

Desafios da reforma regulatória no contexto brasileiro

Autoria: Carina Cavalcante Coelho, Alketa Peci

Resumo

Após mais de uma década de reformas regulatórias, a melhoria da qualidade de regulação entra com força na agenda governamental brasileira, acompanhando tendências internacionais. De forma geral, trata-se de uma estratégia composta por diretrizes que vão além da desregulamentação e privilegiam a melhoria da regulação e a simplificação de processos, que dentre outros aspectos não serão responsáveis apenas pela redefinição do papel do Estado, mas também para a melhoria das decisões regulatórias. Entretanto, pesquisas anteriores revelam que a adoção da agenda de reforma regulatória tem se mostrado como um dos desafios mais difíceis para os governos, haja vista o elevado grau de complexidade dos sistemas regulatórios, que resulta em numerosas instituições altamente descentralizadas, pouco transparentes e facilmente capturadas. Esta pesquisa teve por objetivo analisar a potencialidade e obstáculos da adoção da Análise de Impacto Regulatório e do órgão supervisor da qualidade regulatória, duas dimensões importantes da reforma regulatória, no contexto brasileiro. Para isso, realizou-se uma pesquisa de campo com representantes de instituições envolvidas com a AIR, com as agências reguladoras e a Casa Civil da Presidência da República, além de especialistas com publicações relativas ao tema. Foram realizadas assim, doze entrevistas semi-estruturadas em torno de categorias analíticas previamente elaboradas a partir dos conhecimentos explorados no referencial teórico do trabalho. Os dados foram analisados por meio da análise de conteúdo estruturada em torno das seguintes categorias: características do processo regulatório, diversidade do processo de elaboração de normas, concentração dos esforços para objetivas a AIR e fragmentação das capacidades institucionais para a qualidade regulatória. Concluiu-se que a partir de um ambiente de preocupação com a qualidade regulatória no Brasil, tanto a esfera mais central da administração, a Casa Civil, como os entes reguladores investigados, têm empreendido esforços em prol de um sistema regulatório mais eficaz. De uma maneira geral, os entrevistados vêem a necessidade de melhorias em prol de uma maior transparência baseando-se principalmente em princípios da boa governança regulatória. Entretanto, há um longo caminho a ser percorrido e diversos obstáculos a serem ultrapassados. A pesquisa identificou uma necessidade primária no contexto nacional: muitos dos entrevistados questionam como o conceito de regulação tem sido aplicado no Brasil, e perguntas como “quem faz regulação”, “como fazer regulação” e a “quem serve a regulação” representam ainda dúvidas latentes. Com relação à AIR e ao órgão de supervisão, a resistência, a especialização técnica, o desenho institucional são alguns desses percalços que deverão ser transpostos a fim de que o Brasil alcance de fato uma melhoria da qualidade regulatória.

1. Introdução

A literatura acadêmica mostra por meio de experiências internacionais que a qualidade da intervenção do Estado em questões econômicas, sociais e ambientais é tema de extrema relevância e há uma forte tendência para que os governos e os organismos internacionais reflitam, proponham e implementam mudanças no sentido de uma regulação mais eficiente e eficaz, baseada em princípios de transparência, participação social e avaliação de custos e benefícios.

Neste contexto, a reforma regulatória surge como um tema central. Após mais de uma década de reformas regulatórias, a melhoria da qualidade de regulação entra com força na agenda governamental brasileira, especialmente acompanhando a recomendação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2008), após diagnóstico expresso no relatório “Brasil: Fortalecendo a governança pelo crescimento”, mas também acompanhando as tendências internacionais.

De forma geral, trata-se de uma estratégia composta por diretrizes que vão além da desregulamentação e privilegiam a melhoria da regulação e a simplificação de processos, que dentre outros aspectos não serão responsáveis apenas pela redefinição do papel do Estado, mas para a melhoria das decisões regulatórias.

Entretanto, pesquisas anteriores revelam que a adoção da agenda de reforma regulatória tem se mostrado como um dos desafios mais difíceis para os governos e que características institucionais intimamente relacionadas com o contexto de inserção das reformas influenciarão sua adoção e o conteúdo das mesmas. Esta pesquisa foi motivada pela necessidade de melhor compreender como esta tendência global se insere no contexto nacional de Reforma Regulatória, analisando dimensões-chave da reforma, como a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e o órgão de supervisão regulatória. Estes elementos são partes integrantes do processo de construção da qualidade regulatória e refletem a atual agenda governamental, tornando-se relevantes para a pesquisa na área de administração pública.

Com este objetivo, foi realizada uma pesquisa de campo, de natureza qualitativa, com representantes de instituições envolvidas com a AIR, especificamente, agências reguladoras, Casa Civil da Presidência da República, além de especialistas com publicações relativas ao tema. Foram realizadas doze entrevistas semi-estruturadas em torno de categorias analíticas previamente elaboradas a partir dos conhecimentos explorados no referencial teórico do trabalho: características do processo regulatório, diversidade do processo de elaboração de normas, concentração dos esforços para objetivas a AIR e fragmentação das capacidades institucionais para a qualidade regulatória. Os dados foram analisados por meio da análise de conteúdo estruturada em torno dessas categorias analíticas.

Concluiu-se que a partir de um ambiente de preocupação com a qualidade regulatória no Brasil, tanto a esfera mais central da administração, a Casa Civil, como os entes reguladores investigados, têm empreendido esforços em prol de um sistema regulatório mais eficaz e que a necessidade de melhoria regulatória é reconhecida pelos entrevistados. Entretanto, há vários obstáculos a serem ultrapassados. Com relação à AIR e ao órgão de supervisão, a resistência, a especialização técnica, o desenho institucional são alguns desses percalços que deverão ser transpostos a fim de que o Brasil alcance de fato uma melhoria da qualidade regulatória.

2. Reforma Regulatória

A reforma regulatória assume diversas definições. Segundo McGarity (1991), três vertentes principais estão diretamente relacionadas a este conceito. Para alguns, a reforma regulatória

diz respeito à desregulamentação, ou seja, a redução das restrições econômica, política e social sobre o comportamento dos atores sociais, especialmente daqueles que atuam no mercado. Para outros, trata-se do aumento da *accountability* e do controle político, a partir da criação de mais regulações. E por fim, a terceira vertente é aquela que considera a reforma regulatória como um processo de melhoria das decisões regulatórias, assegurando que estas sejam embasadas por uma análise racional.

Os primeiros esforços de reforma regulatória no sentido da desregulamentação foram registrados principalmente em momentos de crise econômica e foram baseados na crença de que a regulação impedia a inovação e o empreendedorismo (OCDE, 2005). Entretanto, nos anos 90, a desregulamentação deu lugar à formação de uma agenda regulatória que combina alguns dos elementos das duas últimas vertentes mencionadas anteriormente (OCDE, 2000).

