

# A análise de custo benefício enquanto filosofia regulatória

---

## **Thiago Antonelli Gumiero**

Advogado. Pós-graduando em Direito Administrativo e Direito Público pela PUC Minas.  
E-mail: thiagogumiero@icloud.com.

## **Cézar Cardoso de Souza Neto**

Pós-doutorando em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – USP. Doutor em Direito pela UFMG. Mestre em Filosofia pela PUC Campinas.

**Resumo:** A avaliação de políticas públicas gera inúmeros debates nas comunidades sociais, políticas, acadêmicas e científicas, principalmente pela ausência de critérios claros ou da aplicação não efetiva daqueles já estabelecidos pela legislação. Os Decretos nº 9.191/17 e nº 9.203/17, além dos manuais editados pelo governo federal, tentam trazer luz às diretrizes para a edição desses atos reguladores e, principalmente, para a governança pública. A despeito disso, a ausência de uma filosofia regulatória bem calcada em elementos objetivos que contemplem o paradigma do Estado Democrático de Direito, respeitando as garantias previstas na Constituição e nos tratados internacionais, tende a reduzir os estudos de impacto regulatório ao arrolamento de elementos quantitativos, em detrimento de questões qualitativas, princípios fundamentais da República. Nessa medida, o reposicionamento da análise de custo benefício regulatório, realizada de forma a reafirmar o Estado Democrático de Direito, deve conferir os instrumentos de gestão e controle, inclusive, pelo Poder Judiciário, necessários ao melhoramento da qualidade das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Governança pública. Estado regulatório. Análise de custo benefício regulatório. Estado Democrático de Direito.

**Sumário:** **I** Introdução – **II** Racionalização do aparelho do Estado: processo histórico – **III** A análise de custo benefício regulatório na legislação brasileiro: do Decreto nº 9.203/17 aos guias de avaliação de políticas públicas do governo federal – **IV** A análise de custo benefício enquanto filosofia regulatória – **V** Conclusão – Referências

## I Introdução

As opiniões das pessoas variam diametralmente em relação à qualidade das políticas públicas editadas pelos governantes, principalmente por conta da cultura regulatória brasileira e a falta de critérios objetivos – ou, pelo menos, os mais aproximados da objetividade possíveis – a oferecer um crivo de adequação das políticas públicas à efetiva necessidade da população e que contemplem conquistas constitucionais, como a equidade e a redistribuição.

O exercício do poder regulatório, num cenário de globalização cujo resultado é a fragmentação da autoridade do Estado em favor de atores privados transnacionais, sofre, ainda mais, com intervenções de grupos privados organizados e bem financiados que procuram movimentar a legislação a seu favor, através de práticas lobistas ou de manipulação cognitiva da população.

Além disso, o cenário de polarização política em que se insere abre margem para o exercício do poder regulador baseado em intuições enganosas ou comportamentos ideológicos e preconceituosos engendrados por agentes reguladores.

Sobre a importância do tema, Juliana Oliveira Domingues assevera que:

é possível e é importante que se construa uma teoria mais adequada sobre a regulação, mas, para que isso verdadeiramente ocorra, as falhas doutrinárias deverão ser identificadas para que esta teoria seja construída em bases sólidas, de acordo com a realidade posta (DOMINGUES, 2005, p. 173).

Para tanto não se pode prescindir de um exame, na história do Direito brasileiro, dos espaços de modernização da administração pública, de caráter nomeadamente tecnocrático, já que:

provavelmente não existe instituição jurídica inteiramente compreensível sem uma exposição histórica de sua origem e desenvolvimento, porquanto são estes que determinam a forma como aquela instituição jurídica aparece estruturada e dão razão de seus caracteres e peculiaridades. E mais: é o estudo histórico que dá base a definições que, de outra forma, pareceriam, se não artificiosas, pelo menos demasiadamente dogmáticas.<sup>1</sup>

Percorrer-se-á, portanto, de forma bastante objetiva, o tema da modernização do aparelho administrativo do Estado, em pauta nos debates

---

<sup>1</sup> OLEA, Manuel Alonso, *apud* ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 43.

políticos desde a Era Vargas, que muito impactou a organização administrativa federal através da criação de inúmeras entidades autárquicas (GUERRA, 2012, p. 49), passando pela reforma apresentada pelo regime militar, com a edição do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que transferiu um grande número de atividades para agências descentralizadas que contavam com quadros técnicos (SOUZA, 2016, p. 34), e, mais recentemente no contexto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) – inspirada no *New Public Management* britânico –, pelo surgimento das agências reguladoras no Brasil, estas, fortemente inspiradas pelo modelo de agências norte-americano (GUERRA, 2012, p. 114-117).

Este contexto, que eleva (?) o Estado Brasileiro à figura de regulador, conduz a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo Federais a promulgar atos normativos que retomam a ideia de racionalização do aparelho do Estado, a exemplo do Decreto nº 9.203,<sup>2</sup> de 22 de novembro de 2017, e da Lei nº 13.848,<sup>3</sup> de 25 de junho de 2019, ambos objetivando estabelecer critérios objetivos e técnicos para a atuação da administração federal, principalmente quanto à implementação e execução de políticas públicas.

Muito embora os documentos legislativos mais recentes tragam inegável avanço em termos de governança pública, abrindo a possibilidade para amplas discussões a respeito de princípios, diretrizes e mecanismos que contemplam, o presente artigo pretende focar na análise de custo benefício regulatório, tanto enquanto diretriz – tratamento dispensado pelo Decreto nº 9.203/17 – quanto como ferramenta estruturante da Análise de Impacto Regulatório (AIR), cujo conteúdo e metodologia serão dispostos pelo decreto regulamentador da Lei nº 13.848/19, conforme orientação do parágrafo primeiro de seu artigo sexto.

Neste contexto, serão explorados os manuais que instruem a atuação do Poder Executivo Federal – Guias práticos de avaliação de políticas públicas volume I (análise *ex ante*) e volume II (análise *ex post*) – trazendo a análise de custo benefício regulatório ao centro do debate, de forma a explorar as vantagens e desvantagens da adoção de uma filosofia regulatória moderna e constitucionalmente adequada ao paradigma de Estado Democrático de Direito.

