

**PRO-REG**

PROGRAMA DE FORTALECIMENTO  
DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA  
GESTÃO EM REGULAÇÃO

**Desenho de uma  
Estratégia de Implantação e Institucionalização da  
Análise do Impacto Regulatório**

**Relatório Final  
Contrato N° 110/2008**

**Elaboração**

**Alketa Peci**

## Índice Analítico

Sumário Executivo .....	4
1. Análise do Impacto Regulatório (AIR) .....	8
1.1 Conceito e Uso .....	8
1.2 O potencial da adoção da AIR em países em desenvolvimento .....	11
1.3 Fatores que influenciam a adoção da AIR .....	14
2. Metodologia do trabalho .....	17
3. <i>Benchmarking</i> internacional .....	20
3.1. Experiência norte-americana .....	20
3.2 Experiência européia .....	25
3.3 Experiência britânica .....	32
3.4 Experiência mexicana .....	37
4. Pesquisa de campo no contexto brasileiro .....	43
4.1 Familiaridade com o instrumento de AIR .....	43
4.2 Motivação para adoção da AIR .....	44
4.3 Levantamento das capacidades organizacionais existentes .....	47
4.4 Percepção acerca formatos organizacionais responsáveis pela implantação da AIR no	

Brasil.....	54
4.5 Capacidades técnicas necessárias em termos de recursos humanos.....	58
4.6 Desafios à implementação da AIR no Brasil.....	59
5. Recomendações: estratégia de implantação e institucionalização da AIR...	64
6. Referências bibliográficas .....	69
Anexo .....	73

## Sumário Executivo

O presente documento apresenta o relatório preliminar que busca responder aos objetivos do Contrato N° 110/2008, referente à proposta de desenho de uma estratégia de implantação e institucionalização da Análise do Impacto Regulatório (AIR) como instrumento de apoio à melhoria da qualidade de regulação.

A primeira parte do relatório analisa os principais conceitos e o uso da AIR no contexto da melhoria regulatória, redefinindo o instrumento como um processo de gestão regulatória por resultados, orientado pelos princípios da transparência, tecnicidade e legitimidade. Esta definição guiará a concepção da estratégia de implantação a ser proposta a seguir. Paralelamente, são relatados alguns estudos que analisam o uso ou o potencial uso da AIR em países em desenvolvimento, com o objetivo de destacar a relevância do contexto político-institucional na adoção do instrumento. Por fim, são discutidos alguns fatores que influenciam a adoção do instrumento, ressaltando as especificidades do contexto brasileiro que justificam uma abordagem que insere as estratégias de AIR no contexto do funcionamento do governo como um todo.

A metodologia do trabalho é relatada na segunda parte do documento, destacando o *benchmarking* da experiência internacional em AIR, assim como a pesquisa de campo realizada em agências reguladoras brasileiras e outros públicos-alvos relevantes ao contexto de regulamentação. A análise do caso norte-americano, da União Européia, do Reino Unido e do México serviu para construção de uma Matriz de Referência com as principais boas práticas que foram avaliadas a partir de entrevistas nas agências e com outros *stakeholders* do contexto brasileiro. Os dados foram coletados via pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semi-estruturadas e tratados qualitativamente.

A terceira parte do trabalho discute os principais resultados do *benchmarking* internacional, buscando não analisar apenas características relativas à estrutura organizacional e humana, mas também inserir a análise num contexto político-institucional mais amplo, de forma a melhor compreender as peculiaridades encontradas.

No caso norte-americano, com uma sólida tradição em revisão da qualidade regulatória, destaca-se a orientação racional e o papel da informação no processo, manifestos numa orientação empírica da AIR. Esta orientação mantém-se firme, independentemente da posição partidária do governo, uma vez que expressa o *ethos*

da cientificidade da cultura americana. A forte sustentação em leis procedimentais da atividade dos órgãos da administração pública norte-americana traz certa solidez ao processo, o que não se traduz em rigidez, uma vez que boa dose de flexibilidade é obtida pela obediência à orientação Presidencial, assegurada, também, pela vinculação organizacional (*Office of Information and Regulatory Affairs*) à Casa Branca.

O contexto europeu se caracteriza por maior complexidade institucional, o que o aproxima do caso brasileiro. A abordagem integrada da AIR caracteriza o processo, assim como sua vinculação ao planejamento estratégico da Comissão Européia. Embora a unidade organizacional responsável pela AIR em nível central (Impact Assessment Board) tenha apenas um papel opinativo, sua força crescente assegura-se por este grau de integração, assim como por mecanismos formais e informais de cooperação e coordenação.

A experiência britânica em AIR destaca-se pelo apoio político de alto nível ao processo de melhoria regulatória, pelo processo de persuasão e construção de alianças intragovernamentais e intergovernamentais, assim como pela expertise da unidade centralizada de melhoria regulatória ao longo do processo. No entanto, trata-se de um contexto institucional mais simplificado do que o brasileiro, com responsabilidades compartilhadas com unidades de AIR ministeriais e lacunas ou sobreposições organizacionais. Um sofisticado sistema de *check and balance* assegura a integridade do sistema regulatório, aberto à participação formal e informal de outros *stakeholders*, como a *National Audit Office* e organizações representativas do setor privado e terceiro setor. Boas práticas também se revelam na área de treinamento e construção de capacidades em termos de recursos humanos.

Por fim, a experiência mexicana foi analisada pela sua proximidade cultural no contexto latino-americano, mas revela-se um caso mais formal de adoção da AIR, talvez por mimetismo institucional, uma vez que o país é membro da OCDE. Caracteriza-se pela orientação excessiva em termos de competição e simplificação administrativa e falta de orientação social ou ambiental na abordagem de AIR, como nos outros contextos estudados.

A quarta parte do relatório discute os resultados da pesquisa de campo realizada com órgãos reguladores e outros atores direta ou indiretamente envolvidos no marco regulatório brasileiro. Inicialmente, destaca-se a falta de familiaridade com o

instrumento de AIR, formalmente desconhecido por boa parte dos entrevistados, assim como as principais motivações que podem justificar sua adoção, dentre as quais prevalece a melhoria do processo de regulamentação, uma necessidade que surge naturalmente com o aperfeiçoamento do marco regulatório brasileiro. Percebe-se certa disparidade no processo de sensibilização da alta direção das agências acerca do potencial da AIR. Tudo indica que esta sensibilização depende do formato da agência (mais próximo ou não do formato da agência reguladora independente), assim como da comunicação dos participantes do PRO-REG com o alto nível decisório desses órgãos.

No que tange ao levantamento das capacidades organizacionais existentes, a pesquisa revela que boa parte do corpo dirigente das agências responde positivamente ao desafio da adoção sistemática da AIR no Brasil. A razão desta predisposição reside no fato de que os respondentes consideram que as agências já incorporam uma série de práticas que compõem o processo de AIR, tais como: posse e uso de sistemas de informação e bancos de dados necessários para realizar as avaliações; incorporação de instrumentos de transparência e comunicação com os públicos-alvos; a orientação por um processo racional de tomada de decisão e a elaboração de uma agenda regulatória que especifica as prioridades da regulamentação. A necessidade de harmonizar e normatizar os procedimentos de consulta pública, assim como de vincular as agenda setoriais a uma política regulatória interministerial é destacada ao longo do relatório.

A seguir, avalia-se a percepção acerca dos possíveis formatos organizacionais responsáveis pela implantação da AIR no Brasil, especificamente, o órgão supervisor da qualidade regulatória e as unidades organizacionais e interorganizacionais de AIR. Com relação ao primeiro, revela-se uma forte resistência decorrente, principalmente, de uma percepção de controle sobre entes de natureza independente, quando estas são consideradas objeto exclusivo da revisão regulatória. As unidades organizacionais de AIR são vistas positivamente, como um instrumento adequado para institucionalizar a cultura, propulsionar a aprendizagem e capacitar o corpo técnico.

Com relação às capacidades técnicas necessárias em termos de recursos humanos, os entrevistados destacam a necessidade de treinar e disseminar internamente o instrumento de AIR e ressaltam o papel que o PRO-REG pode desempenhar nesta direção.

De forma a situar a análise acima destacada num contexto maior de funcionamento do governo como um todo, que ajuda a perceber os desafios da estratégia de implantação de AIR no Brasil, o relatório também discute: o desafio da formulação versus implementação de políticas públicas; a diversidade de formatos regulatórios institucionais e organizacionais e a diversidade dos instrumentos de produção normativa.

A análise acima resumida serve de base às principais recomendações elaboradas neste relatório com relação à estratégia de implantação e institucionalização da AIR, especificamente, às capacidades técnicas necessárias em termos organizacionais e de recursos humanos.

# 1. Análise do Impacto Regulatório (AIR)

## 1.1 Conceito e Uso

A regulação está estreitamente relacionada com o papel do Estado e suas transformações históricas. Em economias como a brasileira, as reformas de liberalização e privatização modificaram substancialmente o papel do Estado, até então caracterizado pela intervenção direta e indireta na vida econômica e social. Os primeiros anos de reforma foram dedicados ao estabelecimento dos novos entes reguladores e os principais debates centraram-se em torno do seu formato organizacional e papel institucional. No entanto, o Estado regulador continua a enfrentar o desafio do desenvolvimento, desempenhando um papel importante na sustentação de marco regulatório essencial para operação de mercados, na sua maioria, imperfeitos ou até ausentes. A questão da melhoria de qualidade reguladora entra na agenda atual de discussões.

AIR é um dos instrumentos disponíveis para melhorar a qualidade da regulação. De fato, o instrumento deve ser considerado parte de uma abordagem sistemática que busca a melhoria da qualidade de decisões regulatórias, ao lado de outras políticas, instituições e instrumentos.

AIR consiste na análise e avaliação dos possíveis benefícios, custos e impactos de regulamentações novas ou já existentes. Em termos práticos, AIR começa com a identificação e análise do problema e dos objetivos que buscam se alcançar por meio de determinada política regulatória e continua com a avaliação dos custos e benefícios dos possíveis processos para a sua implementação, optando para a alternativa que oferece o maior benefício público. AIR apóia o ciclo de políticas públicas, trazendo informações, dados empíricos relevantes e construindo bases racionais para a tomada de decisão (OCDE, 2008).

Derivada do referencial teórico de *policy analysis*, AIR é amplamente utilizada especialmente em países como EUA, Canadá, Austrália, México, Reino Unido, Dinamarca e Holanda, com crescente adesão de outros países do mundo, como conseqüência de recomendações recentes de organismos internacionais (UE, 2004). De acordo com Rodrigo (2005), até o final de 2000, 14 países membros da OCDE



tenham adotado programas abrangentes de aplicação da AIR, enquanto 6 outros usavam o instrumento para algumas regulamentações.

A especificação do método de mensuração a ser aplicado é um elemento central do desenho e desempenho da AIR. Nos países do OCDE são usados métodos como: análise custo-benefício, análise de eficiência de custo (*cost effectiveness*), análise fiscal ou orçamentária, análise de consequência (efeito) (*consequence analysis*), análise de custo de conformidade a regras (*compliance cost analysis*) e teste de impacto nos negócios. Boas práticas internacionais sugerem que os sistemas de AIR devem aplicar o princípio do custo-benefício para todas as decisões regulatórias.

No entanto, o método de análise a ser utilizado deve se basear em julgamentos práticos acerca da viabilidade e custos de adoção. Uma abordagem incremental, baseada na adoção gradual e crescente do método é adequada para ultrapassar as dificuldades práticas e conceituais. O importante é reduzir o número de métodos analíticos a serem utilizados, de forma a incentivar a padronização e uniformidade de aplicação, permitindo análises comparativas entre várias regulações e ganhos de aprendizagem. Paralelamente, estratégias de coleta de dados devem ser desenvolvidas e implementadas, uma vez que os benefícios da AIR dependem da qualidade dos dados utilizados para a análise (Rodrigo, 2005).

Entre os principais benefícios do AIR destacam-se o fortalecimento da governança regulatória, melhoria da competitividade do país via um ambiente regulatório mais sólido, apoio à tomada de decisão no processo de políticas públicas, assim como a difusão de uma cultura e linguagem comum em termos de regulação. AIR apóia os tomadores de decisão a optarem por políticas públicas mais eficientes e com maior impacto social, além de trazer maior transparência ao processo. Mais de que um simples instrumento, a AIR pode ser considerada um processo ou sistema que questiona propostas regulatórias e justifica as opções governamentais (OCDE, 2008; UE, 2004).

Kirkpatrick, Parker e Zhang (2003) também reconhecem que AIR pode contribuir para as duas dimensões de um “bom” sistema regulatório: a) os instrumentos ou formas legais selecionados para alcançar os objetivos desejados; e b) os procedimentos ou os processos pelos quais estes instrumentos são formulados e aplicados. A primeira contribuição da AIR se refere aos resultados/objetivos alcançados em termos de desenvolvimento econômico, social, ambiental e sustentável. Enquanto a contribuição

processual da AIR se mede pelos princípios da “boa governança”, uma vez que o instrumento promove a consistência, a *accountability* e a transparência do processo na tomada de decisão.

De fato, a AIR mistura a necessidade de averiguar a contribuição da regulamentação para os objetivos estratégicos das políticas públicas (lógica interna) com a necessidade de assegurar que a política tem sido baseada na consulta com os *stakeholders* e que os custos e benefícios são transparentes (lógica externa). Dessa forma (Colin, 2005).

A análise das experiências internacionais em AIR especifica alguns requisitos mínimos relacionados às boas práticas na adoção do instrumento (UE, 2004):

- Identificação e análise apropriada do **problema** que uma determinada regulamentação busca resolver;
- Especificação clara dos **objetivos** a serem alcançados e dos *stakeholders* a serem afetados (fazendo sempre uso, quando possível, da quantificação);
- Introdução da avaliação quando ainda existem **múltiplas alternativas** de decisão e consideração dessas diversas alternativas;
- Coleta de informação por meio de **consulta pública**;
- Definição dos **efeitos** a serem considerados: obrigatórios (tais como impactos orçamentários, na competição, etc.) e opcionais, dependendo da área de atuação do órgão responsável;
- Uso explícito e consistente de **critérios, métodos e técnicas** de avaliação das alternativas (embora nunca especificados em legislação);
- Disponibilização dos AIR de forma **transparente**.

Com base nestas boas práticas, é possível redefinir a AIR como um processo de gestão regulatória por resultados, orientado pelos princípios da transparência, tecnicidade e legitimidade. A AIR contribui para o funcionamento interno das organizações públicas ao passo em que melhora a governança e fortalece a democracia.

Resumindo, AIR busca fortalecer a capacidade de gestão regulatória contribuindo diretamente para o alcance dos objetivos do PRO-REG (Programa de Fortalecimento

da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação).

## **1.2 O potencial da adoção da AIR em países em desenvolvimento**

O uso, ou o potencial uso, da AIR em países em desenvolvimento tem sido pouco analisado. Os principais estudos sobre adoção da AIR nesses contextos relacionam-se com as experiências da Coreia e do México (países-membros da OCDE) e identificam sérios problemas de adoção do instrumento. Estudos da OCDE sobre a experiência coreana apontam um *gap* de implementação significativa e um baixo nível de sofisticação da AIR na prática, como consequência da falta de capacidades técnicas dos representantes do governo. Enquanto as falhas da experiência mexicana são atribuídas à baixa qualidade das informações e dos dados necessários que impossibilitam análises quantitativas das propostas regulatórias. Logo, o medo de incentivar a produção de análises quantitativas distorcidas, contribuindo ainda mais para a baixa qualidade dos dados, faz com que as autoridades regulatórias não sejam demandadas a utilizar a AIR (Kirkpatrick, Parker & Zhang: 2003).

AIR pode assumir uma variedade de formas, desde uma simples estimativa de custos financeiros, até análises abrangentes de custos e impactos econômicos e sociais. Pesquisa dos autores acima citados demonstra que, de forma geral, em países em desenvolvimento a compreensão da AIR abrange custos e benefícios. No entanto, não existem diretrizes gerais acerca da abrangência do instrumento. Ainda, a forma de utilização do instrumento varia consideravelmente, com poucos países fazendo uso de análises quantitativas dos custos e benefícios (Kirkpatrick, Parker & Zhang: 2003).

No entanto, é importante destacar que a forma como o instrumento vem sendo utilizado e incorporado à prática de gestão pública diferencia-se de um país para outro. A concepção estratégica acerca da AIR, a abrangência de aplicação do instrumento, a cultura político-institucional do país, o marco legal, as características institucionais e organizacionais, são alguns dos fatores que influenciam esta diferenciação. Ainda, vale lembrar que o próprio conceito da AIR é usado de forma diferenciada em vários países, e, por vezes, dentro do mesmo país (UE, 2004).

Uma diferença potencial e desejável na aplicação da AIR no contexto de países que busquem promover o desenvolvimento sustentável é o uso do instrumento para além da promoção da eficiência dos mercados – tal como se advoga pelo OCDE. De fato, a

redução dos níveis de pobreza deve ser um dos objetivos principais. A regulação desempenha um papel importante na distribuição dos benefícios advindos da maior eficiência dos mercados de acordo com as preferências sociais da sociedade. Por exemplo, caso os impactos positivos e negativos da regulação em termos de preços e oportunidades de emprego são reconhecidas, AIR deve abordar estes efeitos sociais das mudanças regulatórias. Nestes contextos, deve ser apropriado de adotar abordagens diferentes de AIRs, com maior peso na redução da pobreza (Kirkpatrick, Parker & Zhang: 2003).

Ao mesmo tempo, espera-se que AIR pode enfrentar certas dificuldades metodológicas e operacionais quando adotada em países em desenvolvimento e em transição. A aplicação da AIR deve levar em consideração o nível de expertise, assim como os recursos e a informação disponível num dado país, não devendo exceder a capacidade dos departamentos governamentais nessas dimensões. Por exemplo, governos em países de baixa e média renda podem ter baixa capacidade de coletar os dados necessários para realizar as AIRs. Ou, as AIRs podem ser “capturadas” por interesses da elite, levando em avaliações altamente normativas. Dificuldades e perigos podem aparecer quando os benefícios e custos são difíceis de quantificar com precisão. O uso de técnicas econométricas e estudos de engenharia para mensurar custos, assim como pesquisas sobre o quanto as pessoas querem pagar para uma mudança regulatória - usadas para medir benefícios - são relativamente bem desenvolvidas em economias industriais e menos em países economicamente mais instáveis. Por fim, o papel do contexto institucional, ou de arranjos legislativos, administrativos e judiciais pré-existentes no desenho de sistemas efetivos regulatórios é bem conhecido. Limitações da capacidade de regulação possivelmente podem ocorrer em economias menos desenvolvidas e as diretrizes de AIR devem reconhecer tais limitações.

Entre as escassas pesquisas realizadas para analisar a adoção da AIR em países em desenvolvimento ou transição, destaca-se o estudo de Kirkpatrick, Parker & Zhang (2004), onde o Brasil também foi incluído. Segundo os autores, existe alguma compreensão sobre AIR e seus princípios, mas esta compreensão não parece ser largamente difundida, com variações presentes entre as diversas agências e os departamentos governamentais dentro do mesmo país. O uso da AIR é um requerimento formal em 10 dos 40 países pesquisados (especificamente, Coréia, Filipinas, Tanzânia, Jamaica, México, Albânia, Lituânia e Romênia) e 30, dos 40

países, afirmam que AIR é utilizada, de alguma forma, mesmo não sendo um requerimento legal. É interessante também observar que boa parte dos respondentes foram reguladores de indústrias em rede (energia elétrica e telecomunicações), embora também tenham sido incluídos na amostra outros departamentos governamentais (o que também aproxima esta pesquisa da apresentada aqui). Especificamente na América Latina, 6 países responderam que fazem algum uso da AIR e 3 outros negam seu uso, uma resposta considerada relativamente baixa considerando que os sistemas regulatórios foram desenvolvidos há algum tempo nesta região.

O uso da AIR adapta-se ao contexto político-institucional de um dado país. As experiências em países em desenvolvimento apontam uma variedade de formatos de AIR, que correspondem a fatores - de forma geral, limitadores - desse contexto. O diagnóstico desses fatores contextuais, que leve em consideração o funcionamento do governo como um todo, é importante para uma adequada estratégia de implantação do instrumento.

### 1.3 Fatores que influenciam a adoção da AIR

Trabalhos comparativos desenvolvidos em diferentes contextos nacionais têm demonstrado que existe uma relação forte entre a AIR e todo o processo de desenvolvimento regulatório, incluindo aqui uma política regulatória bem concebida, instituições regulatórias fortes e outros instrumentos e mecanismos que asseguram a máxima transparência e *accountability* ao processo. Estes trabalhos têm identificado algumas características estruturais em comuns que influenciam a adoção bem sucedida da AIR. Estas características podem ser:

- a) de **natureza processual**, entre as quais destacam-se a obrigatoriedade do ato normativo, o processo de aprendizagem, a justa “dosagem” da abrangência de aplicação do instrumento, a existência de banco de dados quantitativos para viabilizar a análise de alternativas entre outros); ou,
- b) **de natureza institucional e organizacional**, entre as quais destacam-se o adequado desenho organizacional, as características do staff do órgão responsável para implementar o AIR, o recrutamento de especialistas ou treinamento de RH necessários para aplicar o instrumento, entre outros (Rodrigo, 2005; EU, 2004).

Enquanto as características processuais vêm sendo aprimoradas em vários países do mundo (Ex: EUA, Canadá, Reino Unido ou Austrália estão revisando os métodos e escopo da AIR, melhorando os processos de avaliação do risco ou as metodologias de coleta de dados), a experiência comparativa aponta que não existe um único melhor modelo de implementação da AIR. O mesmo pode ser afirmado com relação aos desenhos organizacionais e institucionais, que diferem de um país para o outro. Quando faltam as capacidades técnicas necessárias em termos de recursos humanos para aplicar AIR em todas as regulações, países como Coréia ou Irlanda têm optado por uma aplicação seletiva do instrumento. O fato é que os desafios institucionais e organizacionais são presentes em qualquer processo de introdução da AIR, especialmente em países em desenvolvimento, pela falta de apoio político ou percepção de custos excessivos de adoção do instrumento (OCDE, 2008).

O presente trabalho, que visa desenhar uma estratégia de implantação e institucionalização da AIR como instrumento de apoio à melhoria da qualidade da

regulação no Brasil, aborda o segundo conjunto de características. Especificamente, o projeto visa analisar as capacidades técnicas necessárias, envolvendo dirigentes e servidores da administração pública com nível de formação profissional e acadêmica necessária para apreender e colocar em prática os pressupostos do AIR, bem como indicar a melhor estrutura organizacional, e sua respectiva vinculação, encarregada desse tipo de análise.

Uma visão realística é necessária para a boa implementação da AIR, que leve em consideração às peculiaridades do contexto brasileiro. As diretrizes da OCDE apontam caminhos a serem adotados em termos de fortalecimento de capacidades organizacionais e de recursos humanos. No entanto, diagnósticos mais aprofundados são necessários para construir um modelo de AIR contextualizado, especialmente, concordando com a análise de Santos (2009) acerca da complexidade do desenho do Estado no Brasil, o que dificulta comparação internacional. Além da dimensão federativa, deve ser considerada a relação entre três poderes constitucionalmente harmônicos e independentes entre si, onde não se admite a delegação de competências legislativas, exceto no que se refere às leis delegadas e às medidas provisórias; a fragmentação interna do Poder Executivo brasileiro, demonstrada pela existência de grande número ministérios e secretarias no âmbito da Administração direta; pela quantidade significativa de órgãos, fundações, autarquias e empresas estatais, e pela existência de um expressivo setor “quase estatal”, parte dele oriundo da estrutura corporativa do Estado Novo, dificulta uma abordagem integrada da regulação; assim como o papel de instituições de controle no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, que atuam, freqüentemente, tensionando a forma como o Poder Executivo se comporta.

De antemão, é possível listar alguns dos desafios institucionais do contexto brasileiro que poderão influenciar a adoção da AIR:

- fragmentação de instituições e do marco regulatório, resultando na ausência de um “sistema” coerente regulatório;
- fraca vinculação com o processo de formulação de políticas públicas, especialmente, devido à falta de atuação dos órgãos responsáveis nesta fase do processo;
- confusão de atribuições referentes às agências reguladoras vis a vis ministérios supervisores;

- relativa complexidade das instituições regulatórias, em comparação com os modelos internacionais;
- multiplicidade de modelos organizacionais e institucionais, que diferem de um setor para outro e dificultam uma abordagem intersetorial;
- multiplicidade de uso de instrumentos regulatórios que dificultam o intercâmbio de experiências e ganhos de aprendizagem;
- baixa cultura de *accountability* e uso precário de instrumentos que aumentam a transparência;

Embora uma série de medidas de consolidação do marco regulatório esteja em curso, os fatores acima analisados servem para contextualizar as peculiaridades do contexto brasileiro que poderão influenciar a implementação da AIR. Como já acima destacado, a adoção da AIR deve contribuir para a melhoria da coordenação e do alinhamento estratégico entre as políticas regulatórias setoriais e o processo regulatório. Este trabalho concentrar-se-á na identificação de capacidades institucionais e organizacionais (especificamente, recursos humanos e estrutura organizacional) que facilitarão a adoção do AIR com a finalidade de melhorar a qualidade da regulação no Brasil.



## 2. Metodologia do trabalho

Em termos metodológicos, o trabalho proposto foi desenvolvido a partir das seguintes linhas:

a) Benchmarking da experiência internacional: realizado com o objetivo de identificar estruturas organizacionais e características dos recursos humanos adotados por outros países com experiência consolidada (ou em vias de consolidação) no uso da AIR, procurando destacar padrões de referência que possam ser adaptados ao contexto brasileiro.

Especificamente, foram analisados os casos norte-americano, pioneiro na adoção da AIR, o caso da União Européia, caracterizada por uma relativa complexidade institucional, próxima ao contexto brasileiro, o caso do Reino Unido, considerando o estágio avançado de desenvolvimento do instrumento e o caso do México, considerando a proximidade cultural com o contexto brasileiro.

Os dados foram coletados via análise documental e bibliográfica, mas também comunicações diretas foram estabelecidas com órgãos supervisores da qualidade regulatória, no caso de surgimento de dúvidas (como no caso do *Better Regulation Executive*, do Reino Unido).

b) Pesquisa de campo em agências reguladoras e outros representantes de públicos-alvo importantes ao contexto brasileiro: realizada com o objetivo de adequar as alternativas propostas em termos de desenho organizacional e capacidades técnicas às realidades institucionais brasileiras e avaliar as percepções positivas ou negativas acerca de propostas alternativas.

Paralelamente, no decorrer dessa fase foram levantados os recursos e capacidades já existentes nas agências reguladoras brasileiras, necessárias para a adoção da AIR, tais como necessidades de RH, informações e bancos de dados existentes, processo de aprendizagem já existentes com instrumentos de avaliação das práticas regulatórias entre outros.

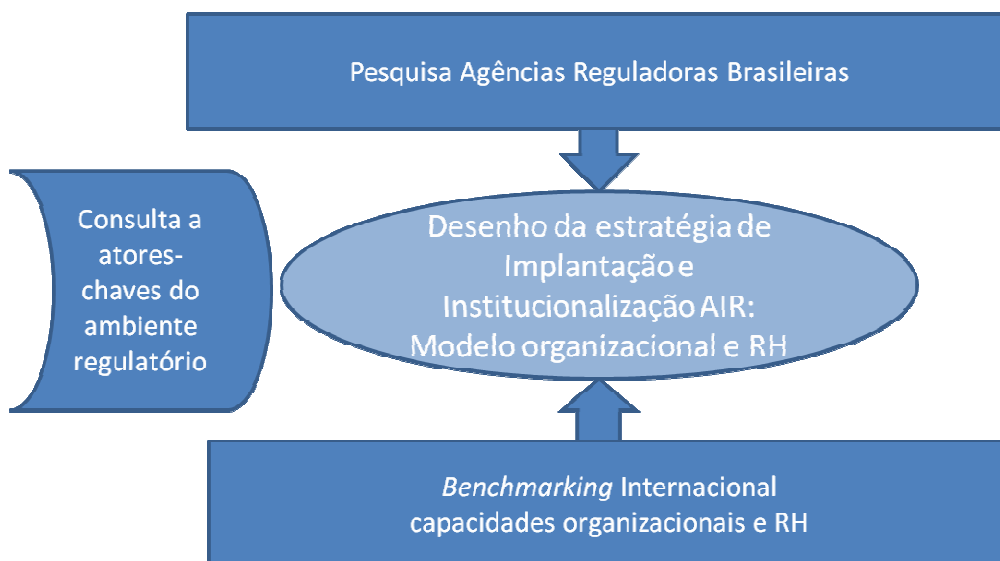
Diferentemente da proposta inicial, que previa o desenvolvimento da pesquisa junto a dois órgãos reguladores, especificamente, Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) e Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), na prática, o número de

agências reguladoras aumentou, como conseqüência da complexidade da pesquisa e por iniciativa dos próprios reguladores. Concretamente, foram entrevistados representantes, de forma geral, alta direção, dessas agências: Anvisa; ANS; Aneel; Ancine; e, ANP.

Paralelamente, foram consultados atores-chaves do processo regulatório brasileiro, visando inserir os modelos propostos numa perspectiva maior institucional que considere o governo como um todo. Concretamente, foram consultados esses atores-chaves do ambiente regulatório: representantes do Ministério de Minas e Energia (órgão formulador de políticas públicas); Tribunal de Contas da União (especificamente, SEFID, órgão responsável para o controle da regulação, com larga experiência em avaliações *ex-ante* e informação transversal acerca das agências reguladoras de infra-estrutura); representantes do Poder Legislativo com atuação na área de regulação (Senador Tasso Jereissati), representantes da sociedade civil organizada (ABAR – Associação das agências reguladoras brasileiras e Idec, entidade atuante na área de regulação).

O meio privilegiado de coleta de dados foi a entrevista semi-estruturada, cujo conteúdo se modificou marginalmente segundo as características particulares dos diferentes públicos-alvo. As entrevistas tiveram uma duração modal de 1 hr, mas houve casos em que se estenderam por mais de uma hora.

A Figura 1 resume a metodologia proposta para o desenvolvimento dos trabalhos.



**Fig. 1 Metodologia do trabalho**

A pesquisa desenvolvida foi de natureza qualitativa, pela maior profundidade que permite à análise. Ao longo do projeto, a consultora participou de vários encontros de trabalho sobre o tema, como o Seminário Internacional de Avaliação do Impacto Regulatório e Reuniões de Trabalho, realizados pelo PRO-REG, espaços rico de troca de opiniões e validações acerca das principais recomendações do relatório.

Embora as principais recomendações desse relatório digam respeito às capacidades organizacionais e de RH necessárias à adoção de AIR no contexto brasileiro, várias recomendações relativas aos procedimentos e metodologia de adoção também foram incluídas, pelo seu caráter indissociável com os objetivos desse projeto de consultoria.

### **3. Benchmarking internacional**

Nesta parte do trabalho será apresentado o *benchmarking* internacional relativo ao processo de adoção da AIR no contexto norte-americano, europeu, britânico e mexicano.

#### **3.1. Experiência norte-americana**

A Constituição norte-americana, no seu Artigo I, Seção 1, atribui ao Congresso o poder de emitir leis. No entanto, ao longo dos anos, o congresso tem aprovado um número considerado de leis que autoriza a criação e atribuição dessa missão às agências regulamentadoras do poder executivo. Existem mais de 100 agências e subagências federais com mandados regulatórios atribuídos pelo Congresso, tais como o *Food and Drug Administration* ou o *Environmental Protection Agency*. Para atingir sua missão, estas agências emitem “regras” ou “regulamentações”, que, na prática, têm a força e o efeito da lei. Regulamentações são quase sempre mais detalhadas de que as leis que permitem sua elaboração; daí decorre uma das justificativas para seu uso. As agências reguladoras têm a obrigação (em parte, originada do estatuto e, em parte, orientadas pelo Presidente – chefe do Poder Executivo) de demonstrar que suas regras baseiam-se em fortes bases racionais (OMB & SGEC, 2008).

É dessa base racional que decorre o tratamento relativo à AIR no contexto norte-americano. Em termos organizacionais, o *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) é a unidade responsável pela AIR no âmbito do poder executivo. O escritório está vinculado ao *Office of Management and Budget* (OMB), indicando, assim, uma orientação pela ótica orçamentária e de gestão no tratamento da AIR. Por sua vez, este escritório é vinculado à Casa Branca – Presidência e sua missão é rever a regulação federal segundo os princípios da análise custo-benefício. O escritório é dirigido por um Administrador indicado pelo Presidente e aprovado pelo Senado.

Conforme destacado por Tozzi (2009) - o primeiro executivo do OMB, instituído no decorrer do Governo Nixon - a gestão das informações é o conceito chave que permeia a atividade do órgão. De fato, a *Paperwork Reduction Act* (a Lei da Redução da Burocracia), responsável por controlar as informações que o governo coleta, e a

*Data Quality Act* (a Lei da Qualidade dos Dados), responsável por controlar as informações que o governo divulga, regem a atividade do órgão. O OMB administra a aplicação destes dois regulamentos e os concomitantes atos administrativos necessários para executar todas as funções dispostas na Lei da Redução da Burocracia, desempenhando funções críticas como:

- implementação de políticas e padrões gerais governamentais, de acordo com regulações e diretrizes federais;
- qualidade, utilidade e rigor analítico da informação usada para apoiar as políticas públicas;
- disseminação e acesso à informação governamental;
- privacidade e confidencialidade;
- registros eletrônicos;
- estatísticas federais.

O OIRA revista regulações consideradas relevantes, propostas e finais, assim como demandas de coleta de informação, antes da publicação no Registro Federal. Considera-se que a revisão coordenada das regras emitidas por uma agência é necessária para que as ações regulatórias não sejam conflitantes com as políticas ou ações planejadas ou adotadas por outra agência e sejam consistentes com o marco legal em vigor, as prioridades Presidenciais e os princípios estabelecidos pela *Executive Order* N°12866, de 1993.

A Ordem Executiva N° 12866, sobre o Planejamento e Revisão Regulatória, direciona as agências regulatórias a emitir regulações que melhorem o bem-estar do povo americano. A ordem demanda às agências do Poder Executivo a avaliar todos os custos e benefícios das alternativas regulatórias disponíveis, a selecionar a abordagem que maximiza os benefícios e a encaminhar para o *Office of Management and Budget* (OMB) as regulações mais relevantes, para serem revisadas. A ordem também especifica a orientação da AIR, uma vez que determina que as agências têm a obrigação de avaliar qualquer impacto adverso no funcionamento da economia, dos mercados privados (incluindo a produtividade, o emprego e a competitividade), da saúde, da segurança e do meio ambiente, incluindo, quando

possível, uma quantificação dos custos, para regulamentações economicamente significantes<sup>1</sup>.

Resumindo, a regulação é vista como consequência de necessidades públicas primordiais, derivadas de falhas dos mercados privados na proteção da saúde e segurança do público, do meio-ambiente e do bem estar do povo americano. Os princípios que balizam a avaliação privilegiam a análise de custos e benefícios, o recurso a informações de natureza científica e técnica, a redução do ‘fardo’ imposto aos cidadãos, empresas e outras unidades do governo, a simplificação administrativa e a clareza e simplicidade na compreensão dos atos regulatórios (EO, 1993). Cecot *et al* (2008) afirmam que a instrução básica da AIR – a especificação máxima de custos e benefícios e avaliação das alternativas – permanece a mesma, desde 1980.

O Circular A-4, de 2003, emitido pelo OMB, especifica os procedimentos de realização da AIR, para regulamentações economicamente importantes. A priorização dos mercados, quando estes funcionam, é o princípio chave da abordagem regulatória norte-americana. No entanto, A-4 também discute outras razões para regulamentação, como “melhorar o funcionamento do governo, remover injustiça distribucional ou promover privacidade e liberdade individual (OMC & SGEC, 2008:12).

É importante notar que o termo agência, de acordo com o *Paperwork Reduction Act*, se refere a: “qualquer departamento executivo e militar, corporação governamental, corporação controlada pelo governo, ou outro estabelecimento do poder executivo do governo (incluindo o *Executive Office of the President*) ou qualquer agência reguladora independente” e não se direciona, apenas, às agências reguladoras independentes (EUA, 2009).

A análise da *Paperwork Reduction Act* também indica que o OIRA se estabelece como um importante elo de coleta e tratamento de informações e documentos governamentais, uma vez que lida com estatísticas federais, com a tecnologia de informação e também relaciona-se, diretamente, com o *National Archives*.

Assim como se verá no caso do Reino Unido, o conceito de AIR nos Estados Unidos passou por um processo de evolução, de uma demanda inicial para avaliar o potencial impacto da regulamentação na inflação até a atual avaliação dos benefícios e custos

---

<sup>1</sup> De acordo com Cecot *et al* (2008) regulamentações relevantes são consideradas aquelas cujos impactos econômicos excedem os U\$ 100 milhões.

potenciais econômicos das novas propostas regulatórias (Kirkpatrick, Parker & Zhang, 2004). No entanto, análises acerca do papel do OMB ao longo das duas décadas de sua existência, revelam que sua função foi apoiada por todos os governos, independentemente da orientação conservadora ou democrata (Tozzi, 2001).

Atualmente, o processo de revisão regulatória está sendo repensado e passando por um amplo processo de consulta pública, visando à elaboração de uma nova ordem executiva sobre o tema. Embora as ordens executivas não costumem passar por um processo de consulta pública, a centralidade dessa revisão tem despertado um alto nível de interesse por parte do público em geral, incentivando o convite à participação ampla, tal como notificado no Registro Federal, de 26 de fevereiro de 2009. As diretrizes presidenciais que guiarão esta revisão regulatória, a ser incorporada numa nova Ordem Executiva, indicam modificações nas relações entre o OIRA e as agências, na maior participação pública nos processos regulatórios das agências, no papel da análise custo-benefício, assim como especificam considerações de justiça e distribuição, conforme citadas a seguir:

I therefore direct the Director of OMB, in consultation with representatives of regulatory agencies, as appropriate, to produce within 100 days a set of recommendations for a new Executive Order on Federal regulatory review. Among other things, the recommendations should offer suggestions for the relationship between OIRA and the agencies; provide guidance on disclosure and transparency; encourage public participation in agency regulatory processes; offer suggestions on the role of cost-benefit analysis; address the role of distributional considerations, fairness, and concern for the interests of future generations; identify methods of ensuring that regulatory review does not produce undue delay; clarify the role of the behavioral sciences in formulating regulatory policy; and identify the best tools for achieving public goals through the regulatory process. (White House, 2009)

É importante destacar que, no contexto norte-americano, o aperfeiçoamento regulatório é visto não apenas como função dos grupos de supervisão governamentais, mas também de grupos localizados fora do governo, como no caso do *Center for Regulatory Effectiveness*. O CRE foi criado em 1996 com o objetivo de oferecer análises independentes de regulamentações emitidas pelas agências governamentais. As próprias atividades do OMB são supervisionadas por este órgão,

cujo objetivo é apoiar o desenvolvimento de políticas regulatórias racionais e já tem uma representação no Brasil.

De acordo com Faria (2004), a OMB vem trabalhando, também, na implementação de um sistema de “peer-review” para avaliar a base científica de novas regras antes de sua edição. No entanto, partes afetadas por uma medida regulatória poderiam questionar a fundamentação científica por trás da iniciativa, exigindo que os reguladores recorressem a um painel de especialistas de fora da agência para reavaliar os aspectos científicos da medida proposta. O objetivo seria melhorar a qualidade da regulação, evitando possíveis conflitos de interesses, ao separar os responsáveis pela edição das regras daqueles que analisam seus aspectos científicos.

Outro ponto importante a destacar na história de avaliação regulatória norte-americana se refere ao fato que as agências regulatórias independentes nem sempre foram objeto de revisão. No decorrer do governo Reagan, responsável pela emissão do Ato Administrativo 12.991, que obrigou que os regulamentos emitidos pelas agências do Executivo passassem pelo OMB para análises e comentários, as agências independentes concordaram a obedecer a esses princípios de maneira voluntária (Tozzi, 2009, 2001).

Na análise da AIR no contexto norte-americano é importante destacar a orientação racional e o papel da informação, manifestado no recurso à abordagem empírica da avaliação – característica esta muito relacionada com a cultura norte-americana (McSwite, 1997). Outro diferencial deste contexto é o caráter procedimental do mesmo, sua forte vinculação com as leis acima relacionadas e o papel destas na atividade dos órgãos da administração pública americana. Estas características são responsáveis por certa estabilidade do sistema de revisão regulatória, cuja flexibilidade, em contrapartida, é obtida pela obediência à orientação Presidencial, assegurada, também pela sua vinculação organizacional à Casa Branca.



### 3.2 Experiência europeia

De forma a compreender as diferenças nos sistemas de avaliação do impacto regulatório adotados no contexto norte-americano e europeu, nessa parte do trabalho se destacam características do contexto institucional que influenciam cada um dos sistemas regulatórios acima analisados. Para isto, se recorrerá ao relatório elaborado por um grupo de trabalho conjunto da OMB norte-americana e do *Secretariat-General* da Comissão Europeia, sobre aplicação da AIR na análise dos impactos dos investimentos e comércio internacional, em 2008 (OMB & SGEC, 2008).

O processo legislativo na União Europeia atribui um papel diferenciado para cada ator institucional. De forma geral, no decorrer do procedimento mais comum para adoção de uma legislação – a co-decisão – a Comissão Europeia encaminha uma proposta legislativa que pode ser modificada a seguir por dois corpos legislativos, o Parlamento e o Conselho Europeu. Considerando que a Comissão dá início à legislação, seus AIRs são produzidos antes da proposta legislativa ser examinada pelos legisladores, o que significa que o “timing” da avaliação é diferente do caso norte-americano. O Conselho e o Parlamento Europeu devem produzir seus próprios AIRs quando divergem substancialmente da proposta encaminhada pela Comissão Europeia.

Outra diferença substancial com o caso norte-americano é que as AIRs europeias são elaboradas para uma ampla gama de iniciativas de políticas públicas. De acordo com Cecot et al (2008), a comissão demanda uma AIR para todas as iniciativas incluídas na Estratégia Política Anual ou no Plano de Trabalho, incluindo regulamentações, diretrizes, decisões e comunicações. Somente a metade dessas iniciativas foram propostas legislativas no decorrer de 2007. O escopo abrangente dessas iniciativas torna mais complexa a tarefa de aplicar diretrizes e critérios uniformizados. Ao longo do tempo, a Comissão vem buscando garantir diretrizes de AIR coerentes, de forma a atingir os padrões desejados de qualidade, mas também mantendo certa flexibilidade que permite a aplicação do instrumento para uma ampla gama de iniciativas.

No âmbito da União Europeia, a Melhoria Regulatória emerge como proposta do encontro de Edimburgo, em 1992, e concretiza-se como um objetivo do *White Paper* sobre governança da Comissão Europeia em 2001. Em 2002, a Comissão Prodi adota o *Action Plan for Better Regulation* e, em março de 2005, a União Europeia relança a

melhoria regulatória sob a égide da “estratégia de Lisboa”, priorizando a utilização das AIRs nas novas propostas regulatórias, em conjunto com a revogação ou readequação de algumas normas vigentes e com a simplificação da legislação vigente (Ramos, 2009).

De acordo com Rodrigo, Allio & Andres-Amo (2009), o programa lançado em 2002 tinha como principal objetivo simplificar e melhorar o ambiente regulatório europeu. Foi projetado com o objetivo de racionalizar o procedimento legislativo europeu, diminuir a burocracia, modernizar e melhorar a qualidade da regulação e elaborar melhores leis para consumidores e para as empresas. Para isto, ações foram implementadas em diferentes fases do processo de políticas públicas: novas iniciativas, propostas ainda sob o processo legislativo e legislação já publicada. O programa incluiu uma série de medidas interrelacionadas que buscam:

- introduzir um sistema para avaliar o impacto e melhorar a elaboração das políticas da Comissão Europeia e das propostas legislativas;
- implementar um programa contínuo de simplificação e modernização da legislação existentes;
- testar as propostas da Comissão ainda sob a revisão do legislador;
- impulsionar a consulta em todas as iniciativas da Comissão;
- olhar alternativas relacionadas com as leis e outras regulamentações (tais como auto-regulação e co-regulação).

O Presidente da Comissão Europeia instituiu o IAB, órgão de natureza independente, em novembro de 2006, com a função de oferecer apoio e controle da qualidade das avaliações de impacto da Comissão. O IAB é dirigido pelo *Deputy Secretary-General* responsável para o *Better Regulation* e é composto por membros, escolhidos individualmente pelo Presidente da Comissão, com base na sua expertise em três dimensões - econômica, social e ambiental - indicando, dessa forma, as prioridades da AIR no âmbito da União Europeia. O papel dos membros do IAB é avaliar a qualidade das AIR, independente do departamento (Directorates Generales) da Comissão responsável pela preparação da proposta. Conflitos de interesse dos membros, diretamente ou indiretamente envolvidos em determinado processo de AIR, devem ser declarados. Em caso de conflito, seus votos são transferidos para outros membros do bordo. Por exemplo, no decorrer de 2008, foram declarados conflitos de interesse em

6 casos. A independência do IAB também se manifesta no cuidado de discutir ou opinar acerca das AIR individuais com *stakeholders* externos. Apenas especialistas são convidados para oferecer serviços de consultoria, sob sigilo (IAB, 2009).

De acordo com o Relatório Executivo do IAB, de 2008, a boa qualidade das avaliações é assegurada por meio de:

- uma abordagem descentralizada, onde cada departamento é responsável para preparar suas AIRs, de acordo com as diretrizes de preparação da AIR;
- cooperação e consulta prévia, dentro da Comissão, por meio de um grupo que dirige o processo de AIR e, simultaneamente, com *stakeholders* fora da Comissão;
- uma abordagem equilibrada, que demanda a avaliação de impactos econômicos, sociais e ambientais, envolvendo expertise interna e externa, quando apropriado; e,
- uma abordagem integrada com o ciclo de Planejamento Estratégico e Programa da própria Comissão.

No entanto, a ação do IAB não implica num papel formal no processo de tomada de decisão da Comissão, reduzindo-se a uma função opinativa acerca da qualidade dos AIRs produzidas individualmente. O bordo não é responsável pela qualidade dos AIRs finais, nem pode impedir que uma determinada proposta, baseada numa qualidade fraca de AIR, seja submetida à avaliação política. A Comissão é plenamente informada das opiniões do IAB e o fato que essas opiniões são parte formal dos procedimentos de tomada de decisão da Comissão e são publicadas, incentiva a melhoria dos AIR que o bordo recomenda.

O controle da qualidade é assegurado pelo exame prévio das AIR individualmente elaboradas, antes do seu lançamento para o processo de consulta pública. De forma geral, este exame dura em torno de 4 semanas e segue alguns passos padronizados:

- aproximadamente duas semanas após o recebimento da AIR, o bordo encaminha para o autor uma “*checklist* de qualidade” de 3 a 5 páginas, que contém uma análise detalhada da avaliação do impacto em torno de todos os elementos-chave especificados nas diretrizes acerca da AIR;
- com base nesta avaliação preliminar da qualidade da *checklist*, o *Chair* do

bordo decide se deve continuar o exame, de forma oral ou escrita;

- durante o exame oral, o autor discute a qualidade do *checklist* no decorrer de uma das reuniões do bordo; no outro caso, o autor responde ao exame por escrito;
- a opinião do bordo é construída com base nesses comentários e clarificações oferecidas pelo autor da AIR, decidindo por eventuais recomendações de melhoria em torno de pontos-chaves ou pela submissão de uma versão revista da avaliação, sobre a qual, uma nova opinião do bordo será emitida.
- em raros casos, o IAB demanda uma segunda submissão.

As opiniões do IAB permitem aos legisladores, assim como aos *stakeholders* em geral, construir uma impressão acerca da qualidade das análises na base das propostas de políticas públicas. De acordo com o relatório executivo, no decorrer de 2008 o bordo examinou 135 projetos de AIR, comparando com os 102 examinados em 2007, ao passo em que também aumentou o número de projetos de AIR examinados pela Ila ou IIIa vez, de 10 (ou 10%) em 2007 a 43 (ou 32 %) em 2008. Como resultado, o IAB emitiu um total de 182 opiniões no decorrer do ano e, embora o número de AIR submetidos tenha crescido, o órgão conseguiu examinar todas as submissões.

Provavelmente, a característica principal da AIR no âmbito da Comissão Europeia é sua abordagem integrada. Demanda uma análise abrangente, na qual todos os impactos relevantes são avaliados numa mesma estrutura, identificando *trade-offs* e sinergias que podem resultar como consequência das opções políticas identificadas. Análises de impactos específicos ou parciais são sempre colocados num contexto mais geral. Dessa forma, a avaliação das alternativas regulatórias, quantitativa quando possível, não é baseada em análises individuais ou parciais, mas busca representar o resultado do peso de todos os impactos positivos e negativos esperados com relação a critérios predefinidos (OMB & SGEC, 2008).

A avaliação da atividade do IAB no decorrer de 2008, indica que trata-se ainda de um processo de aprendizagem dos procedimentos e das demandas associadas ao controle de qualidade da AIR. Os principais problemas identificados foram:

- explicação pouco clara ou análise incompleta do problema a ser abordado;
- análise insuficiente ou desequilibrada de impactos;

- opções incompletas ou artificiais das opções alternativas de políticas públicas.

Resumindo, o IAB conclui que maior esforço deve ser dedicado para melhorar a qualidade das AIR antes de serem encaminhadas para o bordo, fazendo uso melhor das unidades de assessoramento de AIR existentes no âmbito da comissão e reforçando o papel que essas unidades desempenham no controle da qualidade. O papel dos grupos de direção da AIR também deve ser reforçado, de forma a assegurar que o conhecimento relevante da Comissão é plenamente explorado no processo de desenhar os AIR.

Em segundo lugar, melhor planejamento e respeito aos procedimentos são também essenciais para melhorar a qualidade. O IAB diagnosticou muitos casos de AIRs “pró-forma”, sem examinar as diretrizes de elaboração e nem contar com tempo suficiente para possíveis revisões. Para isto, as novas diretrizes de elaboração da AIR demandam que os projetos de AIR sejam submetidos antes, de forma a possibilitar possíveis novas submissões. Aqui, novamente, o papel a ser desempenhado pelas unidades de assessoramento de AIRs na melhoria de planejamento é destacado.

O papel dessas unidades descentralizadas de AIR chama atenção pelo seu destaque nesse relatório. Para isto, é importante ressaltar que a origem dessas unidades precedeu a estruturação da unidade central da análise do impacto regulatório, IAB. Conforme se destaca num dos documentos elaborados pelo Grupo de Trabalho de Avaliação do Impacto na área de Saúde, em 2004, essas unidades (como no caso da área da saúde, existente desde 2001) foram estabelecidas antes do tratamento mais integrado dado à AIR por parte da Comissão Européia, abordando a avaliação do ponto de vista setorial.

A partir de 2002, a Comissão, visando melhorar a qualidade e coerência do processo de desenvolvimento de políticas públicas, decidiu integrar os diversos AIR num instrumento integrado e coerente, organizado em torno dos impactos sociais, ambientais e econômicos, conforme acima citado. Estes procedimentos de avaliação são aplicados a todas as iniciativas de vulto, especificamente, aquelas apresentadas na Estratégia Anual de Políticas Públicas ou no Programa do Trabalho da Comissão. Este novo método baseia-se nas práticas e experiências existentes nos diversos setores, especificando um conjunto comum de questões (que fazem parte do checklist), padrões analíticos mínimos e formato de relatório comum (EU, 2004b).

É importante enfatizar que é sempre um departamento (Directorate General) da

Comissão Europeia que é responsável pela qualidade da AIR, assim como pelo processo preparatório do instrumento. Esta unidade, desde os primeiros momentos, especifica a cooperação de outras organizações relacionadas com a AIR, de forma a assegurar uma avaliação equilibrada de todos os impactos econômicos, sociais e ambientais (OMB & SGEC, 2008).

Especificamente, deve se destacar o papel dos grupos de direção da AIR (*Impact Assessment Steering Group*) que são instituídos para cada AIR a ser preparada e são amplamente envolvidos nas todas as fases do processo: desde a preparação, passando pela consulta pública, até a versão final do relatório, antes deste ser submetido ao IAB. Grupos já existentes podem ser utilizados, mas eles sempre devem preceder a preparação da AIR. As diretrizes de preparação das AIRs especificam que a composição dos grupos deve ser, preferencialmente, de natureza interorganizacional, de forma a abordar várias questões como pequenas e médias empresas, consumidores, aspectos sociais, etc. (EU, 2009).

Outro diferencial da experiência da Comissão Europeia em avaliações de impacto, diz respeito ao uso sistematizado do processo de consulta pública (de natureza obrigatória) e o recurso à expertise externa. Uma rede virtual, a Sinapse e-Network (<http://europa.eu/sinapse/sinapse/index.cfm>), é utilizada para coletar a expertise necessária na AIR e também possibilita a criação de comunidades virtuais que podem ser utilizadas como plataformas de comunicação que facilitam a consulta e o envolvimento de expertos externos no processo (EU, 2009). Com relação à consulta pública, a Comissão tem adotado Padrões Mínimos rígidos. As consultas são totalmente abertas às partes interessadas e países terceiros freqüentemente podem contribuir. As AIRs devem refletir as contribuições feitas no processo de consultação e indicar qual o impacto na proposta final (OMB & SGEC, 2008).

De forma a melhorar a cooperação e a coordenação com os países membros existem um número razoáveis de mecanismos formais e informais voltados para a melhoria regulatória. Além do papel do IAB, destaca-se o Acordo acerca da Melhoria do Processo Legislativo estabelecido entre as três instituições (Comissão, Conselho e Parlamento) que especifica as formas de colaboração para melhorar a legislação. As três instituições também criaram um Grupo Técnico para Cooperação Institucional (*High-Level Technical Group for Inter-institutional Cooperation – HLTG*) para monitorar a implementação do acordo. O Comitê Econômico e Social Europeu e o Comitê das

Regiões também são consultados sobre as propostas da comissão. De forma a melhorar a coordenação com os governos nacionais foram criadas uma série de redes *ad hoc*. Estes e outros grupos reúnem-se regularmente para monitorar e coordenar iniciativas da União e do nível nacional (Rodrigo, Allio & Andres-Amo, 2009).

Um estudo mais recente comparou o processo de AIR na Europa com o desenvolvido nos Estados Unidos, verificando que as avaliações mais recentes europeia estão utilizando o caso norte-americano como *benchmark* e usando mais informações econômicas de que no passado. Os autores também verificam que a qualidade da AIR europeia aumenta quando o custo esperado de uma proposta é maior. De forma geral, a qualidade das AIRs europeias que relatam custos expressivos é similar às avaliações realizadas nos Estados Unidos (Cecot et.al, 2008).

A experiência da União Europeia em melhoria regulatória aproxima-se da brasileira em termos de complexidade institucional. Para alcançar um desejável nível de coordenação do sistema recorre-se a uma abordagem integrada de AIR, considerando-a parte integrante do processo de planejamento estratégico, assim como a uma série de mecanismos formais e informais de cooperação, entre os quais destacam-se as redes *ad hoc*. Desta forma, observa-se que o papel da AIR e de outras medidas de melhoria regulatória vem crescendo - mesmo considerando que o IAB exerce apenas a capacidade opinativa.

### 3.3 Experiência britânica

De acordo com Colin (2005), a evolução da AIR no Reino Unido acompanhou o processo de desregulamentação dos anos 80, redefinindo-se, nos 90, a partir de uma preocupação ideologicamente mais neutra, com a qualidade regulatória. Dessa forma, AIR evoluiu de uma simples preocupação com os custos para uma tentativa de medir benefícios e considerar riscos. O foco principal era na redução das barreiras para as pequenas empresas, que abrangem cerca de 95% dos negócios e empregam quase 12.5 milhões de pessoas no Reino Unido.

Em 1992, a responsabilidade para a coordenação regulatória transferiu-se do *Department for Trade and Industry* para o *Cabinet Office* que buscou equilibrar os impactos nos negócios com o setor voluntário e, posteriormente, com os serviços públicos. A AIR foi oficialmente introduzida em 1998 e quase 200 avaliações foram realizadas todos os anos desde então, passando para 300 ultimamente (NAO, 2009). A mudança da liderança política foi considerada um fator chave para o desempenho da AIR. Adicionalmente, foi demandado a cada ministro a assinatura de uma declaração relativa às AIR elaboradas no âmbito do seu ministério, onde se afirma que os benefícios da regulação ultrapassam seus custos.

A primeira unidade organizacional relativa à AIR foi instituída em 1997 – *Regulatory Impact Unit (RIU)*, no âmbito do Gabinete do Primeiro Ministro. A unidade era considerada muito bem equipada em termos de recursos humanos, contando com cerca de 80 pessoas organizados em torno de áreas temáticas. O trabalho deles consistia na avaliação das novas propostas de regulamentação e reforma das regulamentações já existentes.

Além dessa unidade, cada ministério conta com uma unidade de AIR que oferece diretrizes e apoio aos servidores responsáveis por sua elaboração. Essas unidades reúnem desde 1 ou 2 pessoas em ministérios com pouco poder normativo, até 8 pessoas em ministérios com atividade maior de regulamentação. Essas unidades são consideradas atores-chave na base da pirâmide. Um Comitê de Qualidade composto por membros dessas unidades e da unidade central fazem uma avaliação ex-post das AIR produzidas e escolhidas de forma randômica.



Entre os atores com peso no modelo britânico de AIR, destaca-se o órgão superior de auditoria, *National Audit Office*, que revisa uma amostra de AIRs todos os anos e oferece sugestões para melhoria. Uma das suas revisões realizada em 2001 demonstrou os impactos positivos das AIRs em termos de decisões políticas e apontou a necessidade de começar AIR nos primeiros estágios de elaboração, consultar efetivamente todos os afetados pela proposta e analisar de forma adequada os custos e benefícios prováveis.

Atualmente, o RIU foi substituído pelo *Better Regulation Executive* (BRE), o qual integra o *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform* (BERR) e é o órgão que lidera a agenda regulatória a partir de um enfoque intergovernamental. O BRE visa, “trabalhando com e por meio dos outros” (BRE: 2009):

- cooperar com ministérios para melhorar o desenho das novas regulamentações e da forma como estas são comunicadas;
- trabalhar com ministérios e reguladores para simplificar e modernizar regulamentações existentes;
- trabalhar com reguladores (incluindo autoridades locais) e ministérios para mudar atitudes e perspectivas relativas à regulação, de forma a tornar-se mais orientada por riscos.

O programa implementado pelo BRE é considerado um dos melhores e mais respeitados programas de agenda regulatória em nível internacional, correspondendo diretamente à agenda ambiciosa e abrangente da reforma regulatória do governo britânico.

Em termos organizacionais, trata-se de uma estrutura enxuta, que conta com três equipes/diretorias que apóiam o *Executive Chair* e o *Chief Executive* (responsável para as operações diárias do órgão):

- A Equipe do Apoio Estratégico apóia-os nas operações rotineiras do BRE e inclui funções como orçamento, finanças e planejamento;
- A Diretoria da Reforma Regulatória (Regulatory Reform Directorate - RRD) apóia e desafia os ministérios e os reguladores a compreender suas prioridades, influencia o fluxo das futuras regulações no Reino Unido e Europa e ajuda simplificar as regulamentações existentes. A RRD cobre os setores público, privado e o terceiro setor.

- A Diretoria da Inovação Regulatória (Regulatory Innovation Directorate), empreende projetos e revisões especiais, que podem variar em duração de poucas semanas a um ano ou mais. Exemplos incluem Mudança Climática, Defesa do Consumidor, Saúde e Segurança entre outros. A diretoria também promove os princípios de Hampton<sup>2</sup> buscando alcançar uma verdadeira mudança cultural na forma como os reguladores fiscalizam os negócios e impõem as regulamentações de forma direta e via governos locais.

As regulamentações são orientadas por objetivos como a proteção dos consumidores, trabalhadores e meio ambiente, e a promoção da eficiência dos mercados. O BRE orienta todos os departamentos ministeriais responsáveis para elaborar novas regulamentações e especifica as regras que o governo segue quando produz legislação com impacto significativo nos negócios e no terceiro setor (BERR, 2008).

A avaliação da NAO, realizada em 2007, destacou que as AIRs não estavam sendo utilizadas de forma efetiva. Embora a maioria das AIRs analisadas fosse competente, com poucos casos de baixa qualidade de análise, foi observada uma baixa qualidade de análises econômicas e uma consideração insuficiente do impacto das mudanças propostas. As AIRs não se apresentaram sempre como parte integral do processo de tomada de decisão, uma vez que não foram utilizadas para informar e facilitar todas as fases do processo de políticas públicas, desde a elaboração inicial, até sua implementação e revisão (NAO, 2007).

Como consequência dessa avaliação, o BRE buscou se reestruturar, revendo as diretrizes de avaliação e partindo para um novo processo de treinamento. De acordo com a última avaliação da NAO (2009), este processo já vem surgindo efeitos. O novo processo tem melhorado, de forma geral, o padrão da AIR, embora se tenha encontrado uma razoável variedade no padrão das AIRs produzidas. Entre as melhorias destacam-se a definição do problema, o recurso aos processos de consulta e a clareza das recomendações. No entanto, a análise dos custos e dos benefícios e o fraco uso de evidências continuam a ser consideradas pontos fracos.

De acordo com Macrae (2009), o processo de adoção da AIR no Reino Unido, devido à sua relativa longevidade, tem incentivado o estudo de alguns problemas que podem

---

<sup>2</sup> Os princípios de Hampton procuram reduzir as barreiras administrativas para os negócios.

servir de aprendizagem a novas experiências. Inicialmente, as AIRs tornaram-se meras formalidades, usadas mais para preencher papeis e “encaixar-se” após decisões políticas já tomadas. Os procedimentos de elaboração eram muito elaborados e complexos. A experiência demonstrou que o processo de elaboração de políticas públicas era demasiadamente sofisticado para ser enquadrado nos requerimentos formais de AIR, que as unidades de trabalho tendiam a produzir análises fragmentadas e trabalhar de forma independente e que a avaliação de custos e benefícios é mais difícil de que se prega na teoria. De qualquer forma, o governo optou por manter o instrumento, simplificando os procedimentos e o guia das diretrizes de elaboração da AIR, ao invés de partir para um sistema cada vez mais complexo.

Estudos também revelam que o conceito de AIR no Reino Unido evoluiu da preocupação em minimizar o fardo burocrático da regulação nos negócios, via redução das regulamentações, para a avaliação dos benefícios e custos da regulação para o setor privado e público (Kirkpatrick, Parker & Zhang, 2004). A análise das diretrizes de AIR publicadas sistematicamente pelos governos indica que outras orientações foram gradualmente introduzidas de acordo com a política governamental. Por exemplo, no decorrer do governo Blair, quando o *better regulation* era parte do seu Gabinete, encontra-se uma forte orientação pelo desenvolvimento sustentável, equidade e justiça, mantendo também o foco na competição, no impacto nas pequenas empresas, entre outros (UK, 2005).

Um importante ponto de *benchmarking* a ser explorado nesta experiência é o programa de treinamento em Análise do Impacto Regulatório, desenvolvido na modalidade on-line (<http://www.iatraining.berr.gov.uk/>), possibilitando acesso fácil aos representantes de vários órgãos públicos. Destaca-se também o website da NetRegs (<http://www.netregs.gov.uk/>) que oferece direcionamento gratuito relativo ao impacto ambiental.

Outra característica interessante do modelo britânico de AIR é o interesse formal que outras organizações demonstram com relação ao processo de avaliação. Além da NAO, cuja contribuição tem influenciado diretamente as modificações no processo de AIR, Colin (2005) destaca o papel do *Better Regulation Task Force*, criado em 1997 e compostos por membros do setor privado e do terceiro setor. A unidade tem poderes independentes de revisão das áreas do governo nos quais seus membros tem interesse e o governo tem a obrigação de responder em 60 dias. Por exemplo, uma

das revisões dessa unidade foi relativa ao papel das agências independentes. Outro caso é o de *Small Business Service* que desenvolveu um “teste de impacto nas pequenas empresas” que deve ser parte da AIR quando seu impacto é considerado significativo. Fazendo uso de uma base de dados de quase 1400 pessoas eles podem recomendar empresas que querem participar nos processos de consultação (por questionário ou face a face). Por outro lado, existe uma série de associações de *lobby* do setor privado, como o *British Chamber of Commerce*, *Confederation of British Industry* e *Federation of Small Business* que também participa no processo, cobrando a redução de regulamentações e da burocracia prejudicial aos negócios. Trata-se de *stakeholders* de natureza independente, que asseguram a integridade do processo.

Colin (2005) também lembra que a administração britânica não é baseada numa tradição legalista como a Europa continental ou o Brasil. O *Cabinet Office* não tinha autoridade legal de demandar aos ministros ou agências a realização de AIRs. Uma forma de persuasão e/ou coerção mais sutil foi utilizada. Uma forte mensagem central (advinda do gabinete do primeiro ministro) e o apoio de uma unidade governamental dedicada foram chaves para o sucesso deste modelo. Iniciativas centralizadas e descentralizadas foram combinadas para conseguir apoios. No primeiro caso, destaca-se o papel do *Panel for Regulatory Accountability*, chefiado pelo primeiro ministro. No segundo caso, ressaltam-se: o papel diário da unidade central de AIR com cada um dos ministérios e unidades descentralizadas de AIR; o trabalho de treinamento, compartilhamento de boas práticas, seminários; a disponibilidade de informações on-line; a avaliação sistemática da NAO; e, a atividade desempenhada pelo BRTF. Todos estes fatores influenciaram positivamente o processo.

A experiência britânica em AIR destaca-se pelo apoio político de alto nível ao processo de melhoria regulatória, pelo processo de persuasão e construção de alianças intragovernamentais e intergovernamentais, assim como pela expertise da unidade centralizada de melhoria regulatória ao longo do processo. Trata-se de um contexto institucional mais simplificado em termos organizacionais, com responsabilidades compartilhadas com unidades de AIR ministeriais. Um sofisticado sistema de *check and balance* assegura a integridade do sistema regulatório, aberto à participação formal e informal de outros *stakeholders*, como National Audit Office e organizações representativas do setor privado e terceiro setor. Boas práticas também se revelam na área de treinamento e construção de capacidades em termos de recursos humanos.

### 3.4 Experiência mexicana

A *Comission Federal de Mejora Regulatoria* (Cofemer) foi criado em 2000, como um órgão descentralizado, vinculado à Secretaria de Economia, com o objetivo de garantir a qualidade da regulação e como uma ponte de interação com o setor privado e com os cidadãos (Fernández, 2009). De acordo com os dados divulgados na página do órgão (<http://www.cofemer.gob.mx>), Cofemer conta com um conselho de assessoria que reúne representantes dos diversos setores (público, privado e social) do país.

Segundo Faria (2004), a COFEMER funciona como um fiscal dentro do governo. Possui independência, mas não tem atribuições para impor suas decisões. É obrigada a divulgar seus pareceres, mas a decisão final sobre o envio ao Congresso ou a aprovação de medidas cabe ao Presidente da República, ouvido o Conselho da Judicatura Federal, no âmbito do Poder Executivo. Seu propósito é garantir a transparência na elaboração e na aplicação das regulações, de forma que estas possam gerar benefícios maiores de que seus custos para a sociedade. De fato, a criação do órgão parte do diagnóstico de que o efeito cumulativo de muitas regulamentações e formalidades, emitidas por múltiplos reguladores e níveis governamentais, é a diminuição do ritmo dos negócios, da inovação, da entrada no mercado e do empreendedorismo.

Para assegurar uma regulação de qualidade, que incremente o bem-estar social e fomente a competitividade, o órgão:

- revisa projetos de novas regulações, de forma que sejam simples e fáceis de cumprir;
- recebe e analisa os comentários do público acerca de projetos relativos a novas regulações;
- realiza um inventário de trâmites federais e busca sua simplificação; e
- promove a melhoria regulatória e a competitividade em nível nacional, em conjunto com o setor privado, com os Estados e os municípios.

Os princípios que permeiam o conceito de melhoria regulatória, por meio da qual busca-se o funcionamento eficiente dos mercados e a maximização dos benefícios para a sociedade, se referem à redução de custos das novas regulações, das

barreiras aos investimento e ao comércio. Busca-se, dessa forma evitar a perda da competitividade. Dessa forma, a melhoria regulatória não se limita a desregulamentação de processos burocráticos, mas também à construção e atualização do marco jurídico de forma a evitar que a intervenção do governo seja excessiva, ineficiente ou responda a interesses particulares.

A criação do Cofemer encontra respaldo na Lei Federal de Procedimento Administrativo, de 19 de abril de 2000, seguindo, assim, o exemplo norte-americano. A lei constitui a comissão, inicialmente vinculada à Secretaria de Comércio e Fomento Industrial, como um órgão autônomo em termos técnicos e operacionais, responsável pela revisão do marco regulatório nacional, análise dos anteprojetos de lei, registro federal dos trâmites e serviço, ente outros (México, 2000).

De acordo com Fernandez (2009), a Manifestação de Impacto Regulatório (MIR) é instrumento jurídico-econômico que resume a abordagem relativa à AIR. De fato, a MIR representa uma análise *ex-ante*, que permite identificar a problemática da política pública que se deve implementar e os efeitos que provocará a nova regulação em termos jurídicos e econômicos (análises custo-benefício). O instrumento foi introduzido em 2000 (embora tenha sido adotado desde 1997, com a reforma da Lei Federal sobre Metrologia e Normalização). Todos os órgãos que compõem a administração pública federal são obrigados a enviar à Cofemer os anteprojetos das novas regulamentações (acompanhados pela MIR) que impliquem em custos para os particulares. A MIR é um instrumento uniformizado e lógico, de forma a facilitar a revisão e a análise realizada pela Cofemer. A previsão de diversas alternativas regulatórias e a avaliação dos custos e benefícios (quantificáveis e não quantificáveis) se fazem presentes também na MIR mexicana.

O processo de consulta pública também se adotou no caso mexicano, visando não apenas reunir maiores informações, mas também compartilhar os custos políticos das novas regulamentações, visando, assim maior legitimidade.

A MIR especifica claras responsabilidades organizacionais, no sentido de que o instrumento não pode ser enviada para a Cofemer por qualquer servidos público. A lei especifica que os funcionários responsáveis para isto são também os responsáveis oficiais de melhoria regulatória dos organismos diretos e indiretos da administração pública federal, nomeados diretamente pelo titular do órgão. Estes funcionários encaminham o anteprojeto de regulamentação acompanhado pela respectiva MIR,

garantindo segurança jurídica e definição clara de responsabilidades. No processo de elaboração das novas regulamentações, os órgãos responsáveis são incentivados a trabalhar em equipes, mediante consultas internas e externas com os protagonistas que intervêm na elaboração, aplicação e cumprimento das regulamentações.

Segundo uma apresentação preparada pela Cofemer para o Conselho de Competitividade (falta data), sanções são previstas no caso de não acompanhamento dos requerimentos da AIR e da transparência: a) não se publica na Gazeta Oficial sem o consentimento da Cofemer; b) o oficial responsável pela omissão perde o cargo e suspende-se no período de um ano do serviço público; c) o mesmo se aplica ao diretor da Gazeta Oficial, caso publique até 5 casos de regulamentações sem aprovação da Cofemer.

No decorrer dos últimos anos, as melhorias adotadas têm buscado tornar mais transparente o processo de revisão das propostas regulatórias, implementar o e-AIR com diretrizes e formato on-line por meio do qual os reguladores podem encaminhar suas avaliações à Cofemer, assim como identificar e eliminar os principais problemas identificados pelos servidores públicos com relação à AIR.

No entanto, uma análise atual do website do órgão indica certa dificuldade na percepção do novo papel do MIR, assim como do portal de e-AIR. Tudo indica que os esforços principais foram concentrados no período de introdução do instrumento (somente de outubro de 2001 ao julho de 2002 foram realizados 17 cursos, para 488 servidores públicos, além de novos cursos, sob demanda, oferecidos a cada 15 dias). Além disto, chama atenção a formalidade no registro de opiniões do público, demandado a registrar sua opinião por escrito, no livro oficial.

Embora um estudo de caso de maior proximidade cultural com o contexto brasileiro, o caso mexicano gera poucas boas práticas que podem orientar o processo de implantação de AIR no Brasil. Isto, devido a certa descontinuidade: um momento de grande envolvimento inicial, talvez por certo “mimetismo” decorrente do estado de membro OCDE, acompanhado por certo formalismo atual. Também chama atenção a redução do foco da AIR em análises de competitividade ou simplificação administrativa, sem a devida consideração de questões sociais ou ambientais, como nos outros contextos estudados.

Com base na análise acima apresentada, foi construída a Matriz de Referência do Benchmarking Internacional, apresentada no Quadro 1.



CASO	Características Organizacionais	Orientação da AIR	Capacidade de RH	BOAS PRÁTICAS	IDÉIAS DE MELHORIA
<b>EUA</b>	OIRA - Órgão de Supervisão vinculado à Casa Branca – Presidência  AIR preparadas em nível de agência e revisados centralmente	Priorização da ótica econômica, reconhecendo também razões sociais, ambientais e distributivas, de acordo com a orientação presidencial	Sólida, já construída ao longo de décadas  Técnicos preparados em análises custo-benefício  Orientação empírica	Sustentação numa legislação forte, cuja eficácia foi comprovada ao longo dos anos ( <i>Paperwork Reduction Act and Data Quality Act</i> )  Flexibilidade de gestão  Apoio político assegurado pela vinculação à Casa Branca	AIR como parte de uma política regulatória mais abrangente;  Foco na melhoria dos instrumentos legais (Ex. Decreto 4.176, Lei da transparência, etc.)  Papel da Casa Civil, via PRO-REG na implantação do processo
<b>União Européia</b>	Órgão de aconselhamento vinculado à Comissão Européia  AIR preparada por unidades de AIR internas a cada órgão, criadas antes da elaboração da AIR ( <i>Impact Assessment Steering Group</i> ) e analisadas pelo IAB	Muito abrangente - Social/ Econômica/Ambiental - Todos os possíveis impactos devem ser avaliados  Quase todas as iniciativas são avaliadas  Integrada ao Planejamento Estratégico e Programa da Comissão	Corpo enxuto no IAB  IAB conta com expertise profissional para emitir pareceres	As unidades descentralizadas de AIR existiam antes do tratamento sistemático da questão no âmbito da comissão, possibilitando um processo de aprendizagem interna  Uso sistematizado da consulta pública  Recurso à expertise externa  Apoio em redes virtuais	Incentivar, inicialmente, a construção de núcleos de trabalho de AIR no âmbito de agência/órgão responsável pela produção normativa  Incentivar a Rede de Regulação, produto previsto no âmbito do PRO-REG
<b>Reino Unido</b>	Órgão supervisor, vinculado ao Ministério ( <i>Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform</i> )  AIR preparada de forma descentralizada por grupos de trabalho interministerial ministérios	Proteção de consumidores, trabalhadores Defesa do meio-ambiente Promoção da eficiência dos mercados	Corpo enxuto, mas muito bem capacitado Treinamento on-line <a href="http://www.iatraining.berr.gov.uk/">http://www.iatraining.berr.gov.uk/</a>	Inicialmente estabelece-se como um programa ambicioso, baseado em procedimentos e diretrizes complexas, estimulando o formalismo e a fragmentação na elaboração da AIR; Parte-se para a simplificação dos procedimentos de AIR; Colaboração formal e informal com instituições como NAO e representantes da sociedade civil Programa de Treinamento on-line	Partir por metodologias simples e procedimentos simplificados de AIR;  Desenvolver programas de treinamento à distância, que diminuem os custos e apresentam a vantagem de alcançar, em escala, os órgãos responsáveis pela produção normativa no âmbito do Poder Executivo

México	<p>Órgão Supervisor autônomo, vinculado à Secretaria da Economia, sem poder de <i>enforcement</i></p> <p>AIR preparada de forma descentralizada por ministérios e agências regulatórias, via oficiais de relacionamento específicos.</p>	<p>Aplicável a todas as propostas legislativas e administrativas que implicam em custos para os agentes econômicos privados, com exceção da: política fiscal, justiça criminal e defesa nacional</p> <p>Aplica-se também à regulação das indústrias de rede</p>	<p>Capacitação inicial forte</p>	<p>Diretrizes, formato e encaminhamento em plataforma on-line</p> <p>Adoção de sanções que dão maior credibilidade ao sistema</p>	<p>Predomina certo formalismo no sistema, o que deve ser evitado no caso brasileiro.</p> <p>Adoção de sanções, apenas numa etapa posterior de implantação</p>
--------	--	---	----------------------------------	---	---

## 4. Pesquisa de campo no contexto brasileiro

Nesta parte do trabalho será apresentada a análise resultante da pesquisa de campo realizada no contexto brasileiro, especificamente, com órgãos reguladores e outros atores diretamente ou indiretamente envolvidos no marco regulatório do país.

A análise será dividida em tópicos de análise que servirão de base às recomendações resumidas na próxima parte do trabalho. Os tópicos foram construídos com base na análise do conteúdo das principais entrevistas realizadas e referindo-se, simultaneamente, ao levantamento bibliográfico e documental. Ao longo do texto, recomendações diretamente ou indiretamente relacionadas ao objetivo do projeto, serão destacadas em quadros.

### 4.1 Familiaridade com o instrumento de AIR

Os resultados da pesquisa de campo realizada parecem confirmar os achados do estudo realizado por Kirkpatrick, Parker & Zhang (2004), voltado para a AIR em países de economias em desenvolvimento ou transição, onde o Brasil também foi incluído. De fato, esta pesquisa também revela que AIR é um instrumento desconhecido por boa parte dos entrevistados, sejam eles órgãos regulamentadores, sejam públicos diretamente ou indiretamente envolvidos no processo de regulamentação. No entanto, após a definição do termo, os entrevistados reconhecem que práticas que definem a AIR são parcialmente adotadas, embora não de forma sistematizada, no exercício da atividade de regulamentação.

Como se destaca ao longo da entrevista com o Presidente da ANS, dependendo do tipo da resolução elaborada pela agência, simulações *“jogadas, por exemplo, num conjunto de análises de impactos das garantias sobre o faturamento das empresas”* ou ambientes públicos de discussão, no caso da ANS, consultas públicas e câmaras técnicas, onde *“sentam representantes de operadoras, de órgãos de defesa do consumidor, de prestadores de serviços, sejam pessoas físicas ou pessoas jurídicas, médicos, hospitais, odontólogos, entidades que representam o usuário, tanto do ponto de vista sindical, patronal, dos trabalhadores e órgãos do governo...se reúnem no momento de discutir uma resolução, do ponto de vista técnico”* são práticas correntes no âmbito da agência. Estas práticas caracterizam a AIR e já se encontram presentes

no dia-dia de gestão dos órgãos reguladores brasileiros, como também será discutido a seguir.

## 4.2 Motivação para adoção da AIR

Atualmente, existem poucos órgãos de nível federal com alguma experiência formalizada e sistematizada de AIR. O projeto-piloto adotado pela Anvisa destaca-se nesse contexto e foi objeto de análise mais aprofundada durante a pesquisa de campo. O projeto surge a partir da interação da equipe interna da Anvisa com o PRO-REG, podendo ser considerado um primeiro resultado do programa.

AIR parece ser uma consequência natural do processo de consolidação do marco regulatório brasileiro após o processo de reestruturação econômica e social dos anos '90. Conforme se destaca pelo Presidente, Anvisa *“em dez anos de existência, editou 900 resoluções”*, considerando que *“o marco regulatório na área sanitária no Brasil ou era muito ruim ou estava muito defasado”*. *“Por conta disso, nós precisávamos ordenar, porque efetivamente, a profusão de regras necessárias é muito grande”*.

Dessa forma, AIR faz parte de uma tentativa de melhoria do processo de regulamentação, uma necessidade que surge naturalmente como consequência de aperfeiçoamento do marco regulatório no Brasil. Conforme se destaca por outro representante da Anvisa:

“ele surge exatamente no âmbito da elaboração desse programa, que é o **programa de melhoria do processo de regulamentação**, ele começou há alguns anos na ANVISA, desde, pelo menos 2003 ... já há um esforço aqui da organização de definir padrões, fluxos, procedimentos e melhorar a qualidade e a efetividade da regulamentação na agência, já que esta atividade é uma atividade muito disseminada e base para uma série de ações da vigilância sanitária em todo o Brasil”.

(...) nossa *visão sobre a **análise do impacto regulatório** é que ela é uma ferramenta que pode ser bastante útil pra tomada de decisão no âmbito aqui da ANVISA*, né, especificamente, a gente sabe que ela pode ser usada também por outras agências e outros órgãos até, que fazem regulação e no processo de regulação há atividade de regulamentação – definição de regras e imposição de normas e etc. – e então, nossa expectativa é que a organização de um processo de análise do impacto regulatório durante todo o processo de regulamentação vai **propiciar maiores e melhores informações para, no caso aqui da ANVISA, a**

**diretoria colegiada tomar as decisões mais acertadas, mais razoáveis possíveis, né, e, claro, propiciar o fortalecimento inclusive da transparência, do processo de transparência, da *accountability* da agência reguladora”.**

O processo de aproximação com a Casa Civil e com o próprio o PRO-REG é reconhecido como um fator que impulsionou ainda mais o processo de decisão:

“em 2007 (...) a gente começou então a tomar contato com o tema mais específico da análise do impacto regulatório, e aí, à época, procuramos a Casa Civil da Presidência da República sabendo que lá na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Públicas, né, no Luiz Alberto, era a área responsável por essa discussão no âmbito do governo, né, ou seja, da governança regulatória, da gestão em regulação, né, a partir também, já há alguns anos, pela elaboração lá dos ante-projetos de lei das agências que é o resultou...da consulta pública resultou no projeto de lei 3337 de 2004 e também pela criação e implementação do PRO-REG; então, levamos a idéia pra Casa Civil de realização de um seminário, que fosse um seminário internacional – pra trazer experiências de fora também – pra discutir esse ponto da análise do impacto regulatório, fomos...tivemos a felicidade de saber que essa era uma das grandes preocupações que Casa Civil já tinha à época pra o desenvolvimento dessa ferramenta no Brasil”

Os diretores da agência também destacam sua peculiaridade, a atuação intersetorial, como motivo de adoção da AIR. As normas regulatórias emitidas pela Anvisa abrangem mais de um setor de atividade econômica, ampliando os impactos econômicos que estas possam causar.

“Nós estamos falando de uma parte considerável do PIB brasileiro regulado pela agência, então a AIR numa agência que tem essa amplitude de atuação acaba sendo bastante relevante e, claro que, de alguma forma, passa a proteger um pouco a agência na tomada de decisões na medida em que se consegue demonstrar a cada uma das normas ou a cada um dos atos regulatórios que tipo de impacto efetivo que isso gera do ponto de vista do consumidor dos produtos e serviços, mas também do ponto de vista desses segmentos econômicos que são regulados pela agência”.

Mesmo no âmbito da Anvisa, trata-se ainda de um projeto experimental e pouco formalizado, do qual espera-se desencadear um processo de aprendizagem organizacional. O órgão considera a AIR como parte de um programa mais ambicioso de melhoria regulatória, uma vez que a avaliação é apenas parte de processo de melhoria. Sente-se, por exemplo, a ausência dos objetivos das políticas regulatórias a serem implementadas pelo órgão, e, para lidar com isto, atenção especial foi dedicada

à elaboração da agenda regulatória, a partir de um amplo processo de consulta pública.

Até neste momento, o instrumento da AIR ainda não foi aplicado no processo de elaboração da produção normativa do órgão e a expectativa é que a partir da agenda regulatória se inicie a adoção da AIR.

Agências como Ancine destacam o potencial da AIR na simplificação e racionalização da produção normativa do órgão. Conforme se destaca pela entrevistada:

“Pra que a gente possa começar a ter uma (xxx) na nossa regulação de forma que as nossas normas possam ser mais coesas, mais fortes, que a gente possa trabalhar, por exemplo...isso vai também pra uma outra iniciativa que a gente tem puxando também que está, digamos assim, 50% desenvolvida e falta finalizar...revendo as nossas INs (Instruções Normativas) a gente viu que em alguns momentos a gente tem conceitos que falam coisas diferentes; (xxx); então, e outras que, em função da inovação tecnológicas que vai decaindo mesmo que está na norma que a gente precisa ajustar, falava de uma coisa mas na verdade outros entendem, a interpretação permite, que se fale disso, disso e daquilo e não só daquilo; então a gente tem feito um esforço de fazer uma revisão (...) da toda nossa legislação e o que é infra legislação de 300 *keywords* que a gente gostaria que a casa unificasse o entendimento sobre essas palavras-chave” (..) e por isso a gente pedido...assim, no sentido do PRO-REG, feito essas interlocuções, pra ajudar a capacitar o corpo técnico da casa, que a nossa (xxx) tenha normas mais redondas mais plainadas, mais...de mais fácil entendimento pro regulado, mais bem elaborado”.

Outros órgãos pesquisados revelam que estão iniciando os debates internos acerca da AIR e destacam também o papel do PRO-REG na divulgação e conscientização acerca da importância desse instrumento. É importante observar, no entanto, que esta sensibilização e conscientização, de forma geral, foi observada com mais força no IIº nível decisório das agências – os que participam diretamente das reuniões do PRO-REG – e menos na alta direção (com exceção da Anvisa, que conta com apoio total da alta direção e destaca a importância desse apoio nesse processo).

Dois fatores parecem influenciar as diferenças percebidas no grau de sensibilização acerca da AIR:

- a) em primeiro lugar, percebe-se que a comunicação do IIº nível decisório das agências (geralmente, presentes nas reuniões do PRO-REG) com os diretores dos órgãos influencia neste processo e, como pode se esperar, esta

comunicação varia de uma agência para outra. Em alguns casos, como ANS, percebeu-se que a presidência acompanhava de perto as discussões coordenadas pelo PRO-REG, enquanto em outras, como Aneel, os diretores entrevistados revelaram maior distância.

- b) em segundo lugar, parece que o nível de envolvimento que um programa como PRO-REG gera numa determinada agência depende do seu formato institucional. Agências como Ancine indicam ser mais envolvidas na discussão de que agências como Aneel – que apresenta mais defesa do formato “agência independente regulatória”.

Como era de se esperar, o formato diversificado das agências reguladoras independentes, assim como a qualidade de comunicação com o PRO-REG influencia este processo de sensibilização.

O apoio dos altos níveis decisórios no processo de adoção da AIR parece ser muito relevante. Este trabalho indica que um processo mais ambicioso de conscientização seja necessário para atingir estes níveis de decisão, no âmbito do PRO-REG. Sensibilizar a alta direção dos órgãos reguladores acerca da potencialidade do instrumento poderá ser o primeiro passo para ganhar as resistências reveladas acerca do processo de supervisão da qualidade regulatória no contexto brasileiro (conforme demonstrado a seguir).

Paralelamente, parece importante a concepção de estratégias mais “costumizadas” para envolver agências com diversificados formatos organizacionais e institucionais nos objetivos de melhoria regulatória presentes no âmbito do PRO-REG.

### **4.3 Levantamento das capacidades organizacionais existentes**

A transferência bem sucedida da AIR num novo contexto nacional demanda a avaliação das capacidades organizacionais e humanas já existentes nos órgãos responsáveis pela produção normativa objeto à avaliação. Boa parte da pesquisa de campo dedicou-se ao levantamento dessas capacidades, especialmente nos órgãos reguladores independentes (os quais, como analisado a seguir, têm assumido significativa parcela da produção normativa no contexto brasileiro).

De forma geral, é possível afirmar que boa parte do corpo dirigente das agências **responde positivamente ao desafio da adoção sistemática da AIR no Brasil**. A razão principal desse apoio reside no fato que muitas agências reguladoras brasileiras já incorporaram alguns dos pré-requisitos de uma boa AIR:

- a) Detêm e fazem uso de sistemas de **informação** e bancos de **dados** consolidados, com informações abrangentes sobre os setores regulados e seus principais *stakeholders*;
- b) Incorporam instrumentos de **transparência** e **comunicação** com os públicos-alvos (como consulta pública, audiência pública, câmara consultiva, etc.), enquanto os ministérios fazem uso eventual dos mesmos. Agências como Aneel podem potencializar as boas práticas no uso da consulta e audiência pública;
- c) Primam por um **processo racional de tomada de decisão**, baseado na elaboração de estudos sofisticados, de natureza quantitativa, que apóiam o processo de tomada de decisão regulatória;
- d) Elaboram **agenda regulatória** - (especificam prioridades de regulação, necessárias para compreender quais os problemas e objetivos da regulamentação);

A **disponibilidade das informações fidedignas** é um dos principais pré-requisitos para uma boa AIR. As agências reguladoras brasileiras, ao longo dessa década de estruturação, foram responsáveis pela captura e sistematização de informações relevantes referentes aos seus mercados de atuação (no caso da ANVISA, de natureza multisetorial). Bancos de dados sofisticados existem em quase todas as agências pesquisadas e podem ser utilizados no processo de elaboração da AIR.

A diretoria da Aneel afirma que, atualmente, o órgão teria mais dados e informações que permitiriam uma boa análise de impacto, de que o respectivo Ministério, enquanto o Presidente da ANS destaca:

“nós temos um conjunto de informações econômicas, assistenciais, hoje é bastante comum; nós temos três sistemas que acompanham sistematicamente as pessoas; nós temos um sistema que chama (xxx) que é...as informações econômicas, que são fornecidas trimestralmente pra ANS; nós temos um sistema que chama SIP – sistema de informação de produtos – que as informações assistenciais também são fornecidas trimestralmente pra ANS; e nós temos um sistema de informação de



beneficiários que o SIB, que é alimentado mensalmente, que é a movimentação do conjunto de beneficiários; e temos varias sistemas...digamos, acessórios, nós temos sistema de acompanhamento de reajuste, quer dizer, qual é o reajuste que as operadoras estão aplicando pra contratos coletivos?, que nós não regulamos, né; a gente tem um sistema de monitoramento; nós temos um sistema de...o chamado SIF – sistema de informação da fiscalização – que é basicamente, a partir do *callcenter* e das demandas locais nos núcleos ou pela Internet se compõe o sistema de acompanhamento e tal, e depois tem...ele é devolvido pra agência em forma de análise, de quais são as operadoras que estão tendo problemas, onde ta, se vai precisar fazer uma intervenção naquele mercado ou se não; e tem alguns outros sistemas auxiliares: um sistema de registro de produtos, ne, que todos os planos têm que ser registrados na ANS; agora esses três grandes sistemas eles acompanham...que são beneficiários, econômico-financeiro e assistencial”.

A capacidade informacional não é igual em todos os órgãos pesquisados. Alguns, como a ANVISA, destacam que a complexidade multisetorial do órgão dificulta a construção de bons indicadores a serem utilizados na AIR. Os entrevistados relatam:

“(...) nós não temos a ingenuidade de achar que já temos todas as informações disponíveis, todas as informações necessárias, o suficiente pra realizar a análise de impacto regulatório que a gente gostaria, né, subsidiar a decisão da diretoria colegiada da ANVISA com um conjunto de informações suficiente, de qualidade, da forma como a gente gostaria, no entanto a gente tem várias fontes de dados aqui na agência que podem ser, nesse primeiro momento, que um é um momento de implantação e momento inicial, o alicerce de construção de um processo de análise de impacto regulatório mais avançado que a gente espera atingir em médio ou longo prazo”

De forma geral, os órgãos reguladores pesquisados apresentam maior capacidade de captar, sistematizar e gerar informações fidedignas – base para uma boa aplicação da AIR, embora existam disparidades organizacionais na capacidade de gestão da informação.

Com relação aos **instrumentos de transparência**, boa parte das agências reguladoras tem avançado no recurso ao processo de consulta pública, adotado pela maioria dos órgãos. Segue trecho da entrevista com os diretores da Aneel:

“(...) ANEEL usa extensivamente – e alias por conta de obrigação legal – o mecanismo de audiência pública, então toda vez que houver aceitação de direito a lei

estabelece que a ANEEL deve ouvir as partes; então, por exemplo, nós temos reuniões semanais e não passa uma semana que nós não estejamos submetendo alguma proposta à audiência pública, ela é sempre objeto de audiência pública; a audiência pública tem (xxx) documental e ela pode ser uma sessão presencial, essa sessão presencial ocorre aqui, ou ela pode ocorrer em diversas partes do país, se for uma revisão tarifária ou (xxx) ou regulamento (xxx) ser objeto de audiência pública localizadas uma em cada região do país e de posse das contribuições recebidas é obrigatória a elaboração de um relatório detalhado que faça análise das contribuições.

(Pergunta): e são levadas em consideração na tomada de decisão.

(1): são, são parte essencial, e são analisadas criteriosamente.

(2): eu acho que esse é o instrumento que...mais forte nesse tipo de análise, porque, claro, todos os agentes afetados por aquele regulamento vão explicitar os seus pontos de vista, vão chamar a atenção da afetação que tem aquele regulamento e aí...juridicamente, quantos regulamentos... “não, isso juridicamente não pode, isso não atendo algum dispositivo legal”, a aí se debruça sobre isso é só vai em frente quando vencidas essas dúvidas...

A experiência acumulada pela Aneel no processo de consulta pública pode servir de benchmarking a outros órgãos e agências reguladoras brasileiras. De fato, no decorrer da pesquisa, a Aneel apresentou dados consistentes sobre a potencialidade do uso de instrumentos de consulta e transparência no processo de elaboração normativa (como no caso de audiências públicas responsáveis por reunir quase 3000 contribuições por parte da maioria dos atentes). Trechos da entrevista que destacam esta experiência são apresentados no Anexo deste documento.

Outro dado importante levantando no decorrer da pesquisa diz respeito à necessidade da harmonização e da obrigatoriedade das consultas públicas. A seguir, destaca-se trecho da entrevista com ANS que destaca este ponto:

“todas (as resoluções) têm que passar por consulta pública; eu acho que é muito prudente, fazer uma norma e ela ser submetida a uma por consulta pública eu acho que é bastante prudente.

(Pergunta): mas isso demandaria uma revisão da própria lei de criação pra fazer essa padronização?

(Resposta): acho que sim, porque teria que se tornar obrigatório, hoje é opcional, a diretoria colegiada é que decide, “essa norma eu ponho em consulta, essa eu não

ponho...”; acho que você até deixar pra discricionariedade do órgão regulador o tempo que vai ficar em consulta pública, uma norma que tem um impacto maior você deixa sessenta dias, uma que é muito...e quando ela é muito focada, né, as vezes você tem normas que vão pegar só...sei lá...só (xxx), aí você não precisa deixar o negócio sessenta dias em consulta, até porque é muito focado”.

Mesmo com relação ao processo de consulta pública, parece ser necessária uma harmonização da linguagem e algum grau de padronização dos procedimentos adotados. Por exemplo, enquanto órgãos como Aneel fazem uso de consultas e audiências públicas, ANS adota o recurso às câmeras técnicas e consultas públicas.

Paralelamente, deve se lembrar que consulta pública adequada à AIR deve servir não apenas como um meio de legitimidade da decisão regulatória, mas também como um instrumento importante de coleta de dados, desde o momento inicial de elaboração das alternativas regulatórias. Mesmo com expressivos avanços nessa área, vale destacar que o processo de consulta utilizada serve mais para “legitimar” a proposta regulatória, verificando a aceitação social da mesma, de que como instrumento de coleta de dados, que se utilize de forma proativa pelos órgãos reguladores, na falta de dados e informações fidedignas. Diretrizes que especifiquem este enfoque no âmbito da AIR a ser adotado no Brasil são necessárias.

Boa parte das agências pesquisadas também prima por um **processo racional de tomada de decisão**, baseado na elaboração de estudos sofisticados, de natureza quantitativa, que apóiam o processo de tomada de decisão regulatória. A produção normativa dos órgãos (que pode assumir a natureza de resolução, instrução normativa, etc.), de forma geral baseia-se em estudos complexos, boa parte de natureza quantitativa, que recorrem às informações presentes nos bancos de dados das agências e ao processo de consulta pública.

Quando indagadas sobre o recurso a análises racionais, de natureza quantitativa, no processo de tomada de decisão, vários órgãos responderam positivamente, como no caso da Aneel ou ANS, destacando, no entanto, a natureza da regulamentação:

**Aneel:** “Eu acho que a maioria (das regulamentações); eu acho assim, não dá pra dizer 90%, mas a maioria; a maioria porque nós fazemos, por exemplo, processo de revisão tarifaria, é um regulamento importante, relevante; qualquer mexida se faz avaliações do ponto de vista que vai impactar, do ponto de vista que vai...vamos dizer assim, tanto sobre o ponto de vista econômica, né, do ponto de vista que vai impactar o processo tarifário, o desempenho econômico, o equilíbrio das

concessionárias, o quanto isso vai impactar também a segurança, vamos dizer assim, a conformidade do procedimento, porque é preocupação que, até na última revisão, sempre tivemos, depois tinha até algumas coisas que a nós achávamos talvez que devesse fazer uma mudança mais radical, mais profunda, não, preferimos conviver com essa questão do jeito que está pra não dar uma guinada assim de 180º; então, essa análise eu acho assim, pelo menos os regulamentos mais importante sempre é feito, na minha visão, com base nesse tipo de análise”;

**ANS:** “depende da...do formato, do tipo, da resolução; resoluções, por exemplo, como resoluções que trazem (xxx) o aumento das garantias financeiras, por exemplo, ou seja, a capacidade que as operadoras vão ter...a quantidade de recursos que elas vão ter que provisionar pra fazer frente ao risco de sua carteira ou à sua operação, nós fazemos”

Esta avaliação aponta a necessidade de algum “corte” no tipo de produção normativa que será futuro objeto de uma AIR, acompanhando também as boas práticas reveladas no decorrer do benchmarking internacional.

Por fim, a AIR pode ser redefinida como um processo de gestão regulatória por resultados, onde a definição dos objetivos de uma agenda regulatória torna-se um pré-requisito para adoção bem sucedida do instrumento. Essa necessidade sente-se, na prática da atuação dos órgãos reguladores, especialmente, considerando o contexto de desarticulação da formulação com a implementação de políticas públicas existente no país.

Algumas agências já partiram para um processo de elaboração da **agenda regulatória**, responsável por especificar prioridades da regulamentação num determinado espaço de tempo. O caso da ANVISA, destaca-se nesse contexto, pelo processo de construção da agenda, que envolveu stakeholders de todo o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, coordenado pela ANVISA e composto também por outras unidades federativas (estados e municípios). Naturalmente, a trajetória institucional e histórica das agências pode influenciar também este processo, como revelado no caso da ANS, que embora já conte com uma agenda regulatória, destaca:

**ANS:** “a experiência que tem é que a ANVISA, como ela coordena o sistema nacional de vigilância sanitária ela interage com os estados, então ela tem mais, digamos, mais *feedback*, mais interação; como a ANS é uma agência nacional que não tem correspondência nos estados e municípios, nós somos mais sozinhos ainda, mais desolados ainda, entendeu?, nesse ponto de vista; então é pior ainda, nesse

sentido, é uma agência que não se autonomiza, eventualmente, por uma vontade ou por uma decisão gerencial ou política”

): porque tem outro problema também, nesse caso, que é uma...o setor privado no Brasil, na questão da saúde, ele cresceu e se fortaleceu sem nenhum acompanhamento do Estado, então, na verdade, a gente não tem *expertise* nem...em nenhum âmbito; ele sempre foi paralelo, até no nome dele ‘suplementar’, ele sempre correu paralelo ao...ele era ignorado pela gestão pública e hoje é que ele, quer dizer, depois desse processo todo, é que se busca tentar conformar um...essa tentativa de se discutir um sistema nacional de saúde, que tem público e privado, e a política nacional de saúde que (xxx) do público e do privado como uma questão governamental, quer dizer, é muito difícil.

O mesmo entrevistado, quando perguntado sobre os objetivos da política regulatória afirma:

“aí você tem um grave problema nisso, é a própria...o esvaziamento dos ministérios supervisores do ponto de vista da competência do assunto em discussão; então, por exemplo, a discussão da ANS com o ministério supervisor, com o Ministério da Saúde, sobre esse assunto é quase um diálogo de surdos; eu tenho um Ministro que, eventualmente, tem uma preocupação mais geral e tal de como é que se insere a regulação do setor privado dentro da visão geral de saúde, mas eu...quer dizer, esse é um problema, eu não sei se as outras agências têm essa dificuldade.

... as agências ficam autônomas pelo...impossibilidade de o seu ministério supervisor definir metas, definir diretrizes, definir políticas”

A necessidade de lidar com a formulação de objetivos regulatórios surge como problemática no contexto de pouco alinhamento dos ciclos das políticas regulatórias, de enfraquecimento da capacidade de elaboração de políticas no nível dos ministérios e pode revelar-se um obstáculo à boa adoção da AIR no Brasil. Estratégias de elaboração de agendas regulatórias por parte das agências são importantes para formular objetivos setoriais ou relacionados à atividade-fim do órgão regulador, mas pouco ajudam no processo de harmonização de políticas regulatórias. Esta função, chave para a melhoria da qualidade regulatória, pode ser desempenhada por um órgão de natureza interministerial.

#### 4.4 Percepção acerca formatos organizacionais responsáveis pela implantação da AIR no Brasil

##### ***Órgão supervisor da qualidade regulatória***

Como já foi destacado no decorrer do benchmarking internacional, boa parte dos países pesquisados adotam um órgão supervisor da qualidade regulatória vinculado ao Poder Executivo. Uma das etapas da entrevista buscou avaliar a percepção com relação à criação de um órgão supervisor da qualidade regulatória por parte dos órgãos reguladores, assim como de outros públicos-alvo diretamente ou indiretamente relacionados ao processo de regulação.

De forma geral, prevalece uma resistência ao modelo do órgão supervisor da qualidade regulatória, não apenas por parte dos órgãos regulados, mas também pela maioria dos públicos entrevistados. As razões da resistência são variadas, conforme resumidas no quadro 2 e exemplificadas nos trechos de entrevistas destacadas no Anexo 1:

##### **Quadro 2: Resistência ao órgão supervisor da qualidade regulatória: principais fatores**

Forma de controle da atividade do órgão regulador
Questionamento da razão de ser das agências reguladoras independentes
Aumento da percepção do risco político
Possibilidade de baixíssima <i>performance</i> do órgão, por causa da complexidade dos modelos regulatórios
“Timing” não adequado – antes deve se partir para um processo de experimentação no nível de cada agência
Possibilidade de criar um órgão do controle das agências (e não da qualidade da regulação)
Tentativa frustrada de incluir na lei das agências a revisão de todas as resoluções por parte do órgão de defesa da concorrência.

*Fonte: Elaborado com base nas entrevistas da pesquisa de campo*

É possível observar que a fonte principal da resistência relaciona-se com a percepção

de controle. Aqui parece que a confusão dos conceitos regulação versus regulamentação influencia esta percepção. De fato, a experiência internacional relativa à supervisão da qualidade regulatória, não se restringe apenas à atividade dos órgãos reguladores independentes. De forma geral, quando o órgão supervisor da qualidade regulatória existe, sua atividade abrange as AIRs produzidas por órgãos com capacidade de produção normativa, independente do seu formato organizacional (administração direta ou indireta, de natureza mais independente). Soma-se a esta constatação, a diversidade dos formatos institucionais e organizacionais de agências independentes brasileiras, que reúnem desde agências de infra-estrutura até agências em áreas como cinema.

Com base neste diagnóstico, parece importante destacar a relevância de um processo de comunicação e de conscientização que aborde essas diferenças conceituais e apresente, para os diversos agentes, a proposta da revisão regulatória a ser adotada em nível federal. Não apenas as agências reguladoras independentes, mas também os órgãos da administração pública direta e indireta com competências normativas, devem se envolver neste processo.

Mesmo neste contexto de resistência, deve-se destacar, novamente, a importância de um órgão responsável pela harmonização das políticas regulatórias, papel que pode ser desempenhado pelo PRO-REG, dando continuidade às atividades até então implementadas pelo programa e avaliadas positivamente pelos entrevistados.

### **Unidades organizacionais e interorganizacionais de AIR**

A experiência internacional também indica que um bom processo de AIR implica em compartilhamento de responsabilidades entre o órgão supervisor da qualidade regulatória (quando existe) e os órgãos com poder de regulamentação. A gestão do sistema regulatório é complexa e sua reforma deve ser coordenada entre diversas áreas, com papéis a serem desempenhados por representantes dos ministérios e órgãos diretos do governo, reguladores, oficiais do alto escalão decisório, órgãos supervisores, diversos *stakeholders*, o público e o nível político (APEC-OECD, 2003).

Neste contexto, o papel das unidades de AIR construídas em nível organizacional ou interorganizacional destaca-se pela sua relevância. Como se destacou no decorrer do *benchmarking* internacional, as unidades de trabalho de AIR são presentes na maioria das organizações que elaboram avaliações de impacto. Em casos como o da União

Européia, a avaliação do impacto foi adotada inicialmente por grupos de trabalho intersetorial (como no caso da saúde), antes mesmo do tratamento sistemático dedicado à questão no nível da Comissão Européia.

Nesta parte do trabalho analisa-se a percepção predominante dos principais atores entrevistados no decorrer da pesquisa do campo acerca do papel dessas unidades de AIR no processo de adoção do instrumento no Brasil.

De forma geral, a criação dessas unidades de AIR no âmbito do órgão responsável pela elaboração do instrumento é vista de forma positiva e como uma estratégia que pode impulsionar a aprendizagem, construir a cultura de avaliação e potencializar a capacitação do corpo técnico. Mesmo revelando resistência à criação do órgão supervisor da qualidade regulatória, a maioria dos órgãos entrevistados observa positivamente a potencialidade de criação de núcleos de trabalho internos que possam avançar no processo de adoção de AIR, sistematizando as práticas já existentes internamente. O caso da Anvisa, agência que já encontra-se com um processo de melhoria regulatória que inclui AIR em andamento, também ilustra este ponto. O trabalho de melhoria regulatória inicia-se internamente, com o papel da unidade de assessoria institucional e conquista o apoio da diretoria colegiada, criando sinergias com o papel desempenhado pelo PRO-REG.

Outra vantagem de iniciar o processo de adoção da AIR via núcleos internos organizacionais diz respeito às disparidades organizacionais que impossibilitariam uma adoção imediata do instrumento. Este ponto é controverso. Atores, como Anvisa, reconhecem que existe atualmente a possibilidade de adotar AIR em outras organizações. Nas palavras do seu presidente: *“se em um ambiente de complexidade como o que a gente tem hoje aqui na vigilância sanitária isso é possível, eu imagino que existam várias outras estruturas da administração pública que teriam capacidade de fazer também”*. No entanto, outros atores entrevistados revelam certo ceticismo acerca da possibilidade de realizar AIR em boa parte das organizações da administração pública:

Aneel: “eu custo a crer que, na verdade, exista um número expressivo de instituições no âmbito da administração que seja capaz de fazer uma análise criteriosa deste tipo”;

ANS: “se você jogar imediatamente (a obrigatoriedade de fazer AIR) tem



várias agências que não vão conseguir”;

Abar: IIIº Diretor “mas as agências não estão preparadas para isso, a nível dos estados não estão, não sei se...acho que nem a nível federal... nunca vi em nenhum ato de agência federal um anexo com estudo de impacto”; IIº Diretor “(as federais) estão muito mais preparadas...não sei se todas, mas pelo menos, sei lá, umas duas ou três”.

A criação de núcleos de AIR em nível organizacional, boa prática reconhecida também na experiência internacional, percebe-se como uma estratégia positiva de institucionalização da AIR. Resta ressaltar a importância de avaliações de natureza intersetorial, que demandam a colaboração interorganizacional, cuja importância também se reconhece pelos entrevistados. Uma formalização de grupos interorganizacionais de AIR, dependendo do tipo de produção normativa, também se revela necessária no processo de institucionalização da AIR e pode ajudar para lidar melhor com o conflito elaboração versus implementação de políticas regulatórias.

De fato, a importância da atividade interorganizacional é destacada em várias entrevistas. Anvisa ressalta a natureza intersetorial da sua atuação e seu papel de coordenação do sistema nacional de vigilância sanitária, enquanto mesmo agências de natureza unisetorial, como ANS reconhecem que já foram criadas resoluções conjuntas, por exemplo, com a Secretaria de Previdência Complementar.

Na prática, boa parte das políticas públicas caracterizam-se pela necessidade de colaboração, desde a fase de elaboração até a implementação e o controle. Conforme reconhece um dos diretores da Anvisa “há um complexo conjunto de instituições e conselhos que tratam de regulamentações que se complementam em áreas onde há um compartilhamento da regulamentação e da regulação”.

Ainda, os grupos interorganizacionais de AIR podem se revelar uma estratégia eficaz para lidar com o problema formulação versus implementação de políticas regulatórias. Conforme se reconhece no Ministério de Minas e Energias, grupos de trabalho que contam com a colaboração da Aneel, responsável por deter a expertise técnica e as principais informações do setor, têm sido comuns na elaboração das portarias. Isto, mesmo após a tentativa de fortalecer a capacidade ministerial de elaboração de políticas públicas.

#### **4.5 Capacidades técnicas necessárias em termos de recursos humanos**

A necessidade de treinamento em técnicas de AIR é o ponto menos controverso levantado no decorrer da pesquisa de campo. Todos os entrevistados destacam a necessidade de treinar e disseminar internamente técnicas relacionadas à AIR. De fato, o treinamento em AIR é visto como uma estratégia eficaz de disseminação da cultura de avaliação e como ponto de partida para sua institucionalização.

É importante ressaltar que embora a compreensão da AIR evolua de forma intuitiva, uma vez que práticas que o caracterizam não são alheias à atividade dos órgãos pesquisados, poucos entrevistados demonstram conhecimento técnico do termo de antemão. Isto é problemático, uma vez que a disseminação não “harmonizada” de práticas relacionadas à AIR pode levar na persistência de problemas conceituais (como a diferença entre regulação e regulamentação) e práticos (como a falta de padronização dos procedimentos metodológicos ou a especificação do possível “corte” de normas que precisam passar pela AIR, etc.).

Como já foi apresentado anteriormente, a AIR é um procedimento que demanda conhecimentos técnicos, geralmente econômicos, para sua elaboração. A especificação do método de mensuração a ser aplicado é um elemento central do desenho e desempenho da AIR. Existe uma variedade de métodos possíveis a serem utilizados na mensuração de custos e benefícios, como: análise custo-benefício, análise de eficiência de custo (cost effectiveness), análise fiscal ou orçamentária, análise de consequência (efeito) (consequence analysis), análise de custo de conformidade a regras (compliance cost analysis) e teste de impacto nos negócios. Boas práticas internacionais sugerem que os sistemas de AIR devem aplicar o princípio do custo-benefício para todas as decisões regulatórias.

Uma das primeiras decisões acerca da metodologia de AIR a ser aplicada no Brasil deve especificar um único método, buscando a uniformização da metodologia. Como já foi destacado, o importante é reduzir o número de métodos analíticos a serem utilizados, de forma a incentivar a padronização e uniformidade de aplicação, permitindo análises comparativas entre várias regulações e ganhos de aprendizagem. Os cursos de capacitação devem ser adaptados a esta decisão metodológica e

também servirão para criação dessa linguagem comum. Além da abordagem metodológica, os cursos de capacitação também podem servir para melhorar as formas de coleta de dados e informações, base para uma boa AIR.

Considerando o fato que grande parte do corpo técnico das agências tem formações diversificadas o treinamento em técnicas de avaliação de custos e benefícios reconhece-se como primordial por boa parte dos dirigentes entrevistados no decorrer da pesquisa de campo. “*Eu acho que antes a gente tem que fortificar o corpo diretivo e o corpo técnico, treinar capacitar*”, destaca a entrevistada da Ancine, para a qual, o interesse em adotar a AIR justifica-se pelo impacto que a capacitação do corpo técnico trará para a qualificação da regulação no âmbito da agência.

O papel que o PRO-REG já está desempenhando em termos de capacitação do corpo técnico das agências se reconhece por boa parte dos entrevistados. Não apenas os cursos oferecidos no âmbito do programa, mas também outras iniciativas, como o seminário do lançamento da publicação do relatório do OCDE foram mencionadas como iniciativas positivas de capacitação.

Por fim, o recurso à expertise externa pode ser utilizado, ao exemplo das boas práticas levantadas no decorrer do *benchmarking* internacional.

#### **4.6 Desafios à implementação da AIR no Brasil**

Nesta parte do trabalho serão analisados alguns pontos levantados no decorrer da pesquisa de campo, a partir da perspectiva de funcionamento do governo como um todo, que devem ser considerados nas estratégias de institucionalização da AIR, uma vez que podem influenciá-las direta ou indiretamente. Políticas, instituições e instrumentos devem ser integrados para o alcance da melhoria da qualidade regulatória e, embora o objetivo deste projeto de consultoria enfoque no segundo conjunto de fatores, também serão discutidos: o dilema formulação versus implementação de políticas públicas; a diversidade de formatos institucionais e organizacionais de agências reguladoras; a diversidade de instrumentos de produção normativa sob responsabilidade dos órgãos reguladores.

##### ***Formulação versus implementação de políticas públicas***

Um dos pontos de estrangulamento do modelo regulatório brasileiro, o conflito formulação versus implementação (Peci, 2007) pode inibir as iniciativas bem sucedidas de adoção da AIR.

De fato, e considerando as eventuais diferenças setoriais, de forma geral é possível afirmar que, por razões históricas, o **núcleo forte da burocracia** brasileira é localizado em autarquias, fundações ou empresas estatais (diferentemente de países benchmarking em AIR, como Reino Unido, onde este núcleo forte da burocracia é localizado em ministérios). Como consequência da reforma regulatória dos anos '90, boa parte deste núcleo burocrático, de natureza tecnocrática, foi transferido para as **agências regulatórias setoriais**. Considerando também o razoável espaço para interpretação das leis por parte do Poder Executivo, na prática, as agências reguladoras brasileiras assumiram um papel e responsabilidade grande no desenho da legislação infra-legal (Faria & Ribeiro, 2002).

Esta constatação se revela também no decorrer das entrevistas. O Presidente da ANS, na análise das atribuições da ANS vis a vis Consu, destaca:

“ Consu ele foi criado na lei 9656, que regulamentou os planos em 98, como o órgão de onde se emanaria a legislação infralegal; com a criação da ANS em 2000 o Consu não foi instinto, mas praticamente todas as suas atribuições foram transferidas pra ANS; então a ultima resolução do Consu, se você observar, é de 99; então é...e depois a ANS revogou uma série de resoluções do Consu, algumas continuam em vigor, outras não”

(Pergunta): então hoje em dia, na verdade, poderíamos afirmar que a ANS é a principal instância de tomada de decisões do setor de saúde complementar?

(Resposta): é.

(Pergunta): ou existe algum outro órgão, ministério, ou que...?

(1): não”.

A mesma situação se revela também no caso do setor de energia elétrica, onde foram entrevistados não apenas representantes do Ministério de Minas e Energia (que não permitiram a gravação da entrevista), mas também da Aneel. Embora nos últimos anos tenha havido uma tentativa de devolução da capacidade formuladora e regulamentadora no ministério, na prática, poucos avanços se observam nesse sentido. Conforme dois diretores da Aneel analisam:

“...pegando como exemplo a última grande mudança no marco regulatório, que é a Lei 4.848, claro, e decorreram decretos (xxx) regulamentou, para o poder executivo, alguma coisa de portaria, resolução do CNPE, mas algumas coisas a própria lei reserva especificamente pra ANEEL regulamentar; eu acho que o único ponto, nesse ponto que (xxx) coloca, talvez não sido o melhor desenho é que tem certas competências, a maioria, estão bem definidas, o que é da ANEEL, o que é do Ministério como poder concedente e alguma coisa que está delegada pra ANEEL e eu acho que esse (xxx); (xxx) a competência deve estar na lei, o que é da ANEEL, o que não é da ANEEL; quando é do Ministério podendo delegar pra ANEEL aí fica um negócio assim...

(Pergunta): pode dificultar a adoção desse instrumento na prática.

(Resposta): tem um caso de um artigo da lei 4.848, de um artigo terceiro, que exige uma competência que é o seguinte: é do Ministério e o Ministério deverá delegar à ANEEL; então como é que alguém devera delegar?, se a lei diz que algo deverá ser delegado a outro ente, então já é do outro ente, né?”

O projeto-lei das agências reguladoras propõe atribuir aos ministérios a competência de formular a política setorial e de outorgar e conceder serviços públicos, por considerar ser esta uma tarefa típica de formulação de políticas públicas (Santos, 2009). No entanto, a dificuldade de assumir a competência formuladora nos ministérios decorre de obstáculos reais, como: esvaziamento da expertise técnica nos ministérios e consolidação da expertise técnica na agência ou existência de informações e bancos de dados nas agências e dependência de informações por parte dos ministérios. Na prática, os ministérios ou conselhos formuladores recorrem às agências para elaboração de qualquer produção normativa. Logo, a resolução deste conflito não parece ser algo alcançável em curto ou médio prazo.

Como já foi analisado no decorrer do trabalho, na prática, as agências reguladoras já avançam na formulação de políticas regulatórias (geralmente, setoriais), via agendas regulatórias elaboradas internamente, com ou sem a colaboração de *stakeholders* externos.

No entanto, a formulação de uma clara política regulatória no nível central parece relevante para o alcance da sua harmonização em outros níveis do governo. Esta política será responsável por formular as principais diretrizes a serem observadas

pelas agências e outros órgãos com poder de normatização ou para apontar os principais objetivos (competição, simplificação e racionalização administrativa, econômicos ou sociais?) a serem almejados via estratégias de melhoria regulatória (Rodrigo, Allio, Andrés-Amo, 2009). As agendas regulatórias produzidas em nível da agência pouco podem contribuir para esta harmonização de políticas regulatórias sob a perspectiva intersetorial – chaves para o processo de melhoria regulatória.

### ***Diversidade de formatos regulatórios institucionais e organizacionais***

A diversidade de formatos regulatórios institucionais e organizacionais é outro ponto que merece destaque, embora já tenha sido discutida anteriormente. Conforme já analisado por Santos (2009:15):

Existe hoje, ainda, um conjunto grande de instituições que exercem funções regulatórias, mas não são, formalmente, agências reguladoras. Daí, como alerta a OCDE, a reforma regulatória não pode ser exclusiva para as agências reguladoras, mas é uma abordagem integral do processo regulatório no governo como um todo. E há no Governo Federal diversas instituições que exercem essas funções e que não são, legalmente, agências reguladoras. As próprias agências reguladoras que existem atualmente ainda têm um nível de disparidade institucional naquilo que poderia ser chamado de isomorfismo institucional imperfeito, ou seja, o modelo foi copiado, mas não foi adequadamente adaptado, e naquilo que foi copiado, foi implantado de forma diferenciada, sem razoabilidade suficiente, entre as dez agências reguladoras que foram criadas a partir de 1996”.

A problemática originada dessa diversidade é dupla:

- a) por um lado, nem todo poder normativo origina-se de agências reguladoras independentes, demandando a ampliação do escopo de implementação da AIR para além dos órgãos reguladores;
- b) por outro lado, nem toda agência reguladora independente, tem expressivo poder normativo (veja o exemplo da Ancine) e sua diversidade institucional e organizacional pode dificultar o tratamento homogêneo da AIR.

Especialmente este segundo ponto é reconhecido no decorrer das entrevistas. O presidente da ANS aponta a diversidade das lógicas de delegação como chave para compreensão dessa diversidade. Afinal:

“regular uma empresa de plano de saúde é muito diferente de regular uma empresa de telefonia, até porque a empresa de telefonia é concessão...porque outro dia um

jornal me ligou e perguntou: qual é a meta que você estabelece pra uma operadora?, eu não estabeleço meta nenhuma pra operadora, ela não é minha concessionária, eu estabeleço indicadores de desempenho que eu quero que ela cumpra, a qualidade que ela tenha, agora, se ela vai operar no Amazonas, se ela vai estender plano de saúde pra índio, se ela vai...isso não é...ela não é minha concessionária, é uma regulada, mas não é concessionária, não é a mesma”.

As trajetórias de institucionalização diferenciam uma agência da outra, inclusive em termos de complexidade de arranjos (inter)organizacionais. Os diretores da Anvisa, responsável pela coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, destacam os diferentes graus de maturidade institucional das várias esferas do governo com as quais a agência deve lidar. A capilaridade de decisões no campo da execução da atividade da vigilância, o fato que boa parte das normas é editada em nível estadual e que o grau de maturação de cada um dos sistemas estaduais é diferente, são fatores que tornam a avaliação de impacto uma atividade muito complexa.

#### ***Diversidade dos instrumentos de produção normativa***

Por fim, a diversidade dos formatos institucionais e organizacionais que caracteriza os órgãos reguladores pesquisados se reflete também nos instrumentos que estes usam no seu dia-dia de gestão. Particularmente aqui serão destacados os instrumentos relativos à produção normativa dos órgãos, uma vez que se referem ao poder de regulamentar dos mesmos.

Além das diferenças no processo de consulta pública, acima destacadas, as agências diferem também nos instrumentos jurídicos utilizados para regulamentar. Enquanto algumas fazem uso de resoluções (Ex. Aneel), em outras agências, (Ex. Ancine), usam-se as instruções normativas. Estas últimas também são utilizadas no caso da ANS no caso de decisões monocráticas, de uma diretoria, que não precisam passar pelo colegiado e visam a operacionalização das normas emitidas via resolução. Estratégia de normatização de processos de consulta pública são vistas como positivas por parte dos entrevistados, como presidente da Ans, uma vez que diminuem a discricionariedade da diretoria. O mesmo é afirmado sobre as diferenças de instrumentos jurídicos, revelando a necessidade de harmonização dessas práticas. Este papel também pode ser desempenhado pelo PRO-REG.

## **5. Recomendações: estratégia de implantação e institucionalização da AIR**

As recomendações relativas à estratégia de implantação e institucionalização da AIR no Brasil serão baseadas na análise anteriormente apresentada e compartilham a premissa que elementos chaves da política regulatória – políticas, instituições e instrumentos - devem ser considerados integralmente e aplicados em todos os níveis de governo (Rodrigo, Allio & Andres-Amo, 2009). Naturalmente, não é objetivo deste trabalho responder a todas essas questões. No decorrer desta parte do relatório serão discutidas as principais recomendações relativas à estrutura organizacional de AIR e sua respectiva vinculação, assim como às capacidades técnicas necessárias em termos de recursos humanos para apreender e colocar em prática os pressupostos da AIR. No entanto, também serão dadas recomendações sobre questões que influenciam direta ou indiretamente o objetivo central deste trabalho.

Inicialmente, vale a pena destacar que existe pleno reconhecimento por parte dos entrevistados de que o atual estágio do marco regulatório brasileiro demanda medidas que busquem sua melhoria e aperfeiçoamento. Conseqüentemente, diversos fatores motivadores que apóiam a adoção da AIR no contexto brasileiro foram identificados no decorrer do trabalho, embora também se tenha diagnosticado que seu conhecimento formal ainda é baixo. Logo, é possível afirmar que mesmo com algumas iniciativas em andamento (como no caso da Anvisa), o processo de implantação e institucionalização da AIR no Brasil ainda se encontra num estágio inicial.

### **Órgão supervisor da qualidade regulatória**

Embora a relevância de um órgão supervisor da qualidade regulatória esteja bem reconhecida na literatura institucional, assim como evidenciada pelo *benchmarking* internacional, sua criação nesse primeiro momento de implantação da AIR no contexto brasileiro não é recomendada, pelas seguintes razões:

- a) foi diagnosticada uma forte resistência ao órgão, identificado como uma forma de controle adicional voltada, exclusivamente, para as agências reguladoras independentes;
- b) já existem outras tentativas frustradas de centralizar a revisão das resoluções



- produzidas pelas agências reguladoras no órgão de defesa da concorrência;
- c) a disparidade organizacional e institucional diagnosticada no decorrer do trabalho pode dificultar a atividade do órgão;
  - d) por enquanto, os atores pesquisados não diferenciam os conceitos de regulação e regulamentação;
  - e) inicialmente, a estratégia de implantação pode ser iniciada via medidas legais, como modificações no Decreto Lei N° 4,176/2002 <sup>3</sup>.

Mesmo neste contexto de falta de conhecimento compartilhado e fortes resistências, é importante destacar a importância de um órgão responsável pela harmonização das políticas regulatórias e pelo processo de implantação da AIR, papel que pode ser desempenhado pelo PRO-REG, o qual:

- a) já é reconhecido pela sua relevância no processo de melhoria regulatória;
- b) está estrategicamente vinculado à Casa Civil, contando com apoio político - considerado indispensável à estratégia de introdução de AIR e locus privilegiado interministerial;
- c) pode se aproximar à atividade do IAB europeu, que embora desempenhe uma função opinativa e não de *enforcement*, tem sido avaliado positivamente no desempenho da sua função num ambiente institucional complexo, próximo ao brasileiro.

O processo de instituição do órgão supervisor da qualidade regulatória pode se iniciar posteriormente, após colher os primeiros resultados de um processo de aprendizagem

---

<sup>3</sup> Embora não seja objetivo desse trabalho, uma análise do decreto (que *estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal*), induz algumas reflexões que devem ser consideradas na sua potencial adaptação ao processo de AIR:

- a) O foco principal está nos procedimentos de elaboração dos atos normativos;
- b) Já existem especificações claras acerca das responsabilidades organizacionais (Casa Civil, comissões de trabalho, etc.) no processo;
- c) Já existem avanços no que tange aos aspectos legais de consolidação da legislação federal;
- d) Não se especificam os efeitos desejáveis das políticas públicas visadas (econômicos, competitivos, sociais?);
- e) Embora o *check-list* especifique critérios apropriados à AIR, a redação não defende explicitamente a orientação por resultados, nem critérios de quantificação das análises;
- f) O uso da consulta pública é facultativo;

e institucionalização da cultura de avaliação, para além das agências reguladoras. Para isto, algumas medidas parecem necessárias, inclusive no âmbito do PRO-REG:

- a) Levando em conta a diversidade organizacional e institucional e o fato que agências que se aproximam mais ao ideal da independência (na grande maioria, na área de infra-estrutura) apresentem maior resistência à supervisão regulatória, recomenda-se uma estratégia de comunicação mais customizada com cada um dos órgãos participantes no programa;
- b) Já existe espaço para iniciar um processo de harmonização e normatização dos processos de consulta pública (que diferem de um órgão para outro), assim como dos instrumentos jurídicos que expressam o poder normativo dos órgãos regulamentadores. Este processo pode ser dirigido pelo Pro-Reg e apresenta a vantagem de servir, simultaneamente, como espaço de treinamento e troca de boas práticas entre os órgãos (Ex. boas práticas de consulta e audiência pública utilizada na Aneel);
- c) Dirigir o processo de criação de Núcleos de AIR descentralizados nos órgãos com poder normativo, conforme discutido a seguir.

### **Núcleos descentralizados de AIR**

A criação de núcleos descentralizados de AIR no primeiro momento de implantação do instrumento é recomendada.

Diferentemente do órgão supervisor da qualidade regulatória, pouca resistência foi observada com relação à proposta de criação de núcleos descentralizados de AIR no âmbito de órgãos com poder normativo. Sua criação é considerada positiva no processo de institucionalização da AIR, visto que estes podem impulsionar a aprendizagem, construir a cultura de avaliação e potencializar a capacitação do corpo técnico. Os núcleos podem sistematizar as práticas de AIR já existentes no âmbito das agências e facilitar o processo de implantação.

Paralelamente, esta abordagem mais descentralizada pode ajudar a enfrentar melhor as disparidades organizacionais que dificultariam uma adoção imediata e homogênea do instrumento.

Recomenda-se fortemente a criação de núcleos no nível ministerial, com objetivos claros de integração com unidades de AIR no nível dos órgãos e das agências a estes vinculados. AIR pode servir como um instrumento de fortalecimento da capacidade de

formulação de políticas públicas, diagnosticada como um dos pontos de estrangulamento do modelo brasileiro de regulação. No entanto, as dificuldades estruturais de informação, recursos humanos, e outros fatores identificados como ausentes nos ministérios fazem com que a abordagem mais realista seja a de grupos interorganizacionais de AIR, prática já existente em vários países pesquisados. A formalização de grupos interorganizacionais também pode se revelar necessária, dependendo do tipo de produção normativa a ser objeto de AIR.

### **Capacidades técnicas necessárias em termos de recursos humanos**

A necessidade de treinamento em AIR é o ponto menos controverso levantado no decorrer da pesquisa de campo e é fortemente recomendada como parte de uma estratégia de implantação e institucionalização do instrumento. Poucos entrevistados, embora de alto nível técnico, demonstraram conhecimento das técnicas utilizadas no processo de avaliação.

No entanto, uma das primeiras decisões diz respeito à opção metodológica a ser utilizada na AIR brasileira; afinal, existe uma multiplicidade de métodos cuja escolha demanda ampla discussão. Os programas de treinamento devem se adaptar a esta escolha, embora um leque de técnicas de avaliação de custos e benefícios também possa ser explorado.

O treinamento em AIR não pode se reduzir apenas a estas questões de natureza técnica, mas deve explorar a troca de boas práticas entre as agências (como no caso dos processos de consulta pública).

Embora a compreensão da AIR evolua quase intuitivamente nos entrevistados, uma vez que práticas que caracterizam o instrumento são utilizadas no dia-dia de gestão das agências, poucos demonstram conhecimento técnico do termo. Isto é problemático, considerando que já existem iniciativas de adoção de AIR no nível de agência (como no caso da Anvisa) e a disseminação não “harmonizada” dessas práticas pode reforçar os problemas conceituais (diferença regulação versus regulamentação) ou práticos (falta de padronização) acima diagnosticados. As abordagens descentralizadas são positivas para conseguir coalizões de apoio à AIR, mas já é o momento de partir para uma estratégia mais orquestrada de implantação, onde, mais uma vez, se destaca o papel do PRO-REG.

Boas práticas de treinamento on-line, tais como podem servir de *benchmarking* aos

programas de treinamento a serem desenvolvidos, sob a coordenação do PRO-REG.

Por fim, recomenda-se que o PRO-REG desempenhe um papel importante na articulação de redes de apoio à política regulatória. Como já se destacou no decorrer do *benchmarking* internacional, o apoio formal e informal de outros atores é relevante para a política de melhoria regulatória. A experiência da NAO pode orientar as relações com o Tribunal de Contas da União, que também avaliam positivamente a potencialidade da AIR. A rede de regulação, outro produto do PRO-REG, pode também servir a este propósito.

## 6. Referências bibliográficas

APEC-OECD. *Proceedings of the fifth workshop of the Apec-Oecd co-operative initiative on regulatory reform*. Paris, France. 2-3 Dez. 2003.

BERR. Department for Business Enterprise & Regulatory Reform. Code of Practice on Guidance on Regulation. BERR: Londres. Julho de 2008.

BRE. Better Regulation Executive. Consultado em: <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/bre/>. Acessado em março de 2009.

Cecot, Caroline, Hahn, Robert, Renda, Andrea & Schrefler, Lorna. An evaluation of the quality of impact assessment in the European Union with lessons for the US and the EU. *Regulation & Governance*. N.2 pg. 405–424. 2008.

Colin, Jacobs. Improving the quality of Regulatory Impact Assessments in the UK. *Working Paper Series*. Paper N° 102. Center on Regulation and Competition. University of Manchester.

COFEMER. Informações website. Consultado em [www.cofemer.gob.mx](http://www.cofemer.gob.mx). Acesso em abril, 2009.

COFEMER. *Regulatory Reform in Mexico: A way to increase competitiveness*. Apresentação para o Council on Competitiveness. Sem data.

EU. European Union. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. *A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries*. Dublin, Maio, 2004.

\_\_\_\_\_. HIGH LEVEL GROUP ON HEALTH SERVICES AND MEDICAL CARE. *Documento: Working Group on Health Impact Assessment and Health Systems: Towards Health Systems Impact Assessment*. Bruxelas, 02/12/2004b. Reference: HLG/HSIA.

EO. Executive Order N° 12866. Consultado em <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/eo12866.pdf>. Acesso em maio de 2009. USA, 1993.

EUA. Estados Unidos da América. *Paperwork Reduction Act*. Acessado em <http://www.archives.gov/federal-register/laws/paperwork-reduction/>. Consultado em abril, 2009.

Faria, Pedro, L.C. Desempenho, transparência e regulação: o mito das incompatibilidades congênitas. IX *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

\_\_\_\_\_. & Ribeiro, Sheila. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Ano. 53. N. 3. Jul.-Set. 2002.

Fernandes, Carlos García. La manifestacion de impacto regulatório-MIR: Uma MIRada a la regulación de calidad. In.: Ramalho, Pedro Ivo S.R. (Org.) *Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Anvisa. Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 2009.

IAB. Impact Assessment Board. Consultado em: [http://ec.europa.eu/governance/impact/iab\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/iab_en.htm). Acessado em fev. 2009.

Kirkpatrick, Colin, Parker, David & Zhang, Yin-Fang. Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice. *Public Money & Management*. Vol. 24. N. 5. pg. 291-296. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. & \_\_\_\_\_. Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice and recommendation for further development. *Working Paper*. Center on Regulation and Competition. University of Manchester. 2003.

Macrae, Donald. Análise de Impacto Regulatório –AIR: a experiência do Reino Unido. In.: Ramalho, Pedro Ivo S.R. (Org.) *Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Anvisa. Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 2009.

McSWITE, O. C. *Legitimacy in public administration: a discourse analysis*. Thousand Oaks; London; New Dehli: Sage Publications, 1997.

MEXICO. Lei Federal de Procedimiento Administrativo.LFPA. [http://www.cofemer.gob.mx/images/stories/ley\\_fed\\_proc\\_adm.htm#69e](http://www.cofemer.gob.mx/images/stories/ley_fed_proc_adm.htm#69e). 2000. Consultado em maio de 2009.

NAO, National Audit Office. *Delivering high quality impact assessments*. Londres,

Janeiro, 2009.

\_\_\_\_\_. *Evaluation of regulatory impact assessments 2006-07*. Londres, Julho de 2007.

OECD. *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for policy makers*, Paris, OECD. 2008.

OMB & SGEC. Office of Management and Budget & the Secretariat General of the European Commission. *Review of the Application of EU and US Regulatory Impact Assessment Guidelines on the Analysis of Impacts on International Trade and Investment*. Relatório Final e Conclusões. Bruxelas & Washington, Maio de 2008.

Parker, David & Kirkpatrick, Colin. *Researching Economic Regulation in Developing Countries;: developing a methodology for critical analysis*. Working Paper. N° 34. Center on Regulation and Competition. University of Manchester. 2002.

Peci, Alketa, "Reforma Regulatória Brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento", *Revista de Administração Contemporânea*, 11 (1) Janeiro-Março, pp. 11-30. 2007.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Regulação no Brasil: Desenho, Governança, Avaliação*. São Paulo: Atlas, 2007b.

Ramos, Marcelo. Governança regulatória: experiências e contribuições para uma melhor qualidade regulatória. In.: Ramalho, Pedro Ivo S.R. (Org.) *Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Anvisa. Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 2009.

Rodrigo, Delia. *Regulatory Impact Analysis in OECD countries: challenges for developing countries*. Paris, OECD. 2005.

\_\_\_\_\_. L. Allio & P. Andres-Amo. Multi-Level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 13, OECD publishing, © OECD. doi:10.1787/224074617147. 2009.

Santos, Luiz Alberto dos. *Desafios da governança regulatória no Brasil*. Consultado em: [www.regulacao.gov.br](http://www.regulacao.gov.br) Acesso em junho de 2009.

THE WHITE HOUSE. Regulatory Review. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Presidential Documents. Jan. 30, 2009.

Tozzi, Jim. Da necessidade de uma revisão regulatória centralizada. In.: Ramalho,

Pedro Ivo S.R. (Org.) *Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Anvisa. Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. The Federal Information Triangle. Risk Policy Report. Consultado em [http://thecre.com/quality/20010924\\_fedinfotriangle.html](http://thecre.com/quality/20010924_fedinfotriangle.html). Acesso em abril de 2009. Publicado em set. 2001.

UK. United Kingdom. *Making it simple*. HM Government, Londres, 2008.

\_\_\_\_\_; *Better Policy Making: a guide to regulatory impact assessment*. GABINET OFFICE. Londres, 2003.

USA. Federal Register. Vol. 74. N° 37. [http://thecre.com/pdf/20090226\\_OMB\\_Regulatory\\_Review\\_FR\\_Notice.pdf](http://thecre.com/pdf/20090226_OMB_Regulatory_Review_FR_Notice.pdf). Acesso em maio de 2009.



## **Anexo**

*Trechos de entrevistas:*

*Processos de consulta pública*

**Aneel:**

(2): e essas coisas (a obrigatoriedade de adoção da AIR) sempre têm um grande risco é de como fazer; se for dizer: “olha, tem que fazer...”, pra não ser mais uma burocracia, pra ser mais uma coisa assim que você vai ter que fazer quase que com qualquer regulamento, vai agregar um custo ao processo, vai agregar uma dificuldade a mais, de pessoas que deveriam estar trabalhando na discussão do regulamento tem que cumprir, vamos dizer assim, uma burocracia que é só pra alguém, pra satisfazer, vamos dizer assim, alguma coisa...então, esse é um risco, quer dizer, eu acho que talvez na linha que você colocou, se colocasse um certo regulamento, colocar um parâmetro, “olha, acima desse parâmetro precisa fazer uma análise mais sistematizada”; agora, nenhuma agência reguladora, eu digo pela ANEEL mas posso fazer o comentário de maneira geral, vai editar um regulamento sem analisar, ainda que de maneira meio que (xxx), essa questão, não vai fazer, não vai fazer um regulamento pra piorar as coisas ou pra...de sorte que o benefício em comparação com o custo não vale a pena, quer dizer, a análise do custo-benefício...agora, corre-se o risco que...a ANEEL tem um número imenso de regulamentos, talvez seja a agência que mais edita normas, regulamentos, muita coisa mesmo, imagina se todas...eu acho que a audiência pública, na minha percepção é a forma mais efetiva de cumprir esse papel, porque todos os interessados estão ali, essa coisa que a (xxx) falou mesmo: é lá, porque, uma norma que diz respeito muito ao consumidor que é a regra de relacionamento do agente prestador de serviço com o usuário do serviço, devemos ter recebido alguma coisa próximo de 3000 contribuições e a maioria dos agentes, dos usuários, melhor dizendo, dos usuários dos serviços, e aí, claro que estamos analisamos, demos...avançamos no regulamento, colocamos...incorporamos a grande parte daquelas contribuições colocando de novo em consulta pública, pra que de novo, cheque se aquilo de fato representa um avanço ou se está tendo algum retrocesso; poxa, eu acho que a forma mais efetiva que a gente de que a gente consegue atingir o objetivo é essa; agora, isso hoje não é prática em todas as agências não, esse processo de audiência pública da forma que a ANEEL faz, não é.

(1): em vários segmentos você vê o seguinte: é feita uma audiência mas, na verdade, as contribuições não são vistas, não são publicadas e não existe nenhuma relatório de análise das contribuições, nada que seja tornado público, simplesmente se dá conhecimento; não é isso que a gente faz, a audiência pública daqui não é dar conhecimento pra os atores; (xxx) quer dizer, essa resolução que vai tratar da relação do agente prestador de serviço com o usuário, que está sendo reformulada, ela foi uma vez, ficou quatro meses, não é?

(2): é.

(1): agora está há um mês e meio não é?, e provavelmente vai parar...eu relato uma que eu estava tratando hoje que ela, na verdade, ficou o tempo disponível, ela foi de novo pra audiência e agora, a versão final que nós estamos elaborando, ela volta pra ser mostrada por dois dias, por exemplo; então quer dizer, diversas oportunidades existem e sem contar que nós contamos com a procuradoria federal na ANEEL – que é a AGU – e na verdade o controle de legalidade dos nossos atos tem efeitos em tempo real, quer dizer, o procurador participa da reunião.

(A): (xxx) de fazer mais um controle de legalidade?

(1): não, mas às vezes é importante, porque na verdade, em alguns casos, você está ali pra tomar uma medida...não é óbvio que os regulamentos não estão violando nenhum critério; em determinada audiência a gente chama atenção pra isso aqui que você vendo de um determinado modo e que de um outro modo pode estar afetando algo que é uma violação dos direitos.

### **Ancine**

; o que funciona hoje ?, faz a nota técnica, ela vai (xxx) procuradoria, pra ver a viabilidade, legalidade, enfim, esses cuidados são...se tem algum impacto, por

exemplo, do ponto de vista financeiro, e (xxx) também essas áreas técnicas se movimentam e (xxx); e tem o parecer da ouvidoria; então esses são os que a gente cuida pra (xxx); hoje está funcionando assim, aí volta da ouvidoria pública depois que foi feita a consulta, a ouvidoria pública consolida, “ó, esse artigo tal recebeu tantas e tantas projeções, muda por isso, muda por aquilo”, organiza mais a matéria; às vezes a ouvidoria pública, dependendo da matéria, faz uma análise mais de fundo, se a matéria for muito técnica (xxx) na ouvidoria e aí eles remetem pra área que...orçamento, registro ou, enfim, para a superintendência que mandou a idéia e que está a par dela, digamos assim, contribui com a matéria e aí ela faz uma análise de crivo; então, eu acho que é oportuno incorporar, se não é oportuno incorporar, precisamos estudar melhor essa matéria (xxx) “diretoria, quero mais dois meses para a incorporação desse requerimento que surgiu nesse processo de consulta pública”, isso aí cabe à superintendência que, enfim, coordena o processo da matéria, a lidar com essa matéria (xxx); feito isso ela faz o relatório final (xxx) e devolve pra diretoria; aí agente (xxx) rapidamente (xxx) às vezes aprova, às vezes não, então na diretoria se debate mais (xxx), mais atentamente aquela matéria; eu queria dizer o seguinte, que a gente está construindo, aí sim que leva em consideração mais aqueles requisitos mais do dia, mas também (xxx), o debate entre nós (xxx), os elementos que sejam desejáveis antes da norma e uma estrutura que sirva de meio de (xxx) durante o período da norma em si;

*Órgão supervisor da qualidade regulatória*

**Aneel:**

**Aneel:** Iº Diretor: “eu acho que seria uma **forma de controle** (a criação do órgão)... porque aí (xxx) o seguinte: como é que alguém pode avaliar, quer dizer...porque que existe a agência regulatória?, quer dizer, existe uma certa especificidade no trabalho, uma especialização no trabalho, quer dizer, como é que eu vou garantir que essa agência ela vá ter todos os mecanismos pra cada matéria que está sendo objeto de regulamentação?... a gente gostaria que os nossos processos fossem aperfeiçoados; agora, isso é muito diferente, quer dizer, (xxx) trabalharia numa direção de uma avaliação do impacto regulatório, creio que é essa a direção; agora, como se diz aqui na verdade, na administração, um determinado ente vai fazer um escrutínio dessas avaliações que são feitas por...entre...setoriais, aí...

(IIº Diretor): **desloca**, vamos dizer assim, **as grandes decisões desloca pra esse outro ente**. ...Eu acho que é isso que a (xxx) falou, corre o risco de potencializar, agravar uma situação que está quase...está caminhando numa direção de superar com o tribunal de contas, porque a percepção de um modo geral que tinha era que: olha, se algum regulamento pra ANEEL fazer está sujeito ao tribunal de contas depois olhar o mérito e dizer “não foi feito da maneira mais correta ou não deveria ter sido feito o regulamento”, a última palavra sobre esse segmento não é da ANEEL, é desse outro ente; agora, fazer um controle, fazer um acompanhamento pra orientar e aprimorar o processo aí, talvez, não tivesse tanto problema, mas você se submeter a esse ente que o regulamento só deve ser aprovado, só deve ser editado depois que esse ente olhar e concordar aí eu acho que não, sinceramente eu acho que isso **aumentará sobremaneira a percepção de risco e será visto como uma forma de controle da atividade do órgão regulador**.

(IIº Diretor): porque sinceramente, pelo menos a mi nha visão, a nossa preocupação é que (xxx) se isso ficar só com o executivo aí isso...oscila muito, né, depende da pessoa que está, vamos dizer assim, à frente dessa questão, que pode ter uma visão, uma percepção, em termos as agências... outros órgãos eu acho que...aí poderia ser o poder executivo supervisionar diretamente, porque aí outros órgãos (xxx) do poder executivo; agora, pra agência eu acho que tem que ser um ente que seja...uma instituição de Estado, não é de poder Executivo.

**ANS:**

“a lei das agências dizia que todas as resoluções das agências deveriam passar pela revisão do órgão de defesa da concorrência, é inadequado, é mais pra você criar um rito, um rito burocrático, um rito processual e não tem impacto sobre a vida real”.

....

“ (o órgão supervisor) vai ter baixíssima performance, acho que não é essa a forma de você resolver esta questão, eu acho que...primeiro definir claramente a relação com o Executivo. Acho que a lei das agências deveria ser aprovado, acho que tem que ter clareza de qual é o espaço institucional de uma agência...uma segunda questão é formar expertise dentro dos ministérios supervisores para a questão da discussão da política específica”

**Jerson Kelman (Ex-Presidente Aneel e ANA)**

(J): antes de nós entrarmos em outro assunto deixa eu fazer uma observação geral em relação a esse trabalho encomendado pela OCDE.

(J): o que existe hoje no Brasil é uma percepção muito difundida de que é preciso aumentar os controles; e todo esse trabalho, a sua contratação, a contratação da OCDE, essa coisa toda está neste contexto de aumentar os controles; no fundo tenta-se responder, nesse caso específico, tenta-se responder a seguinte pergunta: quem regula o regulador? Eu penso que a verdadeira solução pra resposta dessa pergunta é: quem regula o regulador é a transparência; o regulador deve, na sua atividade cotidiana, tomar decisões públicas, explicar por escrito porque tomou a decisão A e não B e é isso que dá segurança ao processo, não é aumentar... não é... obrigar o regulador a ser transparente é o certo, o errado é aumentar os controles sobre o regulador que já são muitos. Essa é a observação de natureza (XXXX). Vamos ao segundo tema seu.

**Anvisa**

(Presidente) “eu avaliaria como positivo; acho que você ter um órgão independente, auditor daquilo que as agências...do ponto de vista da avaliação de impacto é sempre positivo; é possível se pensar nisso agora? Eu acho que nós, nesse momento, nos

prendermos a experimentarmos e buscarmos acertar, ainda que seja de maneira particularizada em cada uma das agências, já é um grande passo; pode ser até que, um dia se pensar numa estrutura dessas, ela seja um catalisador pra que todo mundo passe a se preocupar com isso; pode ser que um conjunto envolvendo outra experiência, uma nova compulsória e um órgão que seja fora das agências, de maneira independente, catalisando a suas ação no sentido de realizar a avaliação de impacto, abrevia o tempo pra que isso ocorra de maneira sistema; eu, particularmente, vejo dessa forma e imagino que isso seja possível.”

Anvisa: (gerente)

já houve até um início desse debate etc., de se criar um órgão central, de se carrear essas análises pra alguém re-analisar ou ter lá o seu...uma espécie de juízo, veredicto ou alguma coisa dessa espécie, por um lado não encontra hoje, isso eu posso de certa forma dizer em nome de todas as agências, porque o que eu tenho ouvido das pessoas que eu conheço de todas as outras agências é um grande receio de que isso venha a acontecer, né, que exista, primeiro, a obrigação de se realizar uma análise de impacto numa forma predefinida e engessada, digamos assim, e que isso sirva de uma espécie de controle pelo poder central do governo sobre as agências; bom, é uma interpretação meio também, digamos...me faltou a palavra aqui mas...teoria da conspiração, conspiratória, será?, Espera aí, aí eles estão usando uma coisa pra fazer outra, pra atingir outro objetivo que seria controlar e tal, mas existe, ela é disseminada hoje, esse entendimento, embora seja um entendimento até meio superficial da questão, é um entendimento que está circulando; não é o meu, pessoal, porque eu sei que não é uma coisa simples assim, agora por outro lado, embora eu concorde que talvez não seja adequado por esse motivo e por outros ter um órgão central, por outro lado a tradição do Estado brasileiro é essa, né, é justamente de centralizar mesmo, é de ter alguém que vá em cima cuidar de resolver as coisas e ter uma direção mais autoritária, digamos assim, centralizada, etc.

## **ABAR**

(Diretor B) a nossa...a nossa preocupação, que pode se considerar o norte da ampliação do (xxx) porque corre informações na praça, se verdadeiras ou não, de que o governo pretende fazer um órgão central de controle das agências, entendeu?

(Pergunta): estão pensando que o PRO-REG vai ser isso?

(Diretor B): porque nos EUA parece que tem uma ligada ao Congresso, né?

(Pergunta): não, o que tem nos EUA é um órgão que faz o controle da qualidade regulatória, que (xxx) falou inclusive no seminário...

(Diretor B): sei, mas não é de controle das agências, é da qualidade regulatória.

(Pergunta): não, não porque a regulação não se faz apenas pelas agências (xxx), porque a palavra regulação como usamos no Brasil tem uma outra conotação, né, nós restringimos a palavra regulação à atividade das agências reguladoras, então (xxx) da regulação só (xxx) intervenção, qualquer medida provisória, qualquer ato regulamentar, enfim, qualquer coisa que vai influenciar a vida do cidadão na (xxx); eles têm...já que o governo emite muitos decretos, muitas regras do jogo, tem um órgão que verifica se a qualidade da (xxx) desse jogo está adequada ou não, isso não vai...

(...)

(Diretor C): o México também tem um órgão...

(Pergunta): tem, foi o primeiro, foi o primeiro órgão Mexicano a fazer essa qualidade da regulação.

(Diretor C): em geral?

(Pergunta): em geral.

(Diretor B): é, mas não é só de agência reguladora não.

(Pergunta): não, não é só de agência reguladoras (...)

(Diretor C): isso aí é...você não pode pegar um boato como forma de ação.

(Diretor B): o problema do governo federal tem, por exemplo, a Casa Civil, do meu ponto de vista, e o Ministério da Fazenda, está fazendo um bom trabalho....

(Pergunta): exato, exato.

(Diretor B): já tem no Ministério das Cidades, entendeu?, que está fazendo agora a regulamentação da lei do saneamento, mas é um horror, um horror, (xxx) é contra regulação...porque a regulação é um instrumento neoliberal e não sei o que...

*Grupos interorganizacionais de AIR*

**Anvisa**

(Pergunta): e dentro do nível da federação existem outros órgãos com capacidade de emitir normas? Eu desconheço o sistema, desculpe minha ignorância porque realmente eu não conheço o sistema nacional de vigilância sanitária, mas outras organizações, outros sistemas dividem um pouco esse poder de emitir normas e de executar, né, ou de formular políticas públicas ou executar políticas públicas, né, existe algum conselho, enfim, outro órgão que tenha algum poder de decisão e de regulamentação dentro do sistema nacional de vigilância sanitária? (xxx)

(Diretor 2): dentro da vigilância sanitária, na verdade, o órgão responsável por fazer isso é a ANVISA; o que existem são situações de interface, né, então se nós pegássemos, por exemplo, o INMETRO: o INMETRO emite normas na área de equipamentos, na área de produtos que fazem interface com as normas que a ANVISA publica também; o Ministério da Agricultura, ele emite normas na área de agrotóxicos, como o Ministério do Meio Ambiente também, que fazem interface com normas emitidas pela ANVISA; na área, por exemplo, de alimentos isso é bastante freqüente, mas elas se complementam, elas...na verdade não existem um órgão que concorreriam com as normas da ANVISA e há conselhos nos quais a ANVISA participa, se a senhora pegar, por exemplo o CEGEN – que é o conselho da gestão do patrimônio genético brasileiro – a ANVISA participa, lá se emitem normas que muitas vezes são demandadas para os órgãos que estão ali presentes e eles emitem normas em cada uma das suas esferas de competência; então, há um complexo conjunto de instituições e conselhos que tratam de regulamentações que se complementam em áreas onde há um compartilhamento da regulamentação e da regulação.

**ANS**

(Pergunta): tem convênio com a ANVISA?

(Presidente): temos parcerias, participamos de vários...temos vários trabalhos...



(Pergunta): mas nunca veio ao caso de criar uma resolução conjunta?

(Presidente): não; já criamos resoluções conjuntas, por exemplo, com a secretaria de previdência complementar, do Ministério da Previdência, porque?, porque tem empresas...algumas empresas, são 49 empresas, que tem previdência complementar e tem saúde, tem saúde complementar, então a gente...fizemos uma norma conjunta agora entre a ANS e a Secretaria de Previdência Complementar, pra acompanhar a questão econômica dessas empresas, pra fiscalizar de forma conjunta pra que a gente possa regular essa empresa na sua...

(Pergunta): mas é mais uma resolução de procedimento do que de impacto, né, pelo que eu entendi?

(Presidente): é, nesse caso é mais de procedimento; aonde que nós temos problemas?, nós temos problemas, por exemplo, com o SEAE, do Ministério da Fazenda, e Concad, que são os órgãos de defesa da concorrência; porque?, porque fusões e aquisições que são feitas na saúde complementar passam por lá, lá é que a palavra final, mas nós instruímos os processos.

(Pergunta): como tem com a ANATEL, com a ANEEL, a CADE...

(Presidente): eles tem com a ANATEL também, é...isso; temos com o Ministério da Justiça e o DPDC – Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – também pela mesma razão.

(Pergunta): mas nada que resultasse, digamos assim, em colaboração no sentido de fazer estudos em conjunto, usar banco de dados que venham dos dois órgãos?, nada nesse estilo?

(Presidente): (xxx) de defesa do consumidor.

(Pergunta): acontece isso.

(Presidente): sim, porque aí o órgão de defesa do consumidor tem o Sindec – sistema nacional de defesa do consumidor – que captura informações dos diferentes Procons espalhados pelo país, e nós temos uma central de relacionamento; nós recebemos no ano passado, por exemplo, 300 mil ligações, eles têm lá um conjunto de reclamações; então essas informações, esse bancos de dados são trocados pra melhorar a performance regulatória, de fiscalização, como (xxx);

### *Capacidades de RH*

#### **Ancine**

capacitar o nosso corpo técnico; hoje nossa preocupação fundamental é capacitar o corpo técnico pra qualificar a nossa regulação; pra que a gente possa começar a ter uma (xxx) na nossa regulação de forma que as nossas normas possam ser mais coesas, mais fortes, que a gente possa trabalhar,

...

a gente tem lançado mão de alguns instrumentos e por isso a gente pedido...assim, no sentido do PRO-REG, feito essas interlocuções, pra ajudar a capacitar o corpo técnico da casa, que a nossa (xxx) tenha normas mais redondas mais plainadas, mais...de mais fácil entendimento pro regulado, mais bem elaborado.

(A): vocês estão mandando pra esse curso de capacitação...?

(1): semana que vem, estamos mandando dez pessoas, são seis de superintendência e três de assuntos regulatórios; a gente tem participado, todos que a...ano passado a gente teve um economista que está fazendo mestrado aqui, do núcleo de assuntos regulatórios, ele teve num curso que PRO-REG fez lá na (xxx), foi de 15 a 20 dias, ele teve também; então todos os que a gente tem a oportunidade de participar a gente tem feito; e eles fazem um relatório, disponibiliza, discute, por vezes...da outra vez que teve esse seminário, que foi no lançamento do livro da OCDE que foi a (xxx) do relatório, a gente mandou um grupo de pessoas também, eram oito ou dez, não me lembro, depois nós fizemos uma reunião interna aqui na casa (xxx), a gente tem uma prática de, no mínimo uma vez por mês, fazer um tipo de experiência, o RH é que gerencia, e aí a gente chama as pessoas que fazem pra fazer uma palestra (xxx) e tem a vantagem de estarmos aqui, né, no prédio, juntos; então, facilita;

....

a gente está na fase de recomendar e capacitar, recomendar e capacitar; claro que tem um momento que o órgão decisório dirá: “olha, já recomendamos, já capacitamos, agora é hora de implementar”, mas eu acho que...estamos da fase de recomendar e

capacitar.

### **Anvisa**

(1): o nosso esforço vai ser nesse sentido (capacitação de RH); nós recebemos aqui no gabinete a Zélia Rodrigo(?) e o Pedro...ela veio aqui justamente, ela é do...você conhece (xxx)?

(A): sim, sim, sim, conheço.

(1): pra estar entrando em um programa iniciado por eles pra objetivar efetivamente a capacitação, treinamento; nós vamos fazer esforço, que é uma decisão da diretoria que é isso importante, é relevante, pra melhoria da própria vida da ANVISA no futuro.

(Pergunta): então vocês estão entrando nesse programa de treinamento diretamente com essa equipe, né, que trabalha junto com a Casa Civil também; mas como avaliam um programa permanente de treinamento de quadros, que não dependa apenas de, enfim, programas internacionais; o que eu quero perguntar é se um órgão que faça esse papel seria relevante nesse momento.

(2) acho que seria importante, aliás acho que é fundamental isso; primeiro, capacitar a equipe que ta coordenando isso e depois prepará-los pra capacitar as outras pessoas que enfim...; nós temos aqui, institucionalmente, desde 2005 um programa...programas institucionais, uma política de capacitação recursos humanos; isso certamente vai ser objeto de incorporação dentro dessa política; quando eu digo isso é: reservar recursos humanos, selecionar pessoas ou instituições pra fazer o treinamento, e a capacitação, e depois formar multiplicadores aí; como eu te falei, está na nossa visão de futuro pra esse processo.

### *Agenda regulatória*

#### **Ancine:**

“a gente iniciou nesses assuntos regulatórios a formatação de um plano anual de regulação...esse ano a gente passou por um planejamento estratégico, fizemos o planejamento estratégico envolvendo a casa toda, democrático, envolvendo todos os níveis diferenciados da casa mas o planejamento estratégico (xxx) que é a diretoria da casa fez um feito inicial, digamos assim, um desenho inicial do cenário, mas discutiu com toda a casa, toda a casa saiu daqui, em momentos diferenciados, todas as superintendências, então, pra poderem discutir e construir, validando ou não validando objetivos gerais e objetivos específicos, uma construção de um plano geral da casa e construir planos operacionais também que falavam com esse plano mais geral, então cada uma das áreas construiu planos operacionais; nesse bojo a gente fez essa discussão vinculada principalmente ao núcleo de assuntos regulatórios pra gente poder estar propiciando um debate mais oportuno junto as superintendências como esse tema; eles construíram, ainda não veio pra diretoria, ainda está em processo de finalização, mas construíram um plano anual de regulação com todos os insumos dados pelas superintendências de matérias que (xxx), que (xxx) ser regulamentados, dispositivos legais que precisavam ser revistos, aprofundados, enfim, e aí isso foi consolidado e está em vias de isso ser submetido à diretoria pra aprovar um plano anual de regulação de como a agência quer se movimentar (xxx) matérias a serem reguladas nesse período, nesse processo; iniciamos também um processo de um desenho de qualificar um pouco mais a matéria regulatória da ANCINE que são os normativos”

*Problema formulação versus implementação de políticas regulatórias*

**Ancine**

(1): é, é verdade, é verdade; e temos um outro aspecto que é o seguinte: nós temos uma relação muito razoável com o Ministério, tem agências que tem...bom, publicamente são contra os ministérios, mas pra gente eu acho que a gente não teria esse (xxx) de controle necessariamente, e temos uma relação na agência que é muito tranqüila com o Ministérios, de respeito, de...da atuação....

(A): (XXX).

(1): do audiovisual.

(A): é.

(1): tem (xxx) tem menos interrupção, tem, o Ministro oportunamente ele convoca a reunião dos presidentes de administração direta...faz um pacto com a agência pra captar...de alguma forma a agência também ajuda a participar na elaboração das políticas; não temos, assim, nessa área não temos tido...esse não é um dos problemas.

**ANS**

pra você ter uma boa análise do impacto regulatório você tem que ter clareza dos objetivos que se queiram alcançar; qual é a forma, hoje em dia, (xxx) de política regulatória feito pela (xxx)?

(1): aí você tem um grave problema nisso, é a própria...o esvaziamento dos ministérios supervisores do ponto de vista da competência do assunto em discussão; então, por exemplo, a discussão da ANS com o ministério supervisor, com o Ministério da Saúde, sobre esse assunto é quase um diálogo de surdos; eu tenho um Ministro que, eventualmente, tem uma preocupação mais geral e tal de como é que se insere a

regulação do setor privado dentro da visão geral de saúde, mas eu...quer dizer, esse é um problema, eu não sei se as outras agências têm essa dificuldade.

(A): tem.

(1): porque parece que a vigilância sanitária hoje dentro do Ministério da Saúde, tudo o que era de vigilância sanitária do Ministério da Saúde foi transferido pra ANVISA; então, isso dá um acesso de autonomia pras agências, as agências ficam autônomas pelo...impossibilidade de o seu ministério supervisor definir metas, definir diretrizes, definir políticas.

(A): então a política é editada, determinada pela própria agência?

(1): claro.

(A): na prática acontece isso?

(1): exatamente.

(A): mas tem, por exemplo, a ANVISA falou que ela (xxx) agenda de prioridades, que inclusive ia facilitar...(xxx) quais são as principais prioridades políticas que a agência vai implementar; o que tem de coisa parecida na ANS?

(1): não, a ANS também tem, tem uma agenda de prioridades.

(A): e se formula como?

(1): aqui dentro, esse que é o grande problema; eu imagino que a ANVISA também

deve estar tendo o mesmo problema; a experiência que tem é que a ANVISA, como ela coordena o sistema nacional de vigilância sanitária ela interage com os estados, então ela tem mais, digamos, mais feedback, mais interação; como a ANS é uma agência nacional que não tem correspondência nos estados e municípios, nós somos mais sozinhos ainda, mais desolados ainda, entendeu?, nesse ponto de vista; então é pior ainda, nesse sentido, é uma agência que se autonomiza não, eventualmente, por uma vontade ou por uma decisão gerencial ou política, é pelo (xxx);

(A): (xxx)

(1): porque tem outro problema também, nesse caso, que é uma...o setor privado no Brasil, na questão da saúde, ele cresceu e se fortalecer sem nenhum acompanhamento do Estado, então, na verdade, a gente não tem expertise nem...em nenhum âmbito; ele sempre foi paralelo, até no nome dele 'suplementar', ele sempre correu paralelo ao...ele era ignorado pela gestão pública e hoje é que ele, quer dizer, depois desse processo todo, é que se busca tentar conformar um...essa tentativa de se discutir um sistema nacional de saúde, que tem público e privado, e a política nacional de saúde que (xxx) do público e do privado como uma questão governamental, quer dizer, é muito difícil.

### **Luiz Guilherme Schymura (Ex-Presidente Anatel)**

Alketa, eu estava lá, todos os presidentes da agência brigaram com o Ministro, porque o Ministro entra cheio de idéia, mas não pode fazer nada porque a agencia faz tudo; o que o cara faz? Tem que encaminhar pra algum lugar, aí vai em cima da agência, aí agência reage, aí cria sempre esse mal-estar; quer dizer, o Ministério das Comunicações hoje, a rigor, a rigor, em termos de organização, pra definir os regulamentos, as regras, as leis e tudo, não tem papel nenhum.



*Diversidade institucional e organizacional das agências reguladoras*

**Luiz Guilherme Schymura**

então...eu sou favorável hoje a esse modelo de agências autônomas...eu acho que foi uma imprudência aumentar da forma que aumentou o número de agências, eu acho que o objetivo original era claro, eu acho que era um bom laboratório pra atrair investimento privado, dar essa garantia ao investimento privado; depois de ter vivido essa experiência, que era uma coisa urgente naquele momento, podia-se ter tentado aprender com aquele modelo e tentar ser um pouco mais ambicioso e sair pra outros setores (XXX); eu acho que a coisa foi feita meio de 'afogadilho' na época, começou-se a criar agência de tudo quanto é natureza; o caso da ANACA é um caso típico que gerou dentro da sociedade uma visão negativa das agências, numa situação em que foi criada uma agência num contexto totalmente diferente do que foi criada a ANEEL, ANATEL ou ANP, aquilo ali é pra investidor privado; a ANAC não tinha nenhum objetivo, aliás a ANAC não sei porque tinha que ser independente, porque não tinha nenhum investidor privado que a gente tava tentando atrair por conta da...

.... é, a minha preocupação na verdade é como eu falei eu acho que tem três agencias reguladoras que merecem o status de agencia reguladora que são a ANATEL, ANP e ANEEL, o resto não é claro pra mim que não possa ser um departamento de um ministério, entendeu? Você pega aí o Ministério da Cultura, não precisa existir uma organização que cuide do cinema, eu não acho que precisa, pra que tem que ter uma agEncia independente, porque o ministro não pode dar essa incumbência pra uma secretaria, tem alguma coisa ali que precise tanto desse processo de (XXX)de políticas? A mesma coisa é a ANVISA, o cara ta fiscalizando medicamento...o governo agora entrou com uma política de não querer mais fiscalizar medicamentos e precisa de cinco anos pra parar de fiscalizar, pra que isso? A gente sabe o motivo: porque na época o Serra queria tirar das contas do Ministério da Saúde os servidores da...dar um salário diferenciado, a idéia era a de que os salários das agências fugiriam das regras do Poder Executivo, enfim...na época, mas mudou, o mundo é outro, acho que ANVISA mesmo...não faz o menor sentido uma agencia de vigilância sanitária; "ah,

não precisa ter vigilância sanitária?”, é óbvio que precisa mas dentro do Ministério da Saúde.

## **Anvisa**

(Presidente): Dirceu Raposo de novo; eu acho que sem dúvida nenhuma dá uma posição de destaque, a ANVISA através dessa iniciativa ela é pioneira nesse aspecto no país; agora, com relação à organização do sistema - e aí é uma visão minha, pessoal -, o sistema, hoje, pra falar da organização dele, eu acho que ele está...continua um pouco desorganizado, pra dizer no mínimo; eu acho assim, existem tempos diferentes e existem...a maturação de cada esfera do governo, das varias esferas (xxx) municipal e a estadual, é diferente, e é diferente dentro ainda desse grupo, quer dizer, de estado para estado nós temos evoluções, etapas de maturação diferente das próprias vigilâncias sanitárias; é preciso ressaltar que o sistema nacional ele se organiza como uma rede e esta rede...cada rede que compõe esta, este sistema, ele tem autonomia e não tem necessariamente nenhuma...ele não é, ele não se submete a qualquer outra instancia; então, apesar de a ANVISA ter o papel de coordenação nacional a vigilância sanitária de um estado tem autonomia...óbvio que ela não pode normatizar acima da normatização federal, mas ela tem autonomia pra aplicar as normas federais e para suplementá-las, quando julgar necessário, e mesmo a aplicação da norma federal ela é que observa, então muitas vezes a gente vê que a norma não é observada, não é aplicada, porque o estado julga que tem uma dificuldade que lhe é peculiar ou município, né, e acaba não cumprindo a determinação; não é...eu não posso dizer que isso seja a regra, mas posso dizer que se senhora conversar com o sistema, ninguém vai admitir isso, mas na prática é isso que ocorre, né, muitas vezes ele têm dificuldade de fazer essas...de fazer adequação, ou porque a gente observa a coisa sobre um ângulo diferente da realidade deles ou porque efetivamente a estrutura, maturação de cada um dos sujeitos ainda não está consolidada; então, é possível que essa experiência seja amanhã utilizada no nível do estado, que é normalmente quem faz mais, quem edita normas? É possível, eu acho que sim, mas é algo que precisa...a experiência da vida acho que vai ser muito boa, e essa implantação, essa apropriação da experiência por outras unidades da federação vai ser gradativa, eu não espero que isso ocorra de imediato ou ocorra rápido, eu acho que é um processo de maturação que pelo que eu enxergo – volto a dizer que essa é

uma visão minha, peculiar, particular – eu acho que eles ainda estão um pouco atrás por conta da sua própria organização cotidiana, né.

(Diretor 2): essa realidade de haver um sistema cuja ANVISA coordena, mas algumas etapas das atividades sanitárias são executadas por órgãos (xxx) aos estados ou aos municípios, torna esse processo de avaliação do impacto regulatório na agência de vigilância de sanitária uma experiência, de um lado, mais rica, de um outro lado, mais difícil de ser implementada porque algumas das decisões que se tomam geram um impacto no próprio sistema e ele próprio pode ser um limitante da capacidade de implementação de uma norma ou nele próprio se gere impactos que muitas vezes nós não conseguimos superar e romper por essas dificuldades que o Raposo está te dizendo; uma coisa a ANAC, por exemplo, determinar que todas as pistas de aeroportos do país sejam de determinado tamanho, como a gente faz com a questão de registro de produtos, nós definimos como é o registro de produtos; a outra coisa é você determinar que um procedimento de inspeção na área de alimentos vai se dar de determinada forma, quando quem faz o procedimento de inspeção não necessariamente é a agência nacional e esse procedimento é executado no nível do estado ou no nível o município, então essa necessária capilaridade das decisões que se tomam no campo da execução da atividade de vigilância sanitária tornam a avaliação de impacto um pouco mais complexa do que seria no caso de uma agência que ela decide e executa a observação ou a fiscalização das próprias normas.

(A): eu tenho uma dúvida: os estados têm também poder de regulamentação? (xxx) entendi fiscalização, execução das regulamentações que a ANVISA decide?

(2): é as duas coisas; o dever de fazer a execução e ele tem a prerrogativa também de emitir normas, nesse sentido que o Raposo...desde que elas não se sobreponham às normas da agências, elas podem se (xxx) infranormas da ANVISA, mas eles podem criar normas, isso já aconteceu em vários momentos no Brasil; o exemplo, mais recente que temos, o estado de São Paulo, por exemplo, tem regras pra farmácias de manipulação que em nível estadual estava vigendo já desde 2005 e em nível federal passaram a vigor no ano passado, não eram normas que se contrapunham as normas,

eram complementares e que hoje passaram a ser normas em nível federal.

(Pergunta): quais seriam os obstáculos, além dessa coordenação melhor por estados e municípios, essa dificuldade inerente a todo o sistema, os senhores enxergam para uma difusão maior da AIR, da análise do impacto regulatório?

(1): oi, de novo o Dirceu Raposo, professora...

(2): é...eu acho que assim, não vejo...bom, primeiro que acho que a questão da organização deles, né, a fase em que se encontra o processo do trabalho, enfim, a maturidade de cada local; agora, eu acho que isso é muito novo, acho que primeiro a gente tem que conhecer, quer dizer, observar uma experiência, né, porque eu não tenho, pelo menos até agora, nenhuma informação de que em algum local, em outra esfera de governos, isso esteja sendo executado, isso esteja sendo pensado, né; então, eu acho que isso é muito novo; mesmo na esfera federal, como a senhora mesmo falou, a ANVISA foi a pioneira, então, isso é muito novo, eu não acho que isso já está no cotidiano das pessoas; na área da saúde, particularmente, acho que as preocupações nas vigilâncias sanitárias agora são outras; eu acho que ainda não há preparo suficiente pra se fazer uma formulação desse nível; acho que depois da experiência da ANVISA eu espero que a gente passe a discutir isso de uma maneira mais capilarizada aí no país.