Esta agenda de reforma regulatória trata como os governos podem implementar um sistema compreensivo de gestão regulatória, garantindo a qualidade das novas e das existentes regulações a partir do envolvimento de instituições específicas. Na prática, pode-se entender como o emprego de um conjunto diferente de instrumentos regulatórios (econômicos, sociais e administrativos) com a finalidade de melhorar os processos pelos quais a regulação se dá (OCDE, 2010).

Todavia, a adoção de medidas da agenda de reforma regulatória tem se mostrado como um dos desafios mais difíceis para os governos, haja vista o elevado grau de complexidade dos sistemas regulatórios, que resulta em numerosas instituições altamente descentralizadas, pouco transparentes, facilmente capturadas e baseadas em hábitos de comportamento do setor público (Jacobs, 2007). Para dar cabo a essa complexidade, a reforma regulatória inclui, portanto uma estratégia composta por diretrizes que vão além da desregulamentação e privilegiam a melhoria da regulação e a simplificação de processos, que dentre outros aspectos não serão responsáveis apenas pela limitação do papel do Estado, mas também pela redefinição de suas capacidades e necessidades (Jacobs, 2007; Radaelli, 2005).

Segundo a OCDE (2000), essa redefinição das capacidades do Estado a partir da reforma regulatória é baseada em três pilares, que se reforçam mutuamente: políticas regulatórias, ferramentas regulatórias e instituições regulatórias. O pilar da política regulatória pode ser amplamente definido como um conjunto de políticas explícitas, dinâmicas, contínuas e consistentes do “governo como um todo” para obtenção de alta qualidade na regulação. As ferramentas e instituições regulatórias constituem os pilares facilitadores e necessários para o sucesso na implementação da agenda da reforma. A Análise de Impacto Regulatório, como ferramenta regulatória e órgão de supervisão regulatória, como instituição regulatória estão dentre os temas que serão abordados mais especificamente nesta pesquisa.

2.1 Análise de Impacto Regulatório: uma ferramenta para melhorar a qualidade regulatória

A Recomendação do Conselho da OCDE sobre a Melhoria da Qualidade da Regulação do Governo, de 1995, enfatizou a função da Análise de Impacto Regulatório (AIR) para assegurar, sistematicamente, que as opções regulatórias mais eficientes e eficazes sejam as escolhidas. Em 1997, o Relatório sobre Reforma Regulatória recomenda aos governos “incorporar a análise de impacto regulatório no desenvolvimento, revisão e reforma de regulações”. Mas, por que esta ferramenta vem se tornando uma parte importante da reforma regulatória em diversos países? E qual a sua definição?

Para responder a estas questões iniciais, é importante dizer que não existe uma única definição de AIR e que os países adotam a descrição própria deste conceito a partir do foco de análise pretendido. Não obstante, a AIR é comumente entendida como uma avaliação que considera

os possíveis efeitos de uma regulação ou política pública, proporcionando informações aos tomadores de decisão sobre as diferentes opções que têm para atuar (Radaelli, 2007; Kirkpatrick & Parker, 2007; EC, 2009). A partir dessa definição, a AIR pode ser considerada, portanto, um instrumento formal indutor da qualidade regulatória, com o objetivo final de maximizar o benefício líquido da intervenção governamental (Jacobs, 2006).

Sob certas condições relacionadas ao contexto político e aos arranjos jurídico-administrativos, aqueles que advogam a favor da AIR, acreditam que o uso sistemático desta ferramenta pode trazer diversas vantagens como a redução da carga regulatória, a melhoria da governança e o aumento da participação de diversos atores relevantes como consumidores e empresários no processo regulatório (Radaelli, 2005; Parker, 2006).

Em que pesem as vantagens da incorporação da AIR ao processo de formulação de política pública, as críticas são também encontradas na literatura. Segundo Hertin and Jacob (2007), enquanto a AIR tende a produzir conhecimento relevante, não leva a uma conclusão analítica no sentido de fornecer uma melhor opção política e isto vai contra as expectativas dos reguladores. A prática da AIR é uma atividade que combina evidência, lógica, normas, julgamentos e retórica num certo espaço político, mas produz uma única escolha ótima, pois a decisão final acaba sendo política.

Apesar das críticas, é fato notório a internacionalização da AIR a partir das propostas de reforma regulatória. A adoção da AIR por diversos governos, iniciada nos Estados Unidos na década de 70 com a inclusão da análise de custo-benefício, pode ser explicada por diferentes abordagens. Em termos de ideais políticos, a AIR é uma manifestação de paradigmas econômicos e da doutrina da nova gestão pública. Mas, também pode ser vista com uma expressão da explosão de práticas de auditoria ou numa perspectiva de que há a preocupação atual dos países para que se ajustem aos modelos da OCDE na matéria de supervisão regulamentar, em busca da legitimidade dos governos (Radaelli, 2005).

Os processos de adoção e posterior internacionalização da AIR foram propulsionados por diversos órgãos engajados com a difusão dessa ferramenta. Na União Européia, o Grupo Mandelkern desempenhou importante papel sobre a qualidade da regulamentação com a publicação de um relatório que advoga a adoção da AIR. A OCDE, por seu turno, também têm cumprido a função na catarse de circulação das idéias, reflexões e experiências de AIR. Em se tratando dos países pertencentes a esta organização, nos anos 80, dois ou três países utilizavam a AIR, em 2000, 14 países passaram a adotar e, atualmente, todos os membros da OCDE usam em suas rotinas alguma forma de AIR antes de finalizarem e implementarem novas medidas regulatórias (Kirkpatrick & Parker, 2004; Jacobzone & Choi, 2007; Salgado & Borges, 2010).

É irrefutável, portanto, o processo de difusão da ferramenta de AIR. Entretanto, Radaelli (2005) chama a atenção para o fato de que embora haja similaridades de discursos baseados nos princípios de “*better regulation*” e de processos de adoção da AIR não há, contudo uma convergência no sentido dos resultados apresentados, particularmente em países europeus.

No Brasil, a emergência da AIR está amparada no contexto da mesma tendência mundial de estabelecimento de reformas orientadas para o fortalecimento da capacidade regulatória das organizações públicas. Dessa maneira, a aplicação de ferramentas de gestão tal como a AIR encontra espaço no recente debate de melhoria da qualidade no sistema regulatório brasileiro, o que nos permite dizer que o processo de difusão de AIR já chegou ao país. Mas, se esse processo será convergente ou não, ainda é demasiado cedo para qualquer inferência desse tipo, haja vista o estágio inicial em que se encontra (Farias, 2009).

