



Presidência da República
Casa Civil

**X Congresso Brasileiro de Regulação -
ABAR**

Alinhamento Estratégico entre Políticas Setoriais e Processo Regulatório: Uma Abordagem Alternativa

KÉLVIA ALBUQUERQUE

Assessora Especial

Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

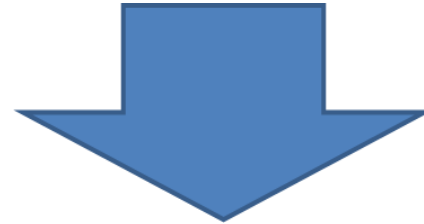
Setembro/2017

Coordenação e Alinhamento

- ✓ **Abordagem tradicional:** divisão rígida de atribuições
 - ✓ formulação vs. implementação de políticas
- ✓ **Abordagem alternativa:** interação sistemática
 - ✓ **Governança e capacidade regulatória – Notas de Pesquisa**
 - ✓ IPEA: Bruno Cunha, Alexandre Gomide e Ricardo Karam
 - ✓ http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7680/1/BAPI_n10_governan%C3%A7a.pdf
 - ✓ **Os Regulocratas – características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil**
 - ✓ IPEA: Bruno Cunha
 - ✓ http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30336

Abordagem Tradicional

- ✓ Reforma regulatória à esteira da agenda de privatizações
- ✓ Abertura de mercado
- ✓ Concessões à iniciativa privada



✓ **Agências Reguladoras Autônomas:**

- ✓ Purificação de funções - despolitização
- ✓ Autonomia administrativa e eficiência técnica
- ✓ Atenuação do problema da inconsistência temporal das decisões políticas
- ✓ Arcabouço teórico-institucional – eficiência econômica e segurança jurídica ao investimento privado por meio de agências reguladoras autônomas e puramente técnicas – *credible commitment*

Abordagem Tradicional

Agências Reguladoras:

- ✓ Justificativa de criação - mitigar falha de mercado
- ✓ Correia de transmissão entre decisões políticas do Executivo e sua implementação
- ✓ Excelência técnica – fator de legitimidade
- ✓ Déficit democrático – mitigado pela excelência técnica e *accountability*
- ✓ Arcabouço de falhas sistêmicas repercutiu no comportamento institucionalizado dos burocratas das agências – regulocratas
- ✓ Explicação parcial sobre o desempenho da função regulatória
- ✓ Essencialmente normativa – ignora aspectos reais da regulação, de sua política e da prática interna

Abordagem Alternativa

- ✓ Discurso técnico vs. Discurso político – Estado Regulador
- ✓ Distanciamento excessivo da reguloocracia do mundo a sua volta – insulamento, afastamento do contexto geral
- ✓ **Lógica da disciplina** – melhor maneira para promover as virtudes de visão do futuro, consistência e espírito público seria transferindo a autoridade sobre certas escolhas a especialistas protegidos da interferência política
- ✓ Fragmentação e balcanização
- ✓ Represamento dos canais de comunicação e de interação
- ✓ Egocentrismo institucional (Wegrich, Hertie School of Governance)
- ✓ Falha de coordenação e deficiência em relações intra e intergovernamentais
- ✓ Paralisia, baixa coesão e indecisão

Abordagem tradicional

- ✓ **Problema** – insistir na rota única da separação estanque de papéis institucionais sem que se cuide de mecanismos de coordenação mais efetivos e dinâmicos
- ✓ **Cuidado!** – descentralização e agenciamento, em que pese terem grandes benefícios, também podem causar fragmentação e ineficiência
- ✓ **Falha de rede** – perda de capacidade de operação sistêmica na esfera do processo decisório
- ✓ **Como mitigar a falha de rede** – interagir mais – *policy learning*
 - ✓ Interconexão e coesão são essenciais

Analise Empírica dos Regulocratas

- ✓ **Survey**
- ✓ **Análise comparada entre carreiras de Planejamento e de regulação**
- ✓ Regulocratas consideram pouco importante interagir com burocracia da administração direta
- ✓ No caso de áreas de política pública em que setores de planejamento e de regulação estão interligados, o distanciamento excessivo entre as duas funções pode impactar negativamente na convergência entre propósitos, sacrificando a coesão setorial – relações formalistas, hierarquizadas ou casuístas e imprevisíveis
- ✓ Volume crescente de trabalhos apontando tais problemas