Isto porque a análise de custo benefício costuma ser filosoficamente atrelada à doutrina utilitarista, capitaneada por Jeremy Bentham e John Stuart Mill, e, por esta razão, além de pontuar suas diferenças, deve ser

<sup>2</sup> Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

<sup>3</sup> Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras e dá outras providências.

prestada especial atenção à sua adequação aos direitos fundamentais e objetivos sociais e econômicos, descritos pela carta constitucional e pelos tratados internacionais de direitos humanos.

É evidente que uma filosofia regulatória calcada na análise de custo benefício será imperfeita, com críticas que remontam desde os estudos de Friedrich Hayek (1945) até o risco da tecnocracia,<sup>4</sup> cuja experiência histórica divide opiniões, mas, ao mesmo tempo, confere instrumentos – se aplicados, com competência, dentro dos limites descritos pelo Estado Democrático de Direito – capazes de contribuir com a qualidade das políticas públicas implementadas.

A este respeito, ante a ausência de uma filosofia regulatória bem definida no Brasil, a legislação estrangeira tem muito a contribuir, já que a análise de experiências positivas e negativas pode prevenir o uso arbitrário desta ferramenta de gestão pública para justificar atos normativos e executivos que, sob pretexto de melhorar a vida da maioria dos cidadãos, atuam de forma a desconstruir o Estado Democrático de Direito.

## II Racionalização do aparelho do Estado: processo histórico

Não raro, estudos a respeito da modernização da administração pública percorrem um processo de análise histórica, no sentido de identificar as razões que contribuíram para o desenho da máquina administrativa atual, antes de formular apontamentos a respeito das novas tendências e indicar soluções para o melhor desempenho das funções públicas e, conseqüentemente, para um aprimoramento das políticas públicas colocadas em prática pelos governantes.

Isto posto, importante a distinção entre a reforma do Estado da reforma administrativa. Enquanto a primeira trata de reformas na estrutura, posição e forma de intervenção do Estado na sociedade, a segunda representa uma revisão dos mecanismos administrativos e técnicos adotados para viabilizar a intervenção pública (ABU-EL-HAJ, 2005, p. 33).

Historicamente, o Estado brasileiro apresenta forte intervencionismo estatal, sendo a organização administrativa estruturada de forma a refletir essa realidade (GUERRA, 2012, p. 47). Não surpreende, portanto, que a primeira reforma (realizada na “Era Vargas”) tenha adotado um modelo de intervenção centralizadora do Estado na sociedade, enquanto o governo foi organizado de acordo com o modelo administrativo racional-legal.

<sup>4</sup> Segundo Santos (2014, p. 23), em alusão à doutrina do pensador francês Claude Henri de Rouvroy, Conde de Saint-Simon, “a tecnocracia saintsimoniana-vebleriana dever ser apreendida na extensão da instituição de uma sociedade dirigida por cientistas e técnicos altamente capacitados – associação da formação teórico-científica à experiência prática profissional – em substituição aos políticos.

Importante salientar que anteriormente à ascensão de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, havia forte rejeição contra as práticas políticas da Primeira República (1889-1930), especialmente quanto à manipulação de votos e do uso político da administração pública em benefício dos cafeicultores e seus respectivos Estados em detrimento de outros setores produtivos (ABU-EL-HAJ, 2005, p. 33).

O modelo administrativo racional-legal implantado nessa época reflete as ideias do então Presidente Getúlio Vargas, que, no dia 4 de maio de 1931, discursou no Rio de Janeiro afirmando que:

na época é das assembleias especializadas, dos conselhos técnicos integrados à administração. O Estado puramente político, no sentido amplo do termo, podemos considera-lo, atualmente, entidade amorfa, que, aos poucos, vai perdendo o valor e a significação.

Esse período viu a criação de inúmeras entidades autárquicas<sup>5</sup> que buscavam aproximar a organização administrativa federal do tipo ideal da administração pública racional-legal, derivada da obra original de Max Weber. Expressão maior desse período, o DASP (Departamento Administrativo de Serviço Público) foi pensado como um centro de planejamento estratégico com o objetivo da reforma administrativa destinada a racionalizar o serviço público no país.

A segunda reforma, nascida no regime militar, apresenta sua expressão formal no Decreto nº 200/67 e teve por objetivo descentralizar a gestão e reestruturar a administração pública federal, desenvolvendo, em seu artigo 4º, a nova estrutura organizacional a partir da criação de entidades de administração indiretas, a exemplo das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas (incluídas no texto pela Lei nº 7.596/87). A administração pública, a partir de então, passava a ser regida pelos seguintes princípios: planejamento, coordenação, descentralização, delegação por competência e controle.

A flexibilização da administração, além de buscar dar mais eficiência às atividades econômicas do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 273),

---

<sup>5</sup> Segundo Enrique Saraiva (1988, p. 2), “a postura intervencionista, plenamente vigente, mas desmoralizada pelas luzes do discurso liberal, vê-se legitimada pelo enxerto keynesiano na teoria clássica. A crise profetizada por Lord Keynes e outros raros visionários, ratifica a necessidade de uma intervenção tonificante, só adotada a partir de 1929. Ainda que fosse para revitalizar a empresa privada, a intervenção passou a ser considerada louvável. A sua legitimação pela doutrina econômica coincide com o auge das ideologias autoritárias e o descrédito relativo do liberalismo político. No Brasil, as tendências do momento traduzem na criação das autarquias reguladoras da produção e do comércio e na promulgação de programas e normas que legitimavam a posse, pelo Governo, de meios decisivos para conduzir a vida econômica”.

serviu de fundamento para o estabelecimento da tecnocracia no período militar, muito embora os esforços tecnocratas do período e as críticas à ineficiência da tecnocracia num ambiente democrático<sup>6</sup> tenham contribuído decisivamente para a edição do Ato Institucional nº 5 (AI-5) (FERREIRA JUNIOR, 2008, p. 342).