3. O atual contexto nacional da reforma regulatória

As primeiras iniciativas de reforma regulatória no Brasil foram marcadas principalmente pela necessidade de estabelecer uma estrutura institucional de regulação de setores econômicos, ou seja, o processo de criação das agências reguladoras já abordado anteriormente. Entretanto, após mais de dez anos do início desse processo, o debate atualmente concentra-se no aperfeiçoamento da qualidade das regulações produzidas, à luz dos princípios da boa governança regulatória e indo ao encontro da tendência mundial (OCDE, 2010; Salgado & Borges, 2010).

Esse debate, no entanto, ainda muito recente, encontra dificuldades inerentes ao sistema regulatório brasileiro. Isso porque as habilidades para a qualidade regulatória estão fragmentadas e espalhadas pela administração, e mecanismos de coordenação, algumas vezes existentes, ainda deixam espaço para melhorias (OCDE 2008c). Dessa forma, o Brasil carece de ferramentas e instituições, tidos como pilares da reforma regulatória, que precisam ser refletidos, construídos e implementados de acordo com as recomendações promulgadas pela OCDE ao país. Dessa forma, discutiremos como esses pilares, mais especificamente, a ferramenta regulatória de Análise de Impacto Regulatória e o órgão de supervisão regulatória estão sendo refletidos no Brasil.

3.1 Análise de Impacto Regulatório (AIR) no Brasil

O Decreto nº 4.176 de 28 de março de 2002, que estabeleceu 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 é entendido por alguns autores como o primeiro esforço para a implementação da AIR no Brasil. Mas, o tema ganhou maior relevância a partir do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) (OCDE, 2008c; Santos, 2009; Salgado & Borges, 2010).

O programa pode ser considerado um marco que inaugurou uma agenda de melhoria regulatória no Brasil. A discussão da reforma regulatória liderada pela Casa Civil da Presidência da República, propôs a criação desse programa instituído por meio do Decreto nº 6.062/2007. O programa tem por finalidade a introdução de novos mecanismos para a responsabilização, participação e monitoramento da sociedade civil, reforçando a qualidade da regulação dos mercados (OCDE, 2008c; Farias, 2009).

Em se tratando da relação do PRO-REG com a instituição da ferramenta de AIR, embora o texto do Decreto nº 6.062/2007 não faça menção à adoção da AIR, a programação para 2010 (BRASIL, 2010) incluiu “o desenho de uma estratégia de implantação e institucionalização da AIR”, “o apoio na formulação de diagnóstico e implementação da AIR no contexto brasileiro e a elaboração de estratégias de instrução e disseminação em AIR.” (BRASIL, 2010).

Partindo desse panorama atual do processo de implementação da AIR no Brasil, segundo Salgado e Borges (2010), pode-se verificar a presença de iniciativas concretas para o estabelecimento de uma agenda visando à melhoria do sistema regulatório. Mas, a aplicação dessa agenda no Brasil, assim como ocorre nos demais países, vem acompanhada não só da AIR, mas também da instituição de um órgão supervisor que assegure a qualidade das análises realizadas. Na próxima sessão, iniciaremos a discussão sobre a possibilidade de criação desse órgão no contexto brasileiro.

3.2 O órgão de supervisão regulatória no Brasil

No Brasil, as responsabilidades da reforma regulatória e do controle de qualidade da regulação estão difundidas entre os diversos ministérios e agências reguladoras. Não há, portanto, um órgão central para coordenação e controle desse processo de melhoria da qualidade regulatória ainda que a Presidência da República exerça funções preponderantes

dentro do governo como um todo (OCDE, 2008c; OCDE 2010).

Nesse sentido, há diversas instituições que lidam com os problemas e com as atividades da qualidade regulatória na administração pública brasileira, como por exemplo, a Casa Civil, o Ministério da Justiça, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Advocacia Geral da União – AGU, Controladoria Geral da União – CGU, Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, dentre outros. Todos esses órgãos desempenham de alguma maneira, funções que podem ser atribuídas ao processo de melhoria de qualidade regulatória (OCDE, 2008c).

Essa difusão de funções e atividades de promoção de qualidade regulatória representa uma das fontes do debate inicial sobre o arranjo institucional desse processo. Isso porque esse debate ficou muito limitado às questões setoriais, focalizado no projeto institucional das agências reguladoras. O diálogo restrito entre as instituições do núcleo do governo e as agências reguladoras, principalmente nos anos de desregulamentação e privatização, levou a um esvaziamento de um processo consolidado, resultando numa fragmentação (Peci, 2007; Farias, 2009).

A fragmentação na condução da reforma regulatória trouxe resultados aquém daqueles necessários ao desenvolvimento desse processo e gerou uma significativa incoerência política. Isso porque os debates abordaram primordialmente o projeto das agências reguladoras, sem considerar a necessidade de integrar uma abordagem de qualidade regulatória do governo como um todo, e que poderia dar suporte ao estabelecimento de uma unidade responsável pela supervisão da reforma regulatória (Jacobzone, 2010).

Recentemente, assim como a AIR, a questão da criação de um órgão de supervisão regulatória também ganhou mais espaço com as atividades do PRO-REG. Um dos componentes do programa é a concepção de uma Unidade de Coordenação, Monitoramento e Avaliação de Assuntos Regulatórios no poder Executivo, no âmbito do Governo Federal, que poderia ser o elo entre o centro do governo e as atividades de supervisão, promoção, coordenação e monitoramento das atividades de melhoria da qualidade da Regulação no Brasil (OCDE, 2008c). Essa unidade seria responsável pelo processo de melhoria da qualidade regulatória na administração pública brasileira, tendo como suporte um órgão independente colegiado, composto por representantes do governo, da atividade privada, do meio científico, das associações de consumidores e de outros agentes que poderiam apoiar e aconselhar o governo federal nos problemas regulatórios e na condução de boas práticas (OCDE 2008c; OCDE 2010; PRO-REG, 2010).

4. Metodologia e categorias de análise

O desenvolvimento do trabalho tomou como base a taxonomia apresentada por Vergara (2007), baseada nos critérios de classificação de pesquisa quanto aos fins e meios. Quanto aos fins, trata-se de uma pesquisa exploratória e explicativa. A pesquisa é dita exploratória, pois a reforma regulatória no contexto brasileiro a partir da Análise de Impacto Regulatório e da supervisão regulatória é um fenômeno recente no país que carece de conhecimento acumulado e sistematizado. Por outro lado, a pesquisa pode ser considerada explicativa uma vez que busca esclarecer os fatores que representam a potencialidade e os obstáculos de adoção da AIR e do órgão supervisor no Brasil.

Quanto aos meios, trata-se de pesquisa, ao mesmo tempo, bibliográfica, documental e de campo. A pesquisa é bibliográfica, visto que, foi desenvolvido um estudo sistematizado com base em material publicado em livros, artigos acadêmicos e demais publicações pertinentes ao tema. A pesquisa é também documental, porque teve acesso a documentos internos das instituições pesquisadas, como as agências reguladoras federais. E por fim, a pesquisa é de

campo, pois foi realizada uma investigação a partir de entrevistas semi-estruturadas concedidas por sujeitos relevantes previamente selecionados.

O universo deste estudo compreende todos os entes da Administração Pública brasileira com algum poder de regulação e, portanto, potencialmente envolvidos com a reforma regulatória a partir da implementação da AIR e da criação de um órgão de supervisão regulatória. A amostra da pesquisa, por sua vez, constitui algumas das instituições e os atores envolvidos mais diretamente com o tema, como as agências reguladoras federais e a Casa Civil da Presidência da República.

Os dados foram coletados em duas fases. A primeira fase do trabalho buscou na literatura dados pertinentes ao assunto estudado, tais como: os fundamentos teóricos do Estado Regulador, a reforma regulatória no contexto internacional e brasileiro, o surgimento e as características principais da AIR, as experiências internacionais de utilização desta ferramenta, o nascimento dos órgãos de supervisão regulatória, dentre outros. Nessa fase da pesquisa, foi realizada uma pesquisa bibliográfica em livros, artigos acadêmicos e publicações oficiais da OCDE, Comissão Européia, OMB e demais instituições.

Na segunda fase da coleta de dados, foi realizada a pesquisa de campo de natureza qualitativa. Inicialmente, foi selecionada uma amostra não-probabilística e intencional de 13 entrevistados, escolhidos de acordo com a relevância do ator e da instituição no debate da reforma regulatória no Brasil a partir da implementação da AIR e da criação do órgão de supervisão regulatória. Felizmente, 12 entrevistados aceitaram participar da pesquisa e concederam entrevistas com duração de 1 hora, aproximadamente com base no questionário elaborado previamente. As entrevistas foram realizadas no mês de outubro de 2010 nas cidades do Rio de Janeiro e Brasília. As instituições abordadas e o número de entrevistados por instituição são apresentados a seguir: Especialista internacional: 1 representante; Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - IPEA: 1 representante; Fundação Getulio Vargas - Direito: 1 representante; Especialista da OCDE: 1 representante; Casa Civil da Presidência da República: 2 representantes; Agência Nacional de Águas – ANA: 1 representante; Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA: 2 representantes; Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL: 2 representantes; Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) – Ministério da Fazenda: 1 representante.

As entrevistas semi-estruturadas, realizadas com os sujeitos descritos acima, foram integralmente transcritas e tratadas qualitativamente pelo **método de análise de conteúdo**, o qual atende o fim exploratório desta pesquisa. Bardin (1997, p.42) define análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/percepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Seguindo os preceitos deste método, foram definidas as categorias de análise. Estas categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro) sob um título genérico a partir de características comuns destes elementos (Bardin, 1997). Dentre as categorias para análise, utilizou-se a grade mista, que representa a grade que admite a inclusão de categorias surgidas durante o processo da pesquisa, onde foi verificada a necessidade de subdivisão, inclusão ou exclusão de categorias (Vergara, 2007).

A seguir, descrevem-se, brevemente, as principais categorias de análise:

a) Processo regulatório: apesar da evolução ocorrida nas últimas décadas, o processo regulatório brasileiro apresenta importantes necessidades, como: clarificar as funções e as implicações regulatórias de uma vasta gama de órgãos descentralizados em muitas partes da

administração federal brasileira; integrar outras áreas de gerenciamento regulatório e fortalecer o marco regulatório. Essas necessidades podem representar obstáculos e influenciar a implementação da AIR e do órgão de supervisão no contexto da reforma regulatória.

b) Diversidade do processo de elaboração de normas: a produção legal em diferentes níveis de governo carece de esforços coordenados estáveis para introduzir controles de qualidade e harmonização à medida que as normas são produzidas. A ausência de um mecanismo de coordenação pode ter influência direta no processo de qualidade regulatória.

c) Concentração dos esforços para objetivar a AIR: os esforços para objetivar a implementação da AIR estão concentrados nas agências reguladoras, o que restringe a abordagem do governo como um todo à medida que outros entes reguladores não estão sendo envolvidos no processo. Essa concentração nas agências reguladoras pode influenciar, portanto, a posterior consolidação da AIR como um processo sistemático de promoção da qualidade regulatória.

d) Fragmentação das capacidades institucionais para a qualidade regulatória: no Brasil, as capacidades institucionais para a qualidade regulatória não estão articuladas e integradas entre si, representando assim, uma fragilidade para a condução desse processo. Esse cenário pode representar uma influência para a criação do órgão de supervisão regulatória no Brasil.

5. Discussão dos resultados da pesquisa de campo

Na pesquisa de campo, foi constatado que as dúvidas quanto ao uso e a aplicabilidade da AIR são diversas e inerentes a um processo recente e à novidade que o tema aborda. Embora a resistência entre os entrevistados não seja tão elevada e parece haver um entendimento de que a adoção da AIR seja inevitável, observa-se nitidamente, um debate polarizado: de um lado, os atores técnicos que em última instância serão responsáveis pela elaboração das análises e de outro, especialistas e burocratas representantes do nível mais elevado do Governo.

Com relação à criação de um órgão de supervisão regulatória, constatou-se que há também resistência, principalmente com relação ao papel de influência que este órgão pode exercer sobre questões técnicas. A maioria dos entrevistados sugere que a função deste órgão assuma um caráter mais consultivo e impulsionador de capacitação de servidores do que uma supervisão no sentido estrito.

5.1 Processo Regulatório

O estudo revelou que os entrevistados de maneira geral acreditam que o processo regulatório no Brasil carece de mudanças estruturais capazes de mudar a cultura das instituições. A especialista internacional envolvida com as recomendações da OCDE para a regulação no Brasil aponta algumas questões problemáticas no panorama atual. Em suas palavras:

O estudo da OCDE apontou grandes falhas no processo regulatório no Brasil: há uma desigualdade de procedimentos, de desenhos institucionais, déficit de ferramentas, carência de critérios, fragmentação, ou seja, não há uma eficiência ótima. Os marcos regulatórios não são muito claros e são muito diferentes entre as instituições. Há inúmeras instituições (autarquias, agências, ministérios) com poder regulatório, Tendo esse panorama, emergiu a necessidade de obter maior qualidade regulatória.