Constatações

- ✓ Regulação é componente decisivo e deve ser considerada desde o início em projetos, participações, concessões e PPPs
- ✓ As especificidades e desafios regulatórios têm potencial de alterar decisões de governo e de investimento – fundamental incorporar inteligência regulatória ao longo de todo o processo (Resolução PPI)
- ✓ Identidade institucional menos orientada ao perfil de realização de estudos e pesquisas para subsidiar atividades
- ✓ Atividade consultiva e de suporte ao Estado na formulação esta envolta em incerteza quanto aos limites aceitáveis
- ✓ **Amplo espaço para aprimoramento na interação Agências-Governo:**
 - ✓ Atores de um mesmo sistema
 - ✓ Participam do mesmo sucesso ou insucesso
 - ✓ Distância relacional impacta fluxo de informações e resultado final
 - ✓ Distância relacional parece mais forte em infraestrutura
 - ✓ **HOJE – soluções de coordenação e recentralização – propostas na esfera da governança ou a criação de instituições complementares para corrigir gaps decisórios ou vazios institucionais**
- ✓ **CONCLUSÃO – Improdutivo e irrealista prescindir de coordenação**

Abordagem Alternativa

- ✓ Martin Lodge, LSE – a ideia de abdicação do componente político na esfera da regulação é uma visão tola, não resiste à prática
- ✓ Ambiente de incertezas e interdependências – necessidade de julgamento e discricionariedade no uso da regulação e não visão neutra da regulação
- ✓ **Capacidade regulatória** – criação de inteligência regulatória que opera em duplo sentido:
 - ✓ **Prospectivo**: instituições regulatórias são capazes de informar desde o início o processo decisório (maior acurácia e estímulo à sistematização de contribuições e maior coesão entre planejamento e regulação, incentivo à capacitação dos próprios reguladores em *expertise* que venham a impactar suas atividades no longo prazo
 - ✓ **Retrospectivo** – Programa ou projeto já em operação, intercorrências em contratos de concessão para além do que dispõe o contrato
- ✓ Não existem protocolos de coordenação ágeis que possam ser acionados de modo simples para atender novas necessidades
- ✓ **Narrativa de desacoplamento entre política e técnica sedimenta cultura de não cooperação**

Abordagem Alternativa

- ✓ Situações de deficiência de coordenação podem ser resolvidas via **mudança cultural**, reconfigurando o papel das instituições regulatórias de maneira mais ampla, permitindo maior discricionariedade
- ✓ Outra alternativa é o estabelecimento de **protocolos de coordenação formais**, com o aumento da frequência de encontros entre os atores mediante o estabelecimento de requerimentos procedimentais transparentes

Caso Prático

- ✓ PL Agências (diálogo)
- ✓ Mapeamento do estado da arte da AIR nas Agências Reguladoras Federais
- ✓ Grupo AIR
- ✓ Cronograma acordado de prazos ações e produtos concretos
- ✓ Visita a todas as Diretorias de Agências Reguladoras
- ✓ Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico Sugerido para AIR
- ✓ Guia AIR
- ✓ Proposta de capacitação integrada e focada em casos práticos
- ✓ Atenção com fatores importantes para garantir a implementação efetiva



Mudança de patamar na coordenação e na governança das ações relativas ao aprimoramento do Sistema Regulatório Brasileiro

Caso Prático

Grupo AIR (Casa Civil, MF, MPDG, Agências Reguladoras Federais e INMETRO):

- ✓ Reativar a Rede de Política Regulatória Federal - reaproximação dos órgãos e das pessoas da comunidade regulatória
- ✓ Possibilitar aprendizado mútuo e *bechmarking*
- ✓ Oportunizar espaço para o diálogo e para o debate técnico
- ✓ Possibilitar a construção de consensos e a apropriação dos resultados por todos os atores envolvidos, de forma a tornar mais efetiva a coordenação das ações para o aprimoramento do Sistema Regulatório Brasileiro

✓ **Até 1/11 DIRETRIZES GERAIS e GUIA AIR em Consulta Pública SAG 1-2017:**

<http://www.regulacao.gov.br/agenciasreguladoras/consulta-publica/consulta-publica-001-2017>

- ✓ Maiores detalhes na apresentação de 28/09, 14h

DIÁLOGO INTERNACIONAL E OCDE

O Brasil já participa dos trabalhos em muitas instâncias e já aderiu a vários instrumentos legais da Organização e recentemente formalizou solicitação de acesso;

- ✓ **Ampliação do diálogo é muito importante porque:**
 - ✓ A OCDE é o *locus* natural de debates substantivos sobre políticas públicas, possibilitando o contato direto com o “estado da arte” das discussões;
 - ✓ A Organização possui cerca de 240 instrumentos legais que abarcam inúmeras áreas e que sinalizam boas práticas internacionais (<http://webnet.oecd.org/oecdacts/>);
 - ✓ Abre oportunidade para o Brasil participar do processo de construção das boas práticas internacionais e de se fazer entender melhor pelo mundo;
 - ✓ **Brasil participa ativamente das reuniões dos Comitês de Política Regulatória e de Governança Pública.** Maiores informações sobre esses temas disponíveis em: <http://www.regulacao.gov.br/agenciasreguladoras/eventos/2017/workshop-com-luiz-de-mello-diretor-adjunto-de-governanca-publica-e-desenvolvimento-territorial-da-ocde>



Obrigada!

Kélvia Albuquerque

Kelvia.albuquerque@presidencia.gov.br