Nas palavras de Luís Roberto Barroso,<sup>7</sup> a reconstitucionalização do país, pela promulgação da Constituição de 1988, foi capaz de promover, de maneira bem-sucedida, a travessia do Estado brasileiro de um regime autoritário, intolerante e, por vezes, violento para um Estado Democrático de Direito, tendo, a Carta Constitucional, propiciado o mais longo período de estabilidade institucional da história republicana, não sem percalços que a desafiassem.

É neste contexto de redemocratização, de retração da participação direta do Estado na economia, implementada em nível nacional pelo Plano Nacional de Desestatização<sup>8</sup> (ARAGÃO, 2013, p. 272), e com um quadro internacional favorável a políticas públicas orientadas para o mercado (ABU-EL-HAJ, 2005, p. 48), que se estabelece a reforma reguladora, concebida sob o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Não mais se discute que o Brasil, a partir de então, caminha a passos largos para se tornar, definitivamente, um Estado regulador<sup>9</sup> e, neste cenário, os administradores públicos, principalmente os chefes do Poder Executivo, necessitam de ferramentas de gestão de políticas públicas<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Segundo Roberto Campos, ministro de Planejamento do governo de Castelo Branco, "(...) o problema que se apresentava aos tecnocratas era o seguinte: como modernizar instituições obsoletas, para ajustá-las às necessidades de uma sociedade atingida pela inflação e desejosa de acelerar o desenvolvimento? Como fazê-lo, sem alongar demasiadamente o período de poderes excepcionais? Como redefinir as relações entre o Executivo e o Legislativo, de maneira mais consoante com a velocidade e complexidade das decisões econômicas? (...) É óbvio que, ao se aproveitar de exceção para acelerar o processo de modernização institucional, vários dos diplomas legais se macularam de imperfeições e, em alguns casos, terão que ser revistos com a sedimentação da experiência. Na opção, entretanto, entre o imobilismo perfeccionista e a experimentação modernizante, a atitude dos tecnocratas parece ter sido a mais produtiva (...). Problema mais complexo é o da institucionalização das relações entre o Executivo e o Legislativo, de forma compatível com as exigências da política monetária e de planejamento econômico, ambos os quais requerem velocidade de decisão e um certo grau de centralização de comando" (FERREIRA JUNIOR, 2008, p. 342).

<sup>7</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil*. p. 3.

<sup>8</sup> O PND – Plano Nacional de Desestatização foi instituído pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, substituída pela Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, que, por sua vez, foi alterada pela Lei nº 9.635, de 15 de maio de 1998, e pela Lei nº 9.700, de 12 de novembro de 1998.

<sup>9</sup> Explicando o surgimento do Estado regulador, Marçal Justen Filho (2002, p. 21) afirma que "a contrapartida da redução da intervenção estatal consiste no predomínio de funções regulatórias. Postula-se que o Estado deveria não mais atuar como agente econômico, mas sim, como árbitro das atividades privadas".

<sup>10</sup> A esse respeito, Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 177) afirma que "desgraçadamente, pode-se prever que ditas 'agências' certamente exorbitarão de seus poderes. Fundadas na titulação

que os guiem na implementação de planos de governo que conduzam ao cumprimento dos fundamentos e objetivos da República, tais quais descritos pelos artigos iniciais da Constituição de 1988.

### III A análise de custo benefício regulatório na legislação brasileiro: do Decreto nº 9.203/17 aos guias de avaliação de políticas públicas do governo federal

A exemplo do que fazia o Anexo I do Decreto nº 4.176/2002<sup>11</sup> – revogado pelo Decreto nº 9.191/17 –, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, estabelece, dentre as diretrizes da governança pública (artigo 4º), que na avaliação das propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas deverão, sempre que possível, ser aferidos os custos e benefícios do projeto.

Ato contínuo à edição do Decreto nº 9.203/17, o governo federal editou dois guias práticos para a avaliação de políticas públicas (*ex ante* e *ex post*). Já na apresentação do documento o então Ministro-Chefe da Casa Civil, Eliseu Lemos Padilha, aponta os objetivos do governo em racionalizar a administração pública.

O momento é de modernização do Estado brasileiro, com base em reformas estruturantes, com uma agenda que vai desde a reforma trabalhista, da previdência e do ensino médio à reforma das políticas públicas. Esta última está ligada à ideia de que governos precisam ser capazes de avaliar suas políticas e demonstrar o impacto de suas ações e como elas beneficiam seus cidadãos. Para promover o ajuste necessário às contas públicas e retomar o crescimento equilibrado, é imprescindível a racionalização da execução do gasto público, priorizando as políticas públicas eficientes, com foco na melhoria da prestação de serviços e na redução dos custos, com o cidadão posicionado no centro das decisões governamentais.

Os guias de análises de políticas públicas apresentam, neste esteio, metodologia – ainda que passível de duras críticas a respeito da ausência de menção expressa a custos e benefícios qualitativos – a ser seguida para a aferição/projeção dos custos e dos benefícios da regulação a ser implementada, oferecendo ferramentas<sup>12</sup> que, se merecem mais profundos estudos, colocam um norte a ser seguido pelo regulador.

---

que lhes foi atribuída, irão supor-se – e assim o farão, naturalmente, todos os desavisados – investidas nos mesmos poderes que as ‘agências’ norte-americanas possuem, o que seria descabido em face do Direito brasileiro, cuja estrutura e índole são radicalmente diversas do Direito norte-americano”.

<sup>11</sup> Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, redação, alteração, consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

<sup>12</sup> São algumas das ferramentas citadas pelos guias práticos de análise de políticas públicas do governo federal a disposição para pagamento, valoração da vida (apesar das críticas que são lançadas

Dignos de nota, os guias práticos de avaliação de políticas públicas *ex ante* e *ex post*, a exemplo do que faz o Decreto nº 9.203/17 e do que já era determinado desde 2002 pelo Anexo I do Decreto nº 4.176, determinam em uníssono que a análise de custo benefício regulatório deve permear a edição de todos os atos normativos e instruir todas as políticas públicas editadas pelo governo federal. No entanto, segundo relatório da OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico,<sup>13</sup> apenas algumas normas secundárias receberam a devida análise de impacto regulatório, muito embora, conforme constata a organização internacional, já haviam sido editados instrumentos metodológicos suficientes para a elaboração do estudo, conforme descrito pelo quadro seguinte:

### Regulatory Impact Assessment (RIA)

	Brazil	LAC answers 2016 (7 countries)	OECD answers 2015 (34 countries)
Requirement to conduct RIA	Some subordinate regulations	All (2); Major (0); Some subordinate regulations (1); Never (4)	All (22); Major (6); Some subordinate regulations (4); Never (2)
RIA conducted in practice	Some subordinate regulations	All (1); Major (0); Some subordinate regulations (3); Never (3)	All (16); Major (8); Some subordinate regulations (7); Never (3)
RIA quality check by government body outside the ministry preparing the regulation	No	Yes (2); No (5)	Yes (25); No (9)
Written guidance on the preparation of RIA provided	Yes	Yes (6); No (1)	Yes (33); No (1)

quando essa informação é explicitada em relatórios, devido à sensibilidade da matéria) e práticas contáveis para formular a equação da análise.

<sup>13</sup> OECD. *Indicators of regulatory policy and governance. Latin America 2016. Brazil.*



Disso conclui-se que, além de não serem todas as práticas regulatórias sujeitas à análise de impacto no Brasil – apenas as de nível secundário –, o levantamento da OCDE também não identifica o controle de qualidade exercido por órgãos governamentais não vinculados ao corpo administrativo responsável pela edição da medida.

Paula (2016, p. 115) vai mais adiante, afirmando que, sob a ótica do uso das ferramentas e das metodologias em sentido estrito que compõem as políticas legislativo-regulatórias, além de serem incomuns as discussões sistemáticas a respeito de custos e dos benefícios líquidos gerados pela política pública, são raras, também, as menções às alternativas não normativas – critério que deve ser observado pelo regulador, segundo os termos de citados manuais.

O jurista alemão Robert Alexy assevera que “o princípio da liberdade jurídica exige uma situação de disciplina jurídica na qual se ordena e se proíbe o mínimo possível” (ALEXY, 2008, p. 177). Nessa medida, salvo se houver exigência constitucional, o Poder Público não pode agir de modo a proibir ou limitar o exercício das liberdades individuais dos indivíduos nem da atividade econômica pela iniciativa privada.<sup>14</sup>

Sob esta perspectiva, a teoria regulatória do *enforcement* atua como parâmetro para a definição de hipóteses e argumentos de intervenção pública na iniciativa privada. Na lição de Andrei Shleifer:<sup>15</sup>

A premissa básica da teoria regulatória do *enforcement* é que todas essas estratégias de controle social dos negócios são imperfeitas, e que o desenho institucional ótimo envolve uma escolha entre alternativas imperfeitas. A teoria do *enforcement* reconhece especificamente um *trade-off* básico entre dois custos sociais de cada instituição: desordem e ditadura. Desordem se refere à habilidade de agentes privados causarem danos a outros – roubar, praticar cobranças abusivas, machucar, enganar, impor custos externos, etc. Ditadura se refere à habilidade do governo e de seus agentes de impor esses custos em agentes privados. À medida em que nos movemos de ordenamentos puramente privados, para a litigância privada, para a regulação, para o domínio público, os poderes do governo aumentam e aqueles dos agentes privados diminuem. Os custos sociais da desordem diminuem enquanto aqueles da ditadura aumentam. (...) Quando a disciplina de mercado pode controlar com sucesso a desordem e evitar a anarquia Hobbesiana, ela é a melhor abordagem porque produz os menores

<sup>14</sup> Importa remarcar que a liberdade econômica, na Constituição Federal brasileira, não consiste em princípio absoluto, mas deve-se conjugar com outros princípios igualmente fundantes da ordem jurídica democrática, tais como a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, o trabalho e o pluralismo político – para limitarmos-nos ao disposto no art. 1º da Constituição. O mesmo art. 1º erige a livre-iniciativa a fundamento da República enquanto “valor social”, o que impede a sua interpretação em termos liberais e individualistas. Sobre o tema, veja-se GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

<sup>15</sup> SHLEIFER, Andrei. Understanding Regulation. In: *European Financial Management*, vol. 11, n. 4, p. 443-444, 2005.

custos sociais em relação à ditadura. Qualquer argumento para a intervenção pública deve se basear crucialmente no presuntivo fracasso da disciplina de mercado para controlar a desordem.<sup>16</sup>

Este *trade-off* a que se refere a teoria regulatória do *enforcement* – que Djankov *et al.*<sup>17</sup> denominam “fronteira de possibilidade institucional” (*Institutional Possibility Frontier – IPF*) – descreve quatro estratégias classificadas pelo crescente grau de controle público, a saber: competição e ordenamento privado, onde quase não há envolvimento do poder público; litigância privada, na qual juízes independentes impõem o cumprimento de regras de comportamento (nem sempre descritas em lei em sentido estrito); instalação do Estado regulador, no qual o Estado determina regras, inspeciona produtos antes de sua comercialização e impõe penalidades, entre outros, e; estatização da propriedade e da produção, na qual o governo assume controle completo de uma atividade econômica (SHLEIFER, 2005. p. 443).

No caso concreto, portanto, diante do arcabouço doutrinário e instrumental, não se justifica a postura do agente regulador em não apresentar, dentre as alternativas regulatórias, a análise de hipótese em que a não regulação resulte no melhor saldo líquido de benefícios à população.

#### IV A análise de custo benefício enquanto filosofia regulatória

Salinas (2008, p. 67) já descrevia uma das falhas fundamentais no processo de criação de políticas públicas no Brasil no que se refere à prática intragovernamental: o uso dos roteiros de elaboração de propostas de atos normativos do Poder Executivo Federal, nos termos dos anexos do Decreto nº 4.176/02, substituído pelo Decreto nº 9.191/17, ocorrem como mero cumprimento de exigência burocrática.

<sup>16</sup> Tradução livre – no original: “The basic premise of the enforcement theory of regulation is that all of these strategies for social control of business are imperfect, and the optimal institutional design involves a choice among these imperfect alternatives. The enforcement theory specifically recognizes a basic trade-off between two social costs of each institution: disorder and dictatorship. Disorder refers to the ability of private agents to harm others – to steal, overcharge, injure, cheat, impose external costs, etc. Dictatorship refers to the ability of the government and its officials to impose such costs on private agents. As we move from private orderings to private litigation to regulation to public ownership, the powers of the government rise, and those of private agents fall. The social losses of disorder decline as those from dictatorship increases. (...) When market discipline can successfully control disorder and avoid Hobbesian anarchy, it is the best approach because it has the lowest social cost of dictatorship. Any case for public intervention relies crucially on the presumptive failure of market discipline to control disorder”.

<sup>17</sup> DJANKOV *et al.* The new comparative economics. In: *Journal of Comparative Economics*, vol. 31, 2003.

A prática revela que referida lista de verificação tem sido respondida de forma eminentemente burocrática, em que não raramente o autor da proposta de ato normativo restringe-se a responder todas as perguntas negativamente – afirmando, por exemplo, que não há alternativas para resolver o problema que a norma se propõe a solucionar, ou que a norma não produz impactos sobre o meio ambiente – sem, no entanto, fundamentar tais respostas.

Essa constatação é de extrema importância e voltaremos a ela mais adiante. Antes disso, deve se destacar que o objetivo central de qualquer administração pública é promover o bem-estar social. Pelo menos em princípio. Isto porque, na maior parte do tempo, políticos, tecnocratas e reguladores em geral, estão sob pressão de agir seja porque grupos privados bem organizados e financiados têm interesses em causas específicas, porque pessoas influentes procuram satisfazer demandas que consideram urgentes, ou por conta de ideias e promessas de campanha (independentemente do populismo das proposições), ou, ainda, pela pressão popular, da imprensa, ou mesmo, nos dias de hoje, das mídias sociais, que consideram que uma questão deva, ou não, ser atendida prontamente.

Sob esta perspectiva, admite-se que a análise de custo benefício regulatório seja uma ferramenta essencial (SUNSTEIN, 2018, p. 24). No entanto, sua adoção deve ser mais profunda, nos estudos de impacto regulatório, do que um instrumento meramente burocrático e sua aplicação, no sentido de minimizar o papel de interesses privados, falácias, idiosincrasias, intuições pessoais, entre outros, deve ser contextualizada e adequada ao paradigma de Estado Democrático de Direito.

Os princípios fundamentais da República – dignidade da pessoa humana, valor social do trabalho e da livre-iniciativa, pluralismo político, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação – são condições imprescindíveis para a análise de custo benefício de políticas públicas e devem funcionar como guias para o agente regulador.

O que se pretende, portanto, ao instituir a análise de custo benefício como parte integrante de uma filosofia regulatória mais bem definida no sistema político-legislativo brasileiro é que a administração e o governo tomem decisões fundamentadas naquilo que seus atos serão efetivamente capazes de produzir (SUNSTEIN, 2018, p. 24), mas sua estruturação não pode ficar limitada aos aspectos quantitativos indicados pelos guias de avaliação de políticas públicas editados pelo governo federal.

Diferentemente do que dispõem os manuais do governo federal, elementos qualitativos, a exemplo da equidade, também devem ser observados pelo agente regulador. A legislação internacional aponta claramente nesse sentido, principalmente se tomada, a guisa de exemplo, a Ordem Executiva nº 13.563 editada pelo governo de Barak Obama, nos Estados Unidos.

*Ordem Executiva 13563.* (...) Nosso sistema regulatório deve proteger a saúde pública, o bem-estar, a segurança e o meio-ambiente ao mesmo tempo em que promova crescimento econômico, inovação, competitividade e criação de empregos. Deve se basear na melhor ciência disponível. Deve permitir participação pública e abertura para a troca de ideias. Deve promover previsibilidade e reduzir incertezas. Deve identificar e usar as melhores, mais inovadoras e menos onerosas ferramentas para alcançar as finalidades regulatórias. Deve levar em conta benefícios e custos, tanto quantitativos quanto qualitativos. Deve assegurar que as regulações sejam acessíveis, consistentes, escritas em linguagem simples e fáceis de serem entendidas. (...) Na aplicação desses princípios, cada agência é direcionada a usar as melhores técnicas disponíveis para quantificar benefícios presentes e futuros, de forma antecipada, e os custos da maneira mais precisa possível. Quando apropriado e permitido pela lei, cada agência deve considerar (e discutir quantitativamente) valores que são difíceis ou impossíveis de quantificar, incluindo equidade, dignidade humana, justiça e impactos distributivos.<sup>18</sup>

Colocada dessa forma, a análise de custo benefício regulatório tem a vantagem de obrigar o regulador a contemplar tudo o que importa para o bem-estar da população, focando nas consequências humanas (SUNSTEIN, 2018, p. 12) e contemplando os conceitos de custo benefício de modo compatível com o paradigma de Estado Democrático de Direito<sup>19</sup> –

<sup>18</sup> Executive Order nº 13.563. Improving Regulation and Regulatory Review. Tradução livre – no original: “Our regulatory system must protect public health, welfare, safety, and our environment while promoting economic growth, innovation, competitiveness, and job creation. It must be based on the best available science. It must allow for public participation and an open exchange of ideas. It must promote predictability and reduce uncertainty. It must identify and use the best, most innovative, and least burdensome tools for achieving regulatory ends. It must take into account benefits and costs, both quantitative and qualitative. It must ensure that regulations are accessible, consistent, written in plain language, and easy to understand. (...) In applying these principles, each agency is directed to use the best available techniques to quantify anticipated present and future benefits and costs as accurately as possible. Where appropriate and permitted by law, each agency may consider (and discuss qualitatively) values that are difficult or impossible to quantify, including equity, human dignity, fairness, and distributive impacts”.