A administração pública brasileira apresenta diferentes espécies de órgãos e entidades que possuem competência normativa e competência de implementação de políticas públicas. A representante da FGV-Direito explica essa especificidade do ambiente regulatório do Brasil:

Então, nós temos as agências reguladoras propriamente ditas, nós temos autoridades que embora formalmente não são classificadas como agências reguladoras se aproximam muito, como é o caso da CVM, nós temos alguns processos normativos no âmbito da administração, fundações públicas, temos órgãos e entidades de diferentes naturezas jurídicas com alguma espécie de poder normativo e depois a

fiscalização da qualidade daquela regulação. E essas entidades, principalmente no âmbito da administração indireta, elas tem diferentes graus de autonomia.

Dentre as diversas instituições relevantes no ambiente regulatório brasileiro, estão os Ministérios, órgãos fundamentais na formulação das políticas públicas. Os representantes da Casa Civil estão certos de que o envolvimento dos Ministérios é indispensável para a implementação dos processos de qualidade regulatória no país, mas que no momento, é preciso que haja um esforço para o fortalecimento ministerial, por meio de ações de capacitação e a previsão de concursos públicos específicos para os Ministérios.

Diante desse cenário e da necessidade de realizar mudanças no sentido da qualidade regulatória, o entrevistado da Casa Civil justifica, portanto, a adoção da AIR como resultado da difusão inspirada nas experiências bem-sucedidas de outros países, dentro da América Latina, Estados Unidos e membros da OCDE:

Estas visitas técnicas demonstram o quanto essa ferramenta vinha se tornando um instrumento indispensável para melhoria da qualidade da regulação nos países membros da OCDE, se tornando até uma ferramenta corriqueira em que quase todos os países da OCDE utilizam com diferentes graus de intensidade. Isso nos motivou a tentar sensibilizar, portanto, as agências reguladoras e ministérios no sentido de disseminar o uso dessa técnica, e a começar a eleger algumas experiências piloto que permitam o desenvolvimento de metodologias adequadas a nossa realidade. Então, o contexto global é o da busca de uma maior eficiência da ação regulatória, no contexto de que nossa tradição é bastante refratária. Isso porque o exercício da atividade normativa é feito, em muitas vezes, no piloto automático e aí nos temos certo descontrole, gerando excessos e sobreposições e dificuldades enormes para os cidadãos e usuários num contexto de que a ação do Estado tem que ser, sobretudo legitimada pela sua eficiência e racionalidade.

Por outro lado, o entrevistado ressalta que deve-se ter muito cuidado ao importamos um modelo, pois o Brasil guarda especificidades que devem ser consideradas no uso da AIR. Segundo ele, deve-se ter um eixo condutor com princípios gerais, pressupostos, critérios, mas que deve-se preservar as especificidades, pois as agências têm atuações muito díspares. Caso isso não seja respeitado, haverá uma inversão da lógica: ao invés do modelo servir as diversas agências, as agências vão servir ao modelo.

5.2 Diversidade do processo de elaboração de normas

A elaboração de normas no Brasil carece de uma padronização. Há, portanto, diferentes processos quando da discussão, da proposta e da elaboração de uma nova norma e ainda graus de autonomia distintos. O representante da Casa Civil acredita que a implementação da AIR pode viabilizar essa padronização, aumentando assim a qualidade dessa produção de normas. Em suas próprias palavras:

... no nosso sistema jurídico as leis, normas e regulamentos são produzidos de uma forma quase automática, sem uma preocupação com os efeitos no dia-a-dia do cidadão, das empresas, do ambiente de negócio e isso tem causado em alguns momentos um volume, um acréscimo enorme de normas, que acabam se perdendo no tempo em relação às razões de sua origem e aos efeitos por ela produzidos.

O entrevistado, contudo, acredita que avanços têm sido realizados, principalmente a partir do Decreto 4.176/2002 que propõe em certa medida processos iguais no que diz respeito à elaboração de normas. Segundo ele, o Decreto não teve aderência e a amplitude necessárias, mas abriu a discussão sobre a conveniência de se avançar na implantação desse instrumento.

5.3 Concentração dos esforços para objetivar a AIR

O processo de implementação da AIR no Brasil é concentrado a partir dos projetos-piloto nas agências reguladoras federais e do envolvimento destas em atividades de capacitação. Entretanto, a especialista internacional acerca do tema acredita que as agências reguladoras foram escolhidas para o início desse processo por uma razão meramente utilitarista. Nas suas próprias palavras:

O Brasil é um caso bem particular, onde os ministérios não tem grandes capacidades em termos de recursos em geral. Muitos países começam pelos ministérios, departamentos. Eu creio que realmente foi a visão utilitarista e não uma questão de diminuir a independência das agências. A experiência mais técnica está nas agências. É muito mais fácil começar AIR com assunto mais técnico do que discutir política pública num país que não tem tradição em discutir política pública dessa maneira. Além disso, o corpo técnico das agências também está qualificado para esse fim. A AIR não pode ser exclusiva para as agências reguladoras, mas deve ter uma abordagem integral do processo regulatório como um todo. Os ministérios no Brasil devem ser fortalecidos para que realizem AIR de maneira qualificada. Assim, os funcionários devem ser capacitados.

Segundos os entrevistados da Casa Civil, há a intenção de envolver outros entes reguladores, como as agências reguladoras estaduais, órgãos de defesa do consumidor e os ministérios. Mas, atualmente os primeiros esforços para objetivar a AIR têm evidências nos projetos-piloto da ANVISA e da ANEEL, que foram investigados na pesquisa de campo.

5.3.1 A qualidade regulatória na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA

A ANVISA foi criada pela Lei nº9.782 de 26 de janeiro de 1999, vinculada ao Ministério da Saúde, tendo por finalidade institucional promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras.

No que diz respeito às boas práticas regulatórias, o representante da agência esclarece que a ANVISA vem empreendendo esforços no desenvolvimento de um conjunto de medidas para o aperfeiçoamento de atividades regulatórias, desde 2002, por meio de iniciativas de sistematização do processo regulatório e a constatação da necessidade de aprimoramento dos mecanismos de consulta e audiência pública, que resultou no Programa de Regulamentação.

O representante da agência ressalta que este programa da agência levou em conta um contexto de produção normativa desordenada e fragmentada; problemas e custos relativos à publicação e retificação de publicação; dificuldade técnica de elaboração de atos normativos pela ausência de padrões e sistematização do processo de regulamentação; intensa judicialização da ação regulatória e conseqüente instabilidade regulatória, com prejuízos para a sociedade e para o próprio Sistema Nacional de Vigilância Sanitária – SNVS, aliado ainda, à necessidade de aprimorar a instrução do processo decisório da ANVISA e ao fortalecimento dos mecanismos de participação e transparência. O entrevistado acrescenta ainda que:

A Anvisa faz muita regulação, em média são 100 consultas públicas por ano desde 2000 e temos uma produção normativa muito grande por meio de Resoluções da Diretoria Colegiada. Temos um estoque regulatório amplo e isso é explicado por vários motivos: havia um vácuo de regulação e a idéia de que editar resoluções era uma solução para os problemas encontrados... Esse quadro reforçou nosso interesse pela ferramenta de Análise de Impacto Regulatório.

Outra iniciativa que demonstra a preocupação com a melhoria da qualidade regulatória é a Agenda Regulatória elaborada desde 2009, definida como sendo um conjunto de temas prioritários para ANVISA regulamentar no próximo período de um ano. Sobre a agenda regulatória da ANVISA esclareceu que:

No mundo real é quase impossível separar a política da regulação. A edição da agenda regulatória pela agência é de alguma forma fazer política. Priorizamos determinadas questões na nossa atuação regulatória por absoluta necessidade de ter clareza do que precisamos fazer primeiro ou o que teoricamente é mais importante ou mais urgente do que outras coisas. Não numa concepção de planejamento ou gestão, mas sim numa concepção de tomada de decisão política.

Segundo o representante dessa instituição, a ANVISA foi a primeira a criar uma unidade que tem na sua competência, o foco explícito da questão da melhoria da qualidade regulatória. É esta unidade – Unidade Técnica ligada ao Gabinete da Presidência da agência – responsável

pela implementação do primeiro projeto piloto de AIR.

A representante desta unidade da ANVISA explica que a primeira experiência de AIR na ANVISA tratou da proposta de regulamento técnico para o funcionamento dos Bancos de Células e Tecidos Germinativos (BCTG).

A metodologia de análise, no entanto, é um ponto de dificuldade que foi retratado pelo entrevistado. Isso porque a aplicação da análise de custo-benefício parece não fazer muito sentido na ANVISA, pois há uma dificuldade de quantificação em temas como a saúde e a vida. Nesse sentido, há um esforço de traduzir a metodologia de análise de custo-benefício em vantagens e desvantagens ou ainda na metodologia de análise de custo-efetividade e na análise de multi-critério. O entrevistado ressalta ainda que a ANVISA trabalha com um conjunto grande de variáveis que tornam o cenário da regulação mais complexo e mais difícil para a mensuração de variáveis.

Quando questionado sobre o critério para utilização da AIR na instituição, o representante da ANVISA explica que o critério de valor adotado pelos Estados Unidos não se enquadra muito na agência pela sua própria natureza da atividade (saúde, vida). Na prática, o critério mais evidente é a agenda regulatória. Em 2010, foram escolhidos 77 temas prioritários, então as análises de impacto devem ser baseadas na escolha prévia desses temas quando da elaboração da agenda regulatória.

Segundo o entrevistado, a ferramenta de AIR tem sido vista como uma ferramenta útil para subsidiar as decisões da Diretoria, mas há ainda uma visão mais abrangente por parte daqueles envolvidos no tema e um esforço de mudança da cultura na instituição, tendo apoio inclusive dos níveis mais altos da agência, como o Diretor-Presidente.

A AIR, portanto, não está sendo visto como uma ferramenta de auditoria ou controle e deve integrar cada vez mais o processo de formulação de normas da agência nos próximos anos. Nas palavras do próprio entrevistado: *“AIR não é uma etapa do processo de regulação, é uma visão, um entendimento de como deve ser o processo regulatório geral. Assim, as pessoas têm uma visão mais abrangente, além da instrumental, de ser apenas uma ferramenta.”*

5.3.2 A qualidade regulatória na Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL

A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL foi a primeira agência reguladora a ser criada em 1996 por meio da promulgação da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro, vinculado ao Ministério das Minas e Energia. Em se tratando de governança regulatória, a ANEEL apresenta ferramentas relevantes no sentido da promoção da transparência e da participação social, segundo os representantes da agência. A agência é a única a ter reuniões públicas de Diretoria, inclusive sendo transmitidas pela internet e ainda tem forte tradição na condução de audiências e consultas públicas.

Outro importante aspecto apontado pelos entrevistados com relação às boas práticas regulatórias é o fato de que todo regulamento na ANEEL é baseado numa Nota Técnica, recomendando ações e justificando aos Diretores a razão pela qual aquele regulamento deve ser feito. Conforme reconhecimento de uma especialista internacional sobre o assunto, esta Nota Técnica já é uma iniciativa importante na condução da Análise de Impacto Regulatório, mas está sendo trabalhada para que sejam incluídas as alternativas às propostas de regulação com a finalidade de obter-se um documento padronizado. Sobre a importância das Notas Técnicas realizadas na ANEEL, um dos entrevistados ressalta que:

A AIR é uma análise da própria decisão, auxiliando no desenvolvimento das alternativas e da tomada de decisão. Atualmente, temos uma justificativa bastante consubstanciada da decisão que foi tomada e o que estamos tendo implementar é a possibilidade de abrir e olhar mais criticamente as alternativas que existem quando essa decisão vai ser tomada. No setor elétrico, existe uma tendência de certo

tecnocracismo que naturalmente exclui algumas alternativas porque de antemão parecem inviáveis aos olhos técnicos, mas podem ser relevantes na perspectiva do cidadão, da sociedade.

A participação da agência como sendo um dos projetos piloto do PRO-REG abre uma importante oportunidade para a discussão e reflexão da AIR como uma ferramenta auxiliar no processo de regulação da agência. Entretanto, a AIR foi vista inicialmente com alguma resistência, conforme a percepção de um dos representantes da instituição. Assim, o receio inicial era de duas ordens: a AIR como mais um instrumento de controle e como mais um formulário de preenchimento, notadamente burocrático. Entretanto, atualmente, o quadro institucional pode ser definido como a suspensão da reação negativa à AIR, disponibilidade de um grupo de servidores da agência para os processos de capacitação trazidos pelo PRO-REG e a disposição da Diretoria em dar início, até antecipar, o projeto piloto. Um dos representantes da ANEEL descreve como o atual estágio da AIR na instituição:

Institucionalmente, ainda estamos em fase de experimentação, assimilando conhecimentos, pensando peculiaridades da nossa realidade para efeito de aplicação dessa ferramenta e a partir daí, definir um posicionamento da agência no sentido da AIR ser cabível ou não. Estamos numa perspectiva de um certo pragmatismo de que a sistematização da AIR é inexorável.

Segundo os entrevistados, o projeto piloto da ANEEL constitui o estudo da implantação de medidores eletrônicos ao longo de 10 anos. Isso significa que a adoção da medição eletrônica em todas as unidades consumidoras do país, atingindo aproximadamente 73 milhões de usuários. O corpo técnico vem recendo orientações de especialistas internacionais e diversas pesquisas e estudos têm sido lidos e analisados na busca de um melhor caminho para desenvolvimento e possível inserção dessa ferramenta na ANEEL.

Este projeto piloto está sendo conduzido no âmbito da Superintendência de Regulação da Distribuição da ANEEL e pode ser dividido em duas fases, a saber:

- 1) Primeira fase: definição de características técnicas dos medidores eletrônicos. Esse processo foi conduzido conforme a racionalidade da agência e durou quase 2 anos. Ao longo dessa primeira etapa, foram realizadas consultas e audiências públicas de várias modalidades, mesmo sem a perspectiva da sistematização da AIR.
- 2) Segunda fase: discussão sobre qual o plano de substituição dos medidores. Nesta fase, estão sendo debatidas questões como: velocidade, nível de obrigatoriedade, política de incentivo, política de penalização, viabilização para as indústrias, prazo de substituição, impactos nas tarifas, estipulação de metas, a possibilidade da política de “do nothing”, deixando que o mercado se auto-regule, dentre outras.

A percepção dos entrevistados, portanto, é que a AIR se conduzida de maneira a representar um instrumento de auxílio e apoio no processo de regulamentação da agência pode trazer grandes contribuições tanto no âmbito da agência como a produção de externalidades positivas para toda a sociedade. Nas palavras de um dos representantes da agência:

A ANEEL tem tradição histórica de submeter os principais atos regulatórios a audiências públicas, consultas públicas, com uma interação forte com os agentes. Mas, a diferença que é percebida é que a AIR amplia o leque de alternativas. Nossa tradição é de levar ao público uma proposta que já foi decidida. Em certa medida, a AIR abre um pouco mais para dizer quais seriam as alternativas possíveis, cuidando das peculiaridades caso a caso.

5.4 Fragmentação das capacidades institucionais para a qualidade regulatória

A fragmentação das capacidades institucionais para a qualidade regulatória é reconhecidamente um problema para aqueles que trabalham com regulação no Brasil, conforme preocupação demonstrada pelos diversos entrevistados. Essa fragmentação pode também ser percebida na medida em que não existe no Brasil um órgão exclusivamente dedicado à supervisão regulatória, mas que a Casa Civil acaba atuando nesse sentido em

algumas ocasiões, conforme explica o entrevistado dessa instituição.

O que no Brasil nós temos hoje é um conjunto de instituições que detém papéis de coordenação governamental, seja a coordenação sistêmica que é exercida pelo Ministério da Fazenda, pelo Ministério do Planejamento em relação a alguns assuntos, seja pela coordenação da política econômica exercida pelo Tesouro Nacional, seja pela Receita Federal em relação à questão tributária, seja pela SEAE e no caso da Presidência da República, a Casa Civil como órgão de coordenação geral de governo que harmoniza as ações ministeriais conforme as orientações do Presidente da República. Então, nós não temos um órgão único ou exclusivo que seja dedicado à supervisão das instituições reguladoras como um todo ou do exercício da regulação. Cada um desses órgãos exerce em alguma medida essa supervisão, na medida em que os temas que sejam objeto da ação reguladora estejam vinculados ao exercício de suas competências.

A idéia da criação de um órgão de supervisão regulatória é uma questão embrionária no país e é possível constatar por meio das entrevistas realizadas, que o processo de instauração desse órgão externo aos entes reguladores seja implantado com abordagens graduais. A especialista internacional chama a atenção ainda para a terminologia que o órgão terá. Segundo a entrevistada, a palavra “supervisão” deve ser substituída por “coordenação”, pois a AIR não está desenvolvida no Brasil a ponto de ter qualquer tipo de supervisão. A representante da FGV-Direito também acredita que a palavra supervisão não seja adequada para a denominação deste órgão, uma vez que quando se fala de supervisão regulatória, sua percepção é de que haja um risco de que esse órgão se transforme em uma segunda instância da regulação. Por outro lado, a entrevistada ressalta que é importante que se tenha um órgão responsável pela disseminação de cultura da AIR no sentido de produzir ferramental adaptado às peculiaridades brasileiras, a partir de um *guideline*.

Além da percepção negativa a respeito da terminologia “supervisão”, alguns dos entrevistados chamaram a atenção para o fato do sistema regulatório não ter maturidade suficiente para a instauração de um órgão desse tipo sob pena de prejudicar os esforços empreendidos na consolidação das agências reguladoras no Brasil.

Em que pese à questão da maturidade do sistema regulatório brasileiro, o modelo de criação de um órgão desse tipo é outro aspecto relevante deste tema. A literatura acadêmica, por sua vez, reconhece a diversidade das escolhas dos países em termos de desenho institucional que reflete as tradições nacionais. No Brasil, o formato desse órgão também tem levado à reflexão no que diz respeito à sua composição, forma e localização. Um dos representantes da Casa Civil acredita que este órgão possa ser criado num primeiro momento em termos de uma Unidade, a chamada Unidade de Coordenação, Monitoramento e Avaliação de Assuntos Regulatórios localizada na Casa Civil. Esta questão, portanto, ainda não é está encerrada e carece ainda de muito debate para que um consenso seja alcançado.

Outra possibilidade que vem sendo analisada é a instituição de unidades internas nas próprias agências reguladoras com a finalidade de prestar um assessoramento técnico que respondam pelos estudos de impacto regulatório no âmbito interno e permitam que a tomada de decisão seja baseada numa visão um pouco mais autônoma com relação à elaboração da proposta. Essa idéia já está implementada na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e há também a possibilidade de implantação em outras agências. Entretanto, na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), por exemplo, a criação de uma Unidade interna que passasse a fazer a avaliação das análises de impacto regulatório foi repensada num primeiro momento. Isso porque houve o receio de que essa Unidade representasse uma invasão de competências e uma exterioridade desnecessária, conforme esclarece o representante daquela agência.

Atualmente, a ANEEL está refletindo sobre a possibilidade de que esta Unidade seja uma instância consultiva nos mesmos moldes como os entrevistados acreditam que deva ser o órgão externo de supervisão regulatória. Um dos representantes esclarece como deveria ser o funcionamento desta Unidade:

Estamos pensando na possibilidade de estabelecer um grupo virtual sem a realidade de um organograma, ou seja, um grupo de pessoas capacitadas e treinadas como consultores das avaliações de AIR das Superintendências e dos vários casos. Assim, essa Unidade, assim como o órgão externo de coordenação centralizada deveriam ter a função de auxiliar a pensar processualmente, de uma maneira mais complexa e integrada, sem intervir propriamente no conteúdo. Seria a análise da análise e não da decisão.

A especialista internacional sublinha ainda que este órgão deva ser estável, neutro com relação às alterações de governo e que não seja vinculado a um programa de um governo. Atualmente o Brasil apresenta um ambiente onde a necessidade de melhoria da qualidade regulatória é latente, o que pode potencializar tanto a implementação da AIR como a criação do órgão de supervisão. A entrevistada acredita que há uma massa crítica para levantamento de discussões acerca do tema e essa massa crítica tem o potencial de viabilizar mudanças a caminho da maior transparência e do maior envolvimento da população nas questões regulatórias.

A criação de um órgão de supervisão regulatória no Brasil enfrenta vários obstáculos no processo de sua instauração. O reconhecimento desses obstáculos bem como seus desdobramentos foi abordado por todos os entrevistados que enfatizaram que o debate, a discussão aberta e o envolvimento dos atores relevantes são imprescindíveis para que este órgão, caso seja criado, tenha sucesso na sua construção.

Uma dos obstáculos citados foi a localização que esse órgão deverá ter. O representante da Casa Civil acredita que sua inserção institucional deva ser exaustivamente pensada para que o órgão tenha legitimidade para dialogar com todas as agências, com a sociedade e com os setores econômicos. O entrevistado defende então que o órgão tenha visibilidade, legitimidade institucional e capacidade de diálogo, mas que sua autonomia seja preservada. Nesse sentido, há uma grande dificuldade que é o equilíbrio entre o insulamento burocrático e o relacionamento que ele tem que ter com os diferentes setores de modo a cumprir bem a sua finalidade.

Outro potencial obstáculo ao processo de criação de um órgão supervisor relatado foi a questão da especialização técnica do órgão. Essa dificuldade diz respeito à necessidade do órgão se especializar na técnica da AIR, sem ele mesmo se tornar um clone das próprias agências reguladoras. Nessa mesma linha de raciocínio, o representante da ANEEL ressalta que a avaliação do conteúdo das análises de impacto regulatório não deve ser competência deste órgão uma vez que isso exigiria que houvesse a réplica de todo o conhecimento técnico e prévio dos entes reguladores. Em suas palavras, *“a ferramenta de análise de impacto deve ser vista como um auxiliar na melhoria da regulação e não para dar elementos a um eventual órgão supervisor criticar ou interferir dentro da agência e seus regulamentos”*.

Na opinião de alguns entrevistados, a resistência foi apontada como o maior obstáculo para a criação de um órgão externo supervisor de atividades regulatórias. Sobre esta perspectiva de resistência, aumento de controle e perda de autonomia, um dos representantes da ANEEL chama a atenção para os mecanismos de controle sobre as agências. Em suas palavras:

Atualmente, os mecanismos de controle sobre as agências e demais órgãos públicos, tem estado situado na perspectiva *ex post*. Mas, o receio é que a avaliação de impacto regulatório se coloca como uma análise *ex ante*, ou seja, significa analisar criticamente a proposição antes de executar e dependendo do modo como isso vai ser utilizado por órgãos de controle, pode significar uma censura, uma interveniência que não é cabível diante da perspectiva de autonomia.

As entrevistas realizadas demonstram de maneira geral que sob determinadas condições, o órgão de supervisão poderá trazer benefícios para o ambiente regulatório brasileiro. Dentre as condições para que isto ocorra, o papel e a natureza que ele irá assumir são as principais preocupações, uma vez que há uma resistência quanto a possíveis influências que este órgão poderá exercer.

6. Conclusão

Esta pesquisa analisou a potencialidade e os obstáculos de adoção da AIR e do órgão supervisor no contexto brasileiro. O levantamento bibliográfico permitiu concluir que a AIR e o órgão de supervisão, que fazem parte de uma discussão mais ampla sobre a reforma regulatória, representam uma tendência mundial em busca da qualidade das intervenções governamentais. Dessa maneira, constatou-se que a crescente relevância do Estado Regulador tem sido acompanhada por debates sobre sua forma de interferência em questões sociais, ambientais e econômicas.

Por meio da pesquisa de campo foi possível chegar a outras conclusões, principalmente a respeito da percepção dos agentes envolvidos na agenda da reforma a partir da implementação da AIR e do órgão de supervisão no Brasil. A pesquisa identificou uma necessidade primária no contexto nacional: muitos dos entrevistados questionam como o conceito de regulação tem sido aplicado no Brasil, e perguntas como “quem faz regulação”, “como fazer regulação” e a “quem serve a regulação” representam ainda dúvidas latentes.

As categorias de análise abordadas na pesquisa de campo - **processo regulatório, diversidade do processo de elaboração de normas, concentração de esforços para objetivar a AIR, fragmentação das capacidades institucionais** - revelaram por seu turno conclusões importantes. A principal conclusão a respeito do processo regulatório é que de uma maneira geral, os entrevistados vêem a necessidade de melhorias em prol de uma maior transparência baseando-se principalmente em princípios da boa governança regulatória. No que diz respeito à diversidade do processo de elaboração de normas, verificou-se que o Decreto nº 4.176 de 2002, que disciplina a elaboração normativa no Poder Executivo e ainda não foi adotado por grande parte da administração, não constitui uma iniciativa suficiente para o problema. Nesse sentido, outras medidas deverão ser pensadas com o intuito de uniformizar este processo e é nesse contexto, que AIR poderá também ser inserida, pois prevê procedimentos unificados para a elaboração de uma nova norma.

A concentração de esforços para objetivar a AIR tem como foco as agências reguladoras. Entretanto, a despeito do problema do esvaziamento dos Ministérios, uma das conclusões deste trabalho é que estes órgãos devam ser primordialmente integrados ao processo de melhoria da qualidade regulatória. Com relação à fragmentação das capacidades institucionais, a pesquisa concluiu que os entes reguladores de uma maneira geral, reconhecem este problema e apontam a capacitação técnica como um dos elementos-chave para esta situação.

Em se tratando da AIR especificamente, o estudo constatou que o debate sobre o uso desta ferramenta pode ser polarizado em duas vertentes principais. De um lado, estão os atores envolvidos com os aspectos técnicos da regulação, preocupados com a intervenção do Estado em suas decisões, com a autonomia das agências reguladoras e com a possibilidade de que as análises sirvam para subsidiar o controle político. De outro lado, está o discurso baseado em aspectos políticos, que considera a AIR como um dos caminhos mais direcionados para a desburocratização e reflexão sobre escolhas regulatórias do que para a desregulamentação *per se*.

A pesquisa identificou também que há uma preocupação sobre como a AIR será utilizada pelos entes reguladores. O corpo técnico dessa discussão acredita que não poderá haver um engessamento de procedimento, pois os setores regulados são tecnicamente específicos, abrangendo temas como o petróleo, energia elétrica, telecomