na rede da distribuidora e posteriormente utilizada para abater o seu consumo mensal. A participação da sociedade na discussão desse tema está entre os mais expressivos processos de participação pública da agência.

Outro exemplo é o Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 2/2021-SRT-SGI-SRD-SRG/Aneel – Análise de Impacto Regulatório (AIR) sobre segurança cibernética no setor elétrico brasileiro, anexo da Nota Técnica nº 20/2021-SRT-SGI-SRD-SRG/Aneel.¹² Esse relatório buscou discutir alternativas para minimizar os impactos dos incidentes de segurança cibernética no setor elétrico e teve como inovação a utilização, para comparação entre as alternativas, da metodologia de análise de risco. Apesar de a metodologia constar entre aquelas previstas no Decreto nº 10.411, foi a primeira vez que foi utilizada em uma AIR da Aneel.

5 MONITORAMENTO DA REGULAÇÃO

O monitoramento da regulação busca gerar evidências sobre as atividades e os impactos de uma intervenção ao longo do tempo de maneira contínua e sistemática. Segundo a Comissão Europeia, os objetivos do monitoramento da regulação são,

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3mgN7D6>>. Acesso em: 26 out. 2021.

12. Disponível em: <<https://bit.ly/3mjmn4l>>. Acesso em: 26 out. 2021.

principalmente: i) identificar se a intervenção está sendo implementada conforme o esperado; ii) abordar quaisquer problemas de implementação de uma intervenção; e iii) identificar se são necessárias ações adicionais para garantir que possam atingir os objetivos pretendidos (EC, 2017).

A atividade de monitoramento sempre foi realizada pela Aneel, historicamente no acompanhamento de indicadores setoriais, como, por exemplo, os indicadores de Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (DEC) e o de Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (FEC), e mais recentemente no acompanhamento da conformidade dos agentes no âmbito da fiscalização responsiva, na qual se busca graduar as ações de fiscalização conforme a resposta dos agentes aos comandos regulatórios.

A implantação da fiscalização responsiva na Aneel compreendeu a adoção de técnicas de regulação responsiva e de ferramentas de inteligência analítica na fiscalização dos serviços de energia elétrica. Essa estratégia de fiscalização é intensiva na utilização de evidências e objetiva um melhor emprego dos recursos públicos, buscando a conformidade regulatória dos agentes setoriais e a melhoria da qualidade dos serviços por eles prestados (Vieira *et al.*, 2019).

Em relação ao monitoramento realizado pela fiscalização, alguns exemplos dessa iniciativa podem ser encontrados na página da Aneel, que concede acesso público às informações: os painéis de desempenho dos serviços de distribuição¹³ e transmissão¹⁴ disponibilizados pela Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade (SFE) e os dados de geração¹⁵ publicados pela Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração (SFG).

Sobre o monitoramento da regulação, na Aneel também existiam ações pontuais, mas que não eram realizadas de forma uniformizada. Com a inclusão da AIR e da ARR no ciclo regulatório, verificou-se a necessidade de adotar metodologias formais para monitorar o desempenho da regulação, assim como para retroalimentar o processo regulatório a partir da avaliação desse desempenho.

Assim, por meio da Portaria nº 4.823, de 28 de novembro de 2017, a diretoria colegiada da Aneel aprovou o planejamento estratégico para o Ciclo 2018-2021, incluindo o Objetivo Estratégico nº 3 – aperfeiçoar, simplificar e consolidar a regulação – e a Iniciativa Estratégica nº 3.1.1 – institucionalizar processo de monitoramento da regulação –, a qual ficou sob responsabilidade da CT-REG. O produto esperado a partir dessa iniciativa é a apresentação de medidas institucionais e de guia de boas práticas para o monitoramento e a avaliação de resultado regulatório (Aneel, 2017a).

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3mdXzLv>>. Acesso em: 25 out. 2021.

14. Disponível em: <<https://bit.ly/2XMLEeo>>. Acesso em: 25 out. 2021.

15. Disponível em: <<https://bit.ly/3nwd24x>>. Acesso em: 25 out. 2021.

Para prover suporte à CT-REG nas atividades relacionadas com a institucionalização do monitoramento da regulação, foi constituído um grupo de trabalho (GT-Monitoramento). Dessa forma, sob a coordenação do GT-Monitoramento, e no sentido de implementar a primeira etapa da Iniciativa Estratégica nº 3.1.1, foram selecionados seis temas para aplicação de técnicas de monitoramento a título de projetos-piloto.

Para cada um dos projetos-piloto, foram também designadas equipes multidisciplinares, envolvendo uma grande quantidade de servidores e unidades organizacionais. A etapa dos projetos-piloto foi concluída em 2020 com a apresentação de relatórios que irão auxiliar na elaboração dos produtos da Iniciativa Estratégica nº 3.1.1.

Com o objetivo de subsidiar a proposição das medidas e elaboração do guia, foram desenvolvidas outras iniciativas pelo GT-Monitoramento, tais como: realização do Seminário Internacional de Monitoramento e Avaliação da Regulação, ação de capacitação em monitoramento e avaliação pela Enap, reuniões e troca de experiência com outras agências reguladoras, pesquisa ampla com servidores da Aneel e entrevistas com lideranças e em oficinas com servidores.

O Seminário Internacional de Monitoramento e Avaliação da Regulação foi um evento realizado em 2019 para o público interno da Aneel no qual foram discutidas experiências internacionais com casos práticos de monitoramento e avaliação do desempenho de políticas públicas e regulação.

Durante o seminário, foram realizadas apresentações e mesas de debates com representantes dos seguintes organismos internacionais: OCDE, Comisión Reguladora de Energía (México), Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados (Chile), The Office of Information and Regulatory Affairs (Estados Unidos), Productivity Commission (Austrália) e Prosperity Fund (Reino Unido).

O Programa de Capacitação em Monitoramento e Avaliação da Regulação, ministrado pela Enap, também foi realizado em 2019 e foi direcionado para os integrantes das equipes dos projetos-piloto contando com a participação de outros servidores interessados da Aneel. O programa de capacitação foi dividido em oito módulos, ressaltando-se os seguintes temas relacionados diretamente com o uso de evidências: monitoramento e fontes de dados, estatística básica aplicada com R e coletas de dados.

Já em 2020, foi realizado o levantamento das experiências de outras agências reguladoras por meio da aplicação de questionário eletrônico e de reuniões para apresentação, discussão e troca de experiências.

Para coletar a percepção e as experiências internas, em 2020, foi realizada uma pesquisa ampla entre os servidores da Aneel por meio da aplicação de questionário eletrônico. No final de 2020 e início de 2021, foram realizadas entrevistas para registrar a visão das lideranças da agência.

Todas essas ações estão descritas em detalhe no *Relatório de Proposição de Medidas Institucionais para Avaliação de Resultado Regulatório e Monitoramento da Regulação* elaborado pelo GT-Monitoramento (Aneel, 2021c).

Esse documento também traz a identificação de quatro insumos para a estruturação da avaliação e do monitoramento na Aneel: i) estruturação centralizada da coordenação; ii) governança e disponibilização de dados; iii) integração entre as áreas finalísticas; e iv) planejamento e priorização da avaliação dos resultados.

A partir da análise desses insumos, o relatório (Aneel, 2021c) propôs a adoção de três medidas institucionais, conforme a seguir descritas.

- 1) Estabelecimento de coordenação centralizada para as atividades gerenciais relacionadas a AIR, ARR e monitoramento da regulação.
- 2) Destinação de foco particular na gestão da informação para a finalidade específica de monitoramento e ARR.
- 3) Definição de critérios de priorização para o planejamento e a realização de ARR.

A próxima etapa das atividades da iniciativa estratégica consiste na elaboração do guia de boas práticas para o monitoramento e a avaliação de resultado regulatório que tem sua entrega prevista para 2022. Esse guia ajudará na disseminação da prática do monitoramento e da avaliação *ex post* da regulação na Aneel.

Enfim, a Aneel vem desenvolvendo ações importantes para a institucionalização do monitoramento da regulação que estão alinhadas com o uso de evidências e que almejam a melhoria do processo regulatório na agência.

6 GESTÃO DE DADOS E INFORMAÇÕES

Um dos grandes desafios para uma boa regulação é a obtenção de evidências de qualidade e confiáveis. Entretanto, de acordo com a OCDE, a coleta de dados pode ser um exercício demorado e caro. Logo, é muito importante adotar uma estratégia de gestão de dados que possa reduzir os custos associados à sua obtenção, facilitando e incentivando a disseminação de processos regulatórios baseados em evidências (OECD, 1997).

Segundo o Ministério da Economia, os problemas comuns de governança de dados são: a falta de compartilhamento de informações; a ausência de institucionalização e gestão estratégica dos dados; ausência de definição de responsabilidades e

de regras de acesso, de segurança e integridade; e a multiplicidade de cópias, que geram custos em capacidade de armazenamento e dificuldades de atualização e rastreamento de versões (Brasil, 2021a).

O Decreto nº 10.411/2020 estabeleceu, em seu art. 17, um comando para a implementação de estratégias específicas de coleta e de tratamento de dados, de forma a possibilitar a elaboração de análise quantitativa e, quando for o caso, de análise de custo-benefício. Esse comando torna concreta a necessidade de se antecipar à necessidade de dados confiáveis para o processo regulatório.

No entanto, muito antes da obrigação do decreto, o aprimoramento da governança de dados já se configurava entre os assuntos para a atuação da agência. Ressalta-se que a situação da Aneel é de crescente necessidade de dados e informações, em especial nos processos de regulação e fiscalização.

Essa situação vivenciada pela Aneel fez com que as superintendências criassem seus silos de dados, utilizando suas próprias metodologias e regras.

Contudo, essa forma descentralizada de organização em silos não favorecia a navegação e o descobrimento dos dados, pois, muitas vezes, o conhecimento dos dados ficava restrito à área que os concentrava. Consequentemente, a Aneel tinha problemas frequentes com a indisponibilidade de informações e com a utilização de dados redundantes ou conflitantes.

Apesar desses problemas, foram desenvolvidas várias bases de dados relevantes para o desempenho das atividades da agência, como o Sistema de Informações Georreferenciadas do Setor Elétrico (Sigel)¹⁶ e o Sistema de Informação Geográfica Regulatório (SIG-R).¹⁷

A Aneel também coleta informações sobre qualidade do serviço, metas operacionais, segurança de barragens e desempenho da geração, entre outros. No que se refere ao desempenho econômico-financeiro, as empresas disponibilizam à agência balanços mensais, relatórios trimestrais e anuais e um balanço anual de responsabilidade social e ambiental, conforme manual de contabilidade para o setor, elaborado em conjunto com as partes interessadas, consultores e associações de contadores para melhorar a qualidade dos dados.

Em 2017, no âmbito da realização do planejamento estratégico 2018/2019, foi realizada uma avaliação da empresa de pesquisa e consultoria Gartner de maturidade da Aneel em governança de dados. Nessa avaliação, a Aneel alcançou pontuação (*score*) geral de 2,27/5,00, refletindo assim que a agência

16. Disponível em: <<https://bit.ly/3vK0j6s>>.

17. Disponível em: <<https://bit.ly/3pF3RWE>>.

se comportava de modo reativo¹⁸ no que diz respeito à adoção de diretrizes e políticas e à adoção de técnicas e modelos de gestão de dados e de informação (Aneel, 2019a).

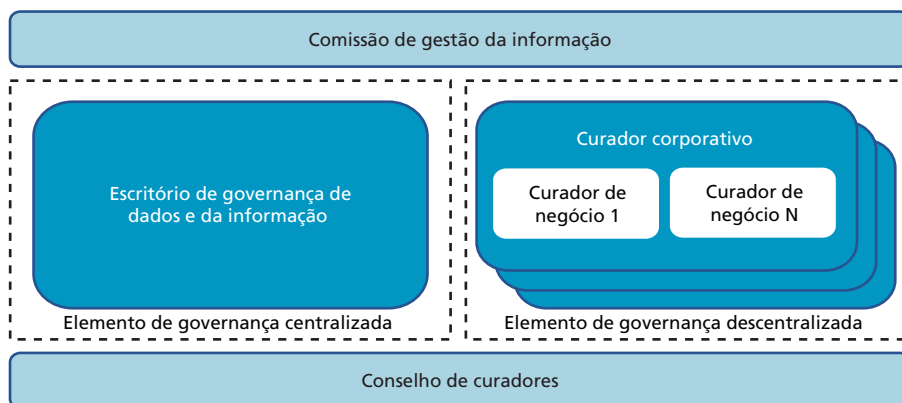
Assim sendo, em dezembro de 2017, foi instituído um grupo de trabalho com o objetivo de desenvolver as ações necessárias ao cumprimento da Iniciativa Estratégica nº 11.2.1 – elaborar política e plano institucional de gestão da informação –, relacionada ao Objetivo Estratégico nº 11 – reestruturar e implementar a gestão da informação do planejamento estratégico 2018-2021.

Em 2018 e 2019, foram realizados estudos, reuniões e *benchmarks* com instituições nacionais e internacionais, orientados pela equipe de aconselhamento do Gartner. Foram consideradas as experiências das seguintes instituições: Department of Health do governo da Austrália, Banco Central do Brasil, Petrobras S/A, Ministério da Justiça, entre outras.

Como resultado desse trabalho, no final de 2019, foi emitida a Portaria nº 6.197, que aprovou a NO nº 52, estabelecendo a política de governança de dados e da informação da Aneel (Aneel, 2019a).

De acordo com as ações desenvolvidas pelo grupo de trabalho, na norma foi adotado um modelo híbrido de governança de dados e de informação, sendo parte centralizado (escritório central) e parte descentralizado (curadores de dados), como pode ser verificado na figura 2.

FIGURA 2
Modelo híbrido de governança de dados e informação



Fonte: Nota Técnica nº 218/2019–SGI/Aneel (Aneel, 2019a).

18. "Business and IT leaders react favourably to the demand for consistent, accurate and faster information across key business units. They take corrective measures to address immediate needs" (Gartner Introduces the EIM Maturity Model, 2008).

Destaca-se a criação do Escritório de Governança de Dados e da Informação (EGDI) que tem o propósito de coordenar, estimular e facilitar a governança de dados na Aneel. O EGDI também tem as seguintes responsabilidades: promover, facilitar e assegurar a capacitação e a transferência do conhecimento e disseminar entre os curadores as melhores práticas na governança de dados e da informação.

No modelo híbrido adotado, destaca-se ainda a gestão descentralizada das bases de dados institucionais por meio de curadores corporativos e de negócios. Os curadores de dados são servidores que já atuavam dentro das unidades organizacionais gerenciando as bases de dados. No entanto, a partir da implementação da política, os curadores serão formalmente reconhecidos e passarão a ser os responsáveis pelos ativos de dados ou banco de dados em benefício institucional.

Em linha com a medida institucional de destinação de foco particular na gestão da informação, para a finalidade específica de monitoramento e ARR apontada pelo GT-Monitoramento em seu relatório, existe uma oportunidade de realização de ações específicas visando ao aprimoramento da utilização dos dados para o monitoramento e para a avaliação (Aneel, 2021b).

Assim, com a aprovação da NO nº 52/2019, conclui-se que a Aneel vem avançando em relação à gestão de dados e informações, e que a definição de um modelo de governança foi um passo muito importante na utilização de evidências no processo regulatório.

7 ANÁLISE DE RESULTADO REGULATÓRIO

A previsão de realização da ARR passou a ser uma exigência para os atos normativos da Aneel desde a edição da REN Aneel nº 798/2017. A sua importância para o ciclo regulatório já tinha sido destaque de publicação da OCDE em 2015 (OECD, 2015).

Posteriormente foi incorporado como recomendação de boas práticas regulatórias para todos os órgãos da administração pública federal, em particular as agências reguladoras, nas *Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto*, da Casa Civil, de 2018. Ademais, o Decreto nº 10.411/2020 fortaleceu o caráter de completividade da ARR para o ciclo regulatório, trazendo dispositivos específicos sobre sua realização.

A ARR é um instrumento que se presta à verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação, conforme concebe o Decreto nº 10.411/2020.

Assim, entende-se a ARR como sendo uma avaliação *ex post*, além de ser a etapa final do ciclo regulatório. No entanto, o objetivo da ARR vai além de uma análise do que aconteceu após a implementação de uma intervenção regulatória.

Ela considera porque algo ocorreu e, se possível, o quanto mudou como consequência dessa intervenção. Ela considera também a oportunidade de aprendizado a partir da trajetória de um regulamento e garantia de que estes permaneçam adequados aos propósitos desejados.

A ARR, enfim, encerra o ciclo regulatório e deve permitir a reformulação do ato normativo original, se aplicável. Para tal, requer uma análise crítica baseada em evidências, utilizando dados robustos e confiáveis, extraídos de uma variedade de fontes e analisados de maneira apropriada.

A experiência com a ARR em agências reguladoras é ainda incipiente, mesmo em países onde a prática de avaliação da regulação está estabelecida. Como destaca relatório da OCDE, “a avaliação dos regulamentos é realizada principalmente *ex ante* através da AIR, enquanto a avaliação *ex post* continua a ser a menos desenvolvida das ferramentas regulatórias” (OECD, 2015, p. 119). Essa posição foi ratificada posteriormente, quando se constatou, por exemplo, que alguma forma de avaliação *ex post* foi registrada como obrigatória por apenas 60% dos países membros da OCDE, em comparação com cerca de 90% que exigem a avaliação *ex ante* (OECD, 2018).

Na Aneel, até o presente foram realizados quatro relatórios de ARR e, conforme citado anteriormente, o GT-Monitoramento está desenvolvendo o guia de boas práticas para o monitoramento e avaliação de resultado regulatório. Esse guia será fundamental para a promover ações internas para subsidiar a realização das avaliações regulatórias subsequentes.

O primeiro relatório de ARR foi uma consolidação temática e tratou da avaliação do desempenho da regulação por incentivos no segmento de distribuição de energia elétrica. Essa ARR estava prevista no item nº 31 da Agenda Regulatória da Aneel para o biênio 2018/2019, e foi levado à consulta pública por mais de 120 dias, a partir de 25 de fevereiro de 2019 (CP nº 3/2019), em anexo à Nota Técnica nº 27/SRM/SGT/SPE/SRD-2019/Aneel, de 22 de fevereiro de 2019.

A ARR da regulação, por incentivos do segmento de distribuição de energia elétrica, foi assinada por quatro superintendências de regulação da agência (SRM, SGT, SPE e SRD) e teve como objetivo analisar o ambiente regulatório quanto à utilização de tecnologias na melhoria do serviço, na eficiência energética e no desenvolvimento do negócio de distribuição.

Diferentemente das análises de normas específicas, essa ARR partiu de seis normativos em que se baseiam os mecanismos de regulação por incentivos da Aneel para o segmento de distribuição, analisando seu nível de entrega mediante a análise de incentivos regulatórios no contexto de transformação tecnológica e discutindo a transição tecnológica no setor elétrico no contexto dos objetivos regulatórios

no segmento de distribuição, quais sejam: i) universalização do acesso à energia; ii) qualidade técnica da energia (continuidade do serviço e conformidade da tensão); iii) qualidade do atendimento comercial; iv) redução de perdas; v) eficiência de custos; vi) eficiência energética; e vii) sustentabilidade econômico-financeira. Diante disso, a ARR destacou quatro temas principais de discussão, a saber: i) qualidade da prestação do serviço; ii) modelo regulatório; iii) capital e sua remuneração; e iv) eficiência energética.

Dessa forma, a ARR da regulação por incentivos da distribuição se constituiu em uma primeira avaliação abrangente sistematizada do ambiente regulatório, investigando os impactos diretos e indiretos, intencionais e ocasionais, dos mecanismos de incentivo regulatório, bem como a coerência interna e externa de cada mecanismo e sua previsibilidade na tomada de decisão empresarial dos agentes regulados. A ARR permitiu, também, a melhor compreensão dos impactos regulatórios e abriu ampla discussão com consumidores, distribuidoras, investidores e demais *stakeholders*, concedendo oportunidade para a Aneel no aprimoramento dos mecanismos regulatórios abordados na ARR.

Mencione-se que, em paralelo à elaboração da ARR e ao processo de participação social, já existiam ou abriram-se novas discussões (ou havia previsão de) a serem iniciadas com a sociedade para aprimoramento de normativos referentes a diversos temas correlatos aos mecanismos regulatórios da distribuição abordados na avaliação, como valoração, amortização e remuneração do capital investido, tal como destaca a Nota Técnica nº 26/2020 – SRM/SRD/SGT/SPE/Aneel, de 6 de março de 2020, que avaliou as contribuições referentes à Consulta Pública nº 3/2019 sobre a citada ARR. Ou seja, de fato, a ARR permitiu que a Aneel avaliasse possíveis ajustes em sua regulação por incentivos, abrindo novas instâncias para um alcance de um maior nível de atendimento dos objetivos regulatórios, entre outros propósitos almejados com a avaliação e que são temas próprios de atuação da agência.

A segunda ARR da Aneel foi levada à participação social mediante tomada de subsídios¹⁹, também em 2019, e tratou dos efeitos das regras relativas aos expurgos nos indicadores de continuidade motivados por interrupção em situação de emergência (ISE) no âmbito dos sistemas de distribuição de energia elétrica. Tratou-se do Relatório de ARR nº 1/2019-SRD/Aneel, de 24 de dezembro de 2019, que revisitou a norma regulatória REN nº 664, de 2015, a qual buscou estabelecer critérios mais claros para o enquadramento de ocorrências como ISE,

19. Tomada de subsídio é o momento inicial de estudo e prospecção por parte das superintendências da Aneel ou de aprofundamento de estudo já realizado, no qual se dará a coleta de dados e informações sobre tema de interesse da agência. Além do envio de documentos por parte dos interessados (intercâmbio de documentos), pode contar com a realização de reuniões técnicas (presenciais ou via internet). A tomada de subsídios na Aneel segue diretrizes quanto ao processo decisório e controle social das agências reguladoras dadas pela Lei nº 13.848/2019, também conhecida como Lei das Agências.

equalizar o tratamento desses eventos entre as distribuidoras, bem como evitar que interrupções de pequena relevância, que não atendessem de forma conjunta os requisitos de abrangência e severidade, pudessem ser expurgadas por serem classificadas como ISE. A REN nº 664/2015 também estabeleceu, em seu art. 3º, a necessidade de revisão do tema até 2018.

Na avaliação realizada, foi investigado o comportamento do indicador de DEC apurado pelas distribuidoras antes e depois da vigência do novo regulamento. Também foi avaliada a adequabilidade do ajuste do parâmetro CHI (Consumidor-Hora Interrompido) para a classificação das interrupções em situação de emergência, assim como o nível de observância da norma pelas distribuidoras no enquadramento dos eventos.

A conclusão da ARR foi de que o normativo alcançou de forma satisfatória os objetivos almejados quando da sua publicação e que se considerou que naquele momento não seriam necessários aprimoramentos na regulamentação relacionada.

Vale ressaltar que as contribuições recebidas no âmbito da Tomada de Subsídios nº 5/2019 não alteraram o entendimento firmado pela área técnica no tratamento do tema, ou seja, de que não haveria necessidade de alteração regulatória no curto prazo no que tange às regras para realização de expurgos decorrentes de ISE.

A ARR destacou ainda ter havido um curto espaço de tempo entre a alteração regulatória e o prazo de realização da avaliação, daí a importância de continuar o acompanhamento dos indicadores. Mencione-se que a norma original estabelecia revisão do regramento até o fim de 2018. A previsão de constar nos normativos a indicação de prazo para realização de ARR ou a avaliação similar quanto aos efeitos da edição da norma já tinha sido instituída na NO nº 40/, de 2013, e mantida em sua revisão em 2017, mediante a REN nº 798/2017.

Em 2020 foram publicados mais dois relatórios de ARR, todos de normas específicas do segmento de transmissão de energia elétrica, envolvendo a avaliação do resultado da eficiência da contratação do uso do sistema de transmissão (Relatório de ARR nº 1/2020/SRT/Aneel) e a avaliação do resultado da qualidade dos serviços de transmissão de energia elétrica (Relatório de ARR nº 2/2020/SRT/Aneel).

No caso da eficiência da contratação do uso do sistema de transmissão, o foco foi a REN nº 666/2015, que teve como objetivo a contratação eficiente e racional do sistema de transmissão para que os valores contratados dos montantes de uso do sistema de transmissão (Must) fossem utilizados como base, pelo planejamento do sistema, para a otimização da capacidade deste. Os resultados foram avaliados, por meio de indicadores, através das respostas dos agentes (empresas reguladas) às perguntas planejadas no documento Planejamento da Avaliação da Eficiência da Contratação do Uso do Sistema de Transmissão.

Com os resultados obtidos, pode-se concluir que a intervenção foi positiva para a maior parte dos incentivos e indicadores analisados, no entanto ainda se identificou pontos que podem ser aprimorados.

Destaque-se que, no âmbito da superintendência coordenadora da análise, a SRT, essa ARR foi uma atividade pioneira e mereceu menção no relatório com intenção de se tornar um trabalho instigante e estimulante, a fim de que a Aneel busque permanentemente a eficiência e a melhoria da qualidade do processo de regulamentação e se torne referência de boas práticas regulatórias para os demais órgãos reguladores.

Essa ARR também trouxe uma inovação para a unidade organizacional e para a agência ao se constituir subsídio para uma atividade regulatória da agenda regulatória ciclo 2021/2022, que traz o aprimoramento da norma específica. Sendo assim, a ARR de fato fecha o ciclo regulatório da intervenção que trata do aperfeiçoamento da regulamentação associada à contratação de uso do sistema de transmissão.

Em seguida, a superintendência apresentou o seu segundo relatório de ARR, abordando a qualidade dos serviços de transmissão de energia elétrica, com foco na REN nº 729/2019 e na avaliação dos atrasos na entrada em operação de novas funções transmissão (FT) e as indisponibilidades na rede básica entre 2008 e 2019.

Assim como no documento anterior, a avaliação foi realizada por meio de respostas às perguntas previstas no documento de planejamento da avaliação, que também descreveu os indicadores que seriam apurados de forma a embasar as respostas.

Destaque-se aqui a observação de que o período posterior à intervenção foi pequeno, de forma que não se pode tirar conclusão definitiva do comportamento do sistema devido exclusivamente ao efeito do regulamento.

De fato, o prazo de realização de ARR é um tópico a ser pacificado. O Decreto nº 10.411/2020 não é peremptório quanto a períodos de execução, com exceção dos casos em que houver dispensa de AIR em razão de urgência. Nessas situações, estabelece o decreto, os atos normativos serão objeto de ARR no prazo de três anos, contado da data de sua entrada em vigor. Ainda que o estoque regulatório da Aneel esteja sendo revisado e normas sem efeito já tenham sido revogadas, a agência publica cerca de 46 resoluções normativas anualmente. Estabelecer avaliações *ex post* de cada uma delas pode inviabilizar as atividades das áreas técnicas mediante a capacidade institucional de recursos humanos, além de se constituir em um fardo regulatório desnecessário para a sociedade. Por sua vez, a norma infralegal determina a instituição de uma agenda de ARR, que deverá incluir, no mínimo, um ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados de seu estoque regulatório.

Algumas das necessidades de aprimoramento quanto à ARR na Aneel já foram identificadas pelo GT-Monitoramento, que propõe princípios a nortear a institucionalmente a implementação de monitoramento e avaliação, alguns dos quais poderão ser objeto de norma ou guia orientativo à elaboração de ARR, mas outros somente poderão ser atendidos por meio de medidas institucionais. Mencionam, por exemplo, normatização dos processos de elaboração e publicação da agenda de ARR, além da elaboração de planos de capacitação dos servidores e normatização da formação de equipes responsáveis pela ARR (Aneel, 2021b).

Das experiências levantadas pelo GT-Monitoramento, bem como da própria percepção dos técnicos da agência, vale mencionar também a proposição, no que couber, de um maior envolvimento das áreas de fiscalização da Aneel quando da elaboração da AIR e do planejamento da ARR futura, devido ao conhecimento que detém do comportamento efetivo dos agentes e da efetividade de aplicação das normas – em vigor ou a serem propostas (Aneel, 2021b).

Finalmente merece destaque a participação social na ARR. Atualmente, não há obrigação normativa quanto à participação social nas fases pré e pós-ARR. Porém, a Aneel já tem por boa prática permitir a participação social, e de fato os casos com ARR na agência têm recorrido a esse mecanismo, como mencionado anteriormente. A aplicação dessa boa prática comprova o quanto o envolvimento da sociedade é importante para capturar pontos a serem avaliados e insumos sobre o desempenho do ato normativo, bem como manifestam concretamente que as avaliações estão sendo divulgadas à sociedade, que pode contribuir com suas próprias percepções para a obtenção dos resultados almejados.

8 RESULTADOS ESPERADOS

A qualidade da regulação depende em grande parte de como as regulações são concebidas e implementadas. As iniciativas da Aneel para a institucionalização do uso de evidências no processo de regulação sintetizadas neste documento vêm contribuindo para a melhoria da qualidade da regulação dos serviços de energia elétrica no Brasil.

O processo regulatório da Aneel evoluiu muito nos últimos anos, mas tem ainda um longo caminho pela frente, especialmente diante das diversas mudanças tecnológicas do setor elétrico.

O benefício esperado da institucionalização do monitoramento da regulação é a implantação de processo padronizado e incorporado à rotina da agência reguladora, que possa confirmar o atingimento dos objetivos ou antecipar a necessidade de revisão de atos normativos, aprimorando o processo regulatório e aumentando a qualidade das intervenções regulatórias propostas pela agência.

A partir da implementação da política de governança de dados e da informação, espera-se um maior suporte para a disseminação do uso de evidências, aprimorando a coleta, o armazenamento, o acesso e a proteção dos dados e propiciando um salto de qualidade nos processos de regulação e fiscalização da Aneel.

Diante das experiências com ARR na Aneel, e considerando-se também o aprendizado nos projetos-piloto de monitoramento, os destaques em relação à avaliação de resultado regulatório enfatizam a importância do planejamento prévio e adequado desse instrumento. Encerrando o ciclo regulatório, as ARRs envolvem uma simetria com as AIRs ao requererem clareza sobre os objetivos pretendidos e/ou resultados buscados. E não se pode aguardar o momento da realização da ARR para a estruturação do monitoramento. As ARRs demandam também que os requisitos em matéria de dados sejam claros e factíveis, de forma que os resultados possam ser de fato medidos depois. Assim, o monitoramento de indicadores pode, e deve, ser aplicado continuamente.

Com registro da experiência da Aneel na institucionalização do uso de evidências no processo de regulação, espera-se contribuir para a melhoria da qualidade regulatória em outros setores regulados.

REFERÊNCIAS

ANEEL – AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Resolução Normativa nº 233, de 14 de julho de 1998. Dispõe sobre os procedimentos para o funcionamento, a ordem dos trabalhos e os processos decisórios da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) nas matérias relativas à regulação e à fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 60, 20 jul. 1998. Seção 1.

_____. **Nota Técnica nº 73/2011-SRD-CGA-ASS-SPG-SPE-SMA/Aneel**. Brasília: Aneel, 2011. (Nota Técnica).

_____. Resolução Normativa nº 540, de 12 de março de 2013. Aprova a Norma de Organização Aneel nº 40, que dispõe sobre a realização de análise de impacto regulatório (AIR) no âmbito da agência. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 150, n. 66, p. 75, 8 abr. 2013. Seção 1.

_____. Despacho nº 2.794, de 25 de agosto de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 152, n. 197, p. 393, 1º set. 2015. Seção 1.

_____. Portaria nº 4.823, de 28 de novembro de 2017. **Diário Oficial da União**, v. 154, n. 230, p. 131, 1º dez. 2017a. Seção 1.

_____. Resolução Normativa nº 798, de 12 de dezembro de 2017. Aprova a revisão da Norma de Organização Aneel nº 40, de 12 de março de 2013, que dispõe sobre a realização de análise de impacto regulatório (AIR) no âmbito da agência. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 154, n. 240, p. 193, 15 dez. 2017b. Seção 1.

_____. **Nota Técnica nº 108/2018-SRD/SCG/SMA/Aneel**. Brasília: Aneel, 2018. (Nota Técnica).

_____. **Nota Técnica nº 218/2019-SGI/Aneel**. Brasília: Aneel, 2019a. (Nota Técnica).

_____. Portaria nº 6.197, de 17 de dezembro de 2019. **Boletim Administrativo**, Brasília, v. 22, n. 52, p. 4, 27 dez. 2019b.

_____. Resolução Normativa nº 941, de 6 de julho de 2021. Aprova a revisão da Norma de Organização Aneel nº 40, de 12 de março de 2013, que dispõe sobre a realização de análise de impacto regulatório (AIR) no âmbito da agência. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 159, n. 137, p. 47, 22 jul. 2021a. Seção 1.

_____. **Nota Técnica nº 20/2021-SRT-SGI-SRD-SRG/Aneel**. Brasília: Aneel, 2021b. (Nota Técnica).

_____. **Relatório de proposição de medidas institucionais para avaliação de resultado regulatório e monitoramento da regulação**. Brasília: Aneel, 2021c.

BRASIL. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 28.653, 27 dez. 1996. Seção 1.

_____. Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), autarquia sob regime especial, aprova sua estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções de confiança e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 22.377, 7 out. 1997. Seção 1.

_____. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório (AIR)**. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3B7EmPU>>. Acesso em: 21 out. 2021.

_____. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, de 26 jun. 2019a. Seção 1.

_____. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Edição Extra – B, p. 1, 20 set. 2019b. Seção 1.

_____. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 35, 1 jul. 2020. Seção 1.

_____. **Coleta e tratamento de dados no âmbito do decreto da análise de impacto regulatório (AIR)**. Brasília, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/306A0MJ>>.

_____. **Guia para elaboração de análise de impacto regulatório (AIR)**. Brasília: Ministério da Economia, 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3G9MYJC>>. Acesso em: 21 out. 2021.

EC – EUROPEAN COMMISSION. **Better regulation guidelines**. Brussels: European Commission, 7 July 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3vFNXwf>>. Acesso em: 21 out. 2021.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Regulatory impact analysis: best practices in OECD countries**. Paris: OECD Publishing, 1997. Disponível em: <<https://bit.ly/3E7xnsj>>. Acesso em: 21 out. 2021.

_____. **OECD regulatory policy outlook 2015**. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2XzLNll>>. Acesso em: 21 out. 2021.

_____. **OECD regulatory policy outlook 2018**. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2XCIdXE>>. Acesso em: 21 out. 2021.

_____. **Recommendation of the council on improving the quality of government regulation**. OECD, 2021. (OECD Legal Instruments). Disponível em: <<https://bit.ly/3C4SRFw>>. Acesso em: 21 out. 2021.

VIEIRA, I. S. *et al.* Inovações no processo regulatório para melhoria da qualidade da regulação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO E EXPO ABAR, 11., 5., 2019, Maceió, Alagoas. **Anais...** Brasília: Abar, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3vxdBDg>>. Acesso em: 21 out. 2021.

YIN, R.K. **Estudo de caso: estudo de caso planejamento e métodos**. 2. ed., Porto Alegre: Bookman, 2001.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANEEL – AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Portaria nº 6.243, de 28 de janeiro de 2020. **Diário Oficial da União**, v. 61, n. 26, p. 40, 6 fev. 2020. Seção 2.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Avaliação de impacto na prática**. 2. ed. Washington: BID; Banco Mundial, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3Gf9j8v>>. Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 9, 19 mar. 2007. Seção 1.

COGLIANESE, C. **Measuring regulatory performance**: evaluating the impact of regulation and regulatory policy. Paris: OECD Publishing, Aug. 2012. (Expert Paper. n. 1). Disponível em: <<https://bit.ly/3b3vWyl>>. Acesso em: 22 out. 2021.

HM TREASURY. **The magenta book**: HM Treasury guidance on what to consider when designing an evaluation. London: HM Treasury, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3G9P5Nv>>.

_____. **The green book**: central government guidance on appraisal and evaluation. London: OGL Press, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/304dLGD>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Determinants of quality in regulatory impact analysis**. Paris: OECD Publishing, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3G8pu7E>>. Acesso em: 22 out. 2021.

_____. **Introductory handbook for undertaking regulatory impact analysis (RIA)**. Paris: OECD Publishing, Oct. 2008. Version 1.0. Disponível em: <<https://bit.ly/3nlHzq3>>. Acesso em: 22 out. 2021.

_____. **Regulatory impact assessment**: OECD best practice principles for regulatory policy. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3E6e3vr>>. Acesso em: 22 out. 2021.

WORLD BANK. **Global indicators of regulatory governance worldwide practices of regulatory impact assessments**. Washington: World Bank Group, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3c2a7Q9>>.