<sup>19</sup> Segundo José Afonso da Silva (1988, p. 22), “a democracia que o Estado democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, II), em que o poder emana do povo, deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por seus representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de formas de organização e interesses diferentes na sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de

que consagra tanto o pluralismo político quanto a ciência como instância de debates e críticas abertas, além da participação da população na formulação das políticas públicas.

A questão central, portanto, atine-se ao procedimento para viabilizá-la de acordo com a Constituição de 1988 e seus procedimentos e a crítica que faz ao Decreto nº 9.203/17 e aos manuais editados pelo governo federal se coloca na ausência de ferramentas mais bem estruturadas para o levantamento dos custos e dos benefícios que envolvem questões qualitativas, que podem ser facilmente evitadas sob o pretexto da impossibilidade descrita pelo texto da norma.

Tais assertivas ressoam no entendimento de Salinas (2008) e Paula (2016) quanto à redução à mera burocracia de elementos essenciais para a edição de atos normativos. Ou seja, os manuais editados pelo governo federal, ao invés de conferir instrumentos mais elaborados capazes de superar as dificuldades iniciais apresentadas pelo sistema, fomentam os agentes reguladores a tomarem o caminho fácil, legalizando a não apresentação da avaliação de custos e benefícios.

Não se discute que existam problemas de difícil quantificação, problemas estes que vão muito além de meras equações matemáticas, esbarrando frequentemente em questões morais de difícil diálogo com a população. É o caso, por exemplo, da atribuição de um valor monetário para a vida.

A esse respeito Sunstein (2018, p. 39) afirma que a discussão acerca da atribuição do valor monetário à vida nos leva ao coração do argumento para o uso da análise de custo benefício e esbarra diretamente em importantes questões filosóficas.

A análise de custo benefício, neste aspecto, liga-se à doutrina clássica utilitarista de Jeremy Bentham na medida em que objetiva traduzir todos os bens morais em uma única moeda corrente (SANDEL, 2019, p. 55) – neste caso, a valoração, em reais, dos custos e benefícios estimados pelo projeto.

Quando o governo realiza uma análise de custo benefício, alguns de seus números vem de um único conceito, chamada de *valor da vida estatística* (*VSL – Value of Statistical Life*). A ideia pode parecer assustadora, mas esse conceito é central para monetizar os benefícios de regulações que objetivam salvar vidas. Quer o problema envolva

---

opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício”.

qualidade do ar e da água ou segurança alimentar, no trabalho, ou nas vias públicas, o maior benefício monetizável é normalmente aferível pelo uso do VSL.<sup>20</sup>

Apesar de objeções moralistas a respeito do assunto uma coisa não se discute: quer assumam ou não estarem usando alguma métrica para atribuição de valor à vida estatística, agentes reguladores, inevitavelmente, estão usando uma. E, como bem coloca Sunstein (2018, p. 39), “os reais problemas são qual a valoração correta, qual o método utilizado para alcançar esse valor, e se devemos ou não ser transparentes a respeito disso”.<sup>21</sup>

Prova disso, Sandel (2019, p. 59-60), citando os estudos de Orlei Ashenfelter e Michael Greenstone,<sup>22</sup> explica, exemplificando um caso real e sob a lógica dos defensores do utilitarismo, que vida estatística tem um preço, quer admitamos quer não.

Por exemplo, o uso do automóvel implica uma perda previsível de vidas humanas – mais de 40 mil mortes por ano nos Estados Unidos. Mas isso não nos conduz a uma sociedade sem carros. De fato, não nos leva sequer a reduzir o limite de velocidade. Durante uma crise de petróleo em 1974, o Congresso dos Estados Unidos estabeleceu um limite nacional de velocidade de 90 km/h. Embora o objetivo fosse economizar combustível, um dos efeitos do limite mais baixo foi a redução dos acidentes fatais no trânsito.

Na década de 1980, o Congresso revogou essa restrição e muitos estados aumentaram o limite de velocidade para 100 km/h. Os motoristas ganharam tempo, mas as mortes no trânsito voltaram a aumentar. Naquela ocasião, ninguém fez uma análise de custo e benefício para determinar se os benefícios da direção mais rápida compensavam o custo em vidas. Alguns anos mais tarde, no entanto, dois economistas fizeram as contas. Eles definiram o benefício do limite de velocidade maior em termos de economia de tempo na ida e na volta para o trabalho, calcularam o benefício econômico do tempo poupado (avaliado na média de 20 dólares por hora) e dividiram os lucros pelo número de mortes adicionais. Descobriram que, pela facilidade de dirigir mais depressa, os americanos estavam efetivamente avaliando a vida humana à taxa de 1,54 milhão de dólares cada. Esse era o ganho financeiro, por acidente fatal, de dirigir 10km/h mais rápido.

Os defensores da análise de custo e benefício observam que, ao dirigir a 100 km/h, em vez de 90 km/h, estamos implicitamente avaliando a vida humana em 1,54 milhão – muito menos do que os 6 milhões por vida normalmente atribuídos por agências do governo dos Estados Unidos ao estabelecer os padrões de poluição e as regras de saúde e segurança. Então, por que não ser explícitos quanto a isso? Se é inevitável

<sup>20</sup> Tradução livre – no original: “When government conducts cost-benefit analysis, some of its numbers come from a single figure, called the value of statistical life (VSL). The whole idea might seem creepy, but the figure is central to monetizing the benefits of life-saving regulations. Whether the issues involve clear air and water or safety in food, at work, and on the road, the major monetized benefits are usually generated by using VSL”.

<sup>21</sup> Tradução livre – no original: “The real issues are what value should be, what method we use to come up with, and whether we should be transparent about it”.

<sup>22</sup> Using mandated speed limits to measure the value of statistical life. *Journal of Political Economy*, vol. 112, n. S1, 2004 (*Volume Supplement*).

trocar certos níveis de segurança por determinados benefícios e conveniências, argumentam eles, deveríamos fazer isso conscientemente, comparando os custos e benefícios tão sistematicamente quanto possível – mesmo que isso implique colocar uma etiqueta de preço na vida humana.

O assunto é sensível e encontra incontáveis objeções baseadas nas dificuldades morais em se atribuir, conscientemente, um valor à vida. Mas, se contém óbices práticos, principalmente no diálogo com as pessoas, este tipo de ferramenta, aliada a outras tantas que se integram ao repertório da análise de custo benefício regulatório, fomenta a discussão a respeito da qualidade e adequação das políticas públicas. Além disso, e justamente nessa medida, como afirma Sunstein (2018, p. 25),

(...) a análise de custo benefício regulatório tem a grande virtude de explicar por que algumas decisões são difíceis – e de forçar agentes públicos e outros a formularem as perguntas corretas. Direciona-os a perguntar: As vidas das pessoas estão sendo melhoradas, ou não, pelas iniciativas relevantes?<sup>23</sup>

É evidente que a teoria é imperfeita na medida em que casos complexos nem sempre oferecerão respostas quantitativas, sendo, como dito, de difícil monetização valores intrínsecos da população, ou, mesmo quando ofereçam tais respostas, nem sempre a aferição dessas unidades será de fácil percepção. Daí a crítica à regulação formulada por Friedrich Hayek, para quem o problema do “conhecimento disperso na sociedade” implica a dificuldade da construção de planejamentos de longo prazo centralizados pelo governo (HAYEK, 1945).

Por sua vez, a crítica recebida quanto à desconexão entre os conceitos de bem-estar e a análise de custo benefício que, observada sob uma premissa utilitarista e tecnocrática, poderia justificar, apenas em termos monetários, políticas públicas discriminatórias. No entanto, e por esta razão é fundamental uma maior profundidade nos estudos a respeito do tema, a análise de custo benefício regulatório deve ser enquadrada no paradigma de Estado Democrático de Direito – com a aplicação dos princípios fundamentais da República já referidos por este ensaio.

Sob essa premissa, mantendo em mente os princípios constitucionais que servirão de fundamento maior para a aplicação das ferramentas de análise regulatória, temos que a análise de custo benefício é, na verdade, um esforço de implementação de uma ideia mais abrangente, ligada

<sup>23</sup> Tradução livre – no original: “(...) cost benefit analysis has this great value of explaining why some decisions are difficult – and of forcing officials and others to ask the right questions. It directs them to ask: Are people’s lives being improved, or not, by the relevant initiative?”.

ao conceito de *welfarism*,<sup>24</sup> não ao ideal arquitetônico benthamita de utilitarismo. Quer dizer que a análise não foca, exclusivamente, em prazeres e sofrimentos, apesar de sua importância (SUNSTEIN, 2018, p. 23).

A análise de custo benefício inclui tudo o que importa para o bem estar das pessoas, incluindo bens qualitativos tão diversos quanto a saúde física e mental, liberdade da dor, um senso de significado, cultura, qualidade do ar e da água, bem-estar dos animais, segurança alimentar, áreas de preservação e acesso a prédios públicos.<sup>25</sup>

O reposicionamento da análise de custo benefício regulatório, deixando de ser um mero quesito em uma lista de verificação burocrática, para integrar o âmbito de uma filosofia regulatória bem estruturada e com a aplicação de seus instrumentos diante dos ideais constitucionais, deve reafirmar o Estado Democrático de Direito, na medida em que instruirá a elaboração de regulações e políticas públicas mais aproximadas dos anseios e necessidades daqueles que mais são afetados pelo ato, principalmente porque, apesar de sua proximidade com alguns elementos tecnocratas, deve trazer em seu bojo ampla abertura ao debate com a comunidade científica e uma aproximação efetiva e coesa com a população que, decisivamente, deve participar do processo de elaboração das políticas públicas.

## V Conclusão

Evidente que o assunto merece mais estudos tanto sobre a sua centralidade no sistema brasileiro de análise e intervenção regulatória quanto a respeito de suas ferramentas, na medida em que a extensão do presente artigo não permite o aprofundamento necessário para que sejam exploradas exaustivamente.

E se estiver ao nosso alcance o uso de uma métrica capaz de identificar as melhoras e os prejuízos efetivamente observados pela população destinatária da regulação em termos de bem-estar, então o uso da análise de custo benefício perde sua função. No entanto, admite-se que, até o momento, não estamos diante de uma metodologia confiável para a

<sup>24</sup> Segundo definição de Amartya Sen (1979, p. 468), “o julgamento da qualidade relativa entre alternativos cenários deve ser baseado exclusivamente em, e tomados como uma função crescente dos respectivos conjuntos de utilidades individuais nesses cenários”. No original: “the judgement of the relative goodness of alternative states of affairs must be based exclusively on, and taken as an increasing function of, the respective collections of individual utilities in these states”.

<sup>25</sup> Tradução livre – no original: “Cost-benefit analysis includes everything that matters to people’s welfare, including such qualitative diverse goods as physical and mental health, freedom from pain, a sense of meaning, culture, clean air and water, safe food, pristine areas, and access to public buildings”.



mensuração e quantificação (pelo menos em termos monetários) do saldo líquido (resultado de uma equação matemática entre a melhora e a piora na qualidade de vida) resultante da regulação (SUNSTEIN, 2018, p. XIV).

A vantagem do sistema político-legislativo brasileiro é que a edição do Decreto nº 9.203/17 coloca a análise de custo benefício dos atos regulatórios como critério legal que deve ser observado, quando possível, para a edição das políticas públicas. É verdade que, apesar de merecer aplausos, a metodologia regulatória no Brasil ainda deve ser mais apurada.

Neste cenário, é comum encontrar, em legislações mais avançadas, a exigência do “estudo de impacto regulatório” sem que se construa qualquer metodologia para a consecução da pesquisa e a apresentação dos resultados – falha que pretende ser corrigida pela Lei Federal nº 13.848/19 –, significando que a forma de produção deste documento essencial à validade da legislação fica a critério de seu autor, já que, como já observado por Salinas (2008), as exigências contidas na legislação e nos manuais governamentais, hoje, são encaradas como mera exigência burocrática.

O reposicionamento legislativo da análise de custo benefício apresentará, também, o mérito de alterar o papel do Poder Judiciário no controle de legalidade do ato regulatório, na medida em que os juízes estão sendo, cada vez mais, acionados para invalidar atos normativos e verificar a constitucionalidade de políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo (SUNSTEIN, 2018, p. xvii).

No mais, a divulgação de relatórios preliminares dos custos e benefícios considerados pelo agente regulador, como critério de validade do ato, além de conferir mais legitimidade e transparência à política pública a ser implementada, também contemplará a possibilidade de a sociedade cobrar responsabilidades dos governantes.

A intenção do presente estudo, mostrando-se impossível num ensaio curto a exploração perfunctória de seus elementos, é trazer a análise de custo benefício ao centro do debate regulatório no Brasil e, nesta seara, a instalação de uma metodologia para a elaboração de qualquer prática regulatória merece especial atenção e, ante a essencialidade da questão, a adoção da análise de custo benefício, enquanto filosofia regulatória, pode direcionar as políticas públicas ao caminho correto.

Finalmente, pode-se concluir que a análise de custo benefício regulatório, apesar de suas limitações metodológicas, mostra-se ferramenta a impedir regulações reativas, voluntaristas, marqueteiras ou, ainda, direcionadas por e para grupos privados organizados. Mas tudo isso de pouco servirá se sua metodologia não observar as exigências do constitucionalismo democrático, o que lhe impõe um compromisso substancial com os

direitos fundamentais e procedimental com a democracia, participação, diálogo, abertura à crítica, entre outros.

### **Cost-benefit analysis as a regulatory philosophy**

**Abstract:** The evaluation of public policies raises a number of debates in the social, political, academic and scientific communities, mainly because of the absence of clear criteria or the ineffective application of those already established by the law. The Decrees 9197/17 and 9203/17, in addition to the manuals issued by the federal government, try to shed light on the guidelines for the edition of these regulatory acts and, especially, for public governance. In spite of this, the absence of a regulatory philosophy well-grounded in objective elements that contemplate the Democratic State of Law paradigm, respecting the guarantees provided by the Constitution and the International Treaties, tends to reduce the studies of regulatory impact to the listing of quantitative elements, in detriment of qualitative issues, fundamental principles of the Republic. In this sense, the repositioning of the regulatory cost-benefit analysis, carried out in ways to reaffirm de Democratic Rule of Law, should provide instruments of management and control, including by the judiciary, required to improve the quality of public policies.

**Keywords:** Public policies. Public governance. Regulatory state. Cost-Benefit Analysis. Democratic state of law.

### **Referências**

- ABU-EL-HAJ, Jawdat. Da “Era Vargas” à FHC: transições políticas e reformas administrativas. *Revista de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará*, v. 36, n.1/2, p. 33-51, 2005.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, 2005.
- BRASIL. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análises ex ante*. v. 1. 2018.
- BRASIL. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análises ex post*. v. 2. 2018.
- BRASIL. Presidente interino (1931-1934: Getúlio Vargas). *Discurso pronunciado no Palácio do Catete durante a instalação da comissão legislativa encarregada da reforma das*

*leis eleitorais*. Rio de Janeiro, 4 maio 1931. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/getulio-vargas/perfil-parlamentar-de-getulio-vargas>. Acesso em: 3 jul. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito regulatório: temas polêmicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

DJANKOV, S. *et al.* The new comparative economics. *Journal of comparative economics*, vol. 31, p. 595-619.

DOMINGUES, Juliana Oliveira. Agências reguladoras e desenvolvimento. In: BARRAL, Welber (Org.). *Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Singular, 2005. p. 167-192.

ESTADOS UNIDOS. Executive Order 13563 of January 18, 2011. *Improving regulation and regulatory review*. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/governanca/regulacao/documentos/biblioteca-internacional/2011/executive-order13563.pdf/@@download/file/Executive%20Order%2013563.pdf>.

FERREIRA JUNIOR, Amarilo; BITTAR, Marisa. Educação e Ideologia Tecnocrática na Ditadura Militar. *Cad. Cedes. Campinas*, v. 76, p. 333-355, 2008.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GUERRA, Sérgio. *Agências reguladoras: da organização administrativa piramidal à governança em rede*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HAYEK, Friedrich A. The use of knowledge in society. *The American Economic Review*, v. 35, n. 4, p. 519-530, 1945.

JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MILL, John S. *Utilitarianism*. Scotts Valley, CA: Createspace Independent Publishing Platform, 2018.

OCDE (OECD). *Indicator of regulatory policy and governance. Latin America 2016. Brazil*. Paris: OECD Publishing. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Brazil-regulatory-policy-ireg-2016.pdf>.

PAULA, Felipe de. *Avaliação legislativa no Brasil: limites e possibilidades*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016.

SALINAS, Natasha Schimitt C. *Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos*

para entidades do terceiro setor. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2008.

SANDEL, Michel J. *Justiça: o que é a coisa certa a fazer*. Trad. Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 27. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

SANTOS, Flavio Reis dos. *Tecnocracia capitalista: fundamentos e implicações para a educação*. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de ciências Humanas e Educação, Universidade de São Carlos, 2014.

SARAIVA, Enrique J. *O sistema empresarial público no Brasil: gênese e tendências atuais*. Brasília: Instituto de Planejamento Econômico e Social – IPEA; Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL, 1988.

SEN, Amartya. Utilitarianism and welfarism. *Journal of Philosophy*, v. 76 (9, p. 463-489), 1979.

SHLEIFER, Andrei. Understanding regulation. *In: European financial management*, v. 11, n. 4, p. 439-45, 2005.

SILVA, José Afonso da. O Estado democrático de direito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 173, p. 15-34.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SOUZA, Celina. Modernização do estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27-45.

SUNSTEIN, Cass R. Beyond the precautionary principle. *John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper*, n. 149. 2002.

SUNSTEIN, Cass R. *The cost benefit revolution*. Cambridge, MA: MIT Press, 2018.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GUMIERO, Thiago Antonelli; SOUZA NETO, César Cardoso de. A análise de custo benefício enquanto filosofia regulatória. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 21, n. 118, p. 211-230, nov./dez. 2019.

---

Recebido em: 09.09.2019

Aprovado em: 22.11.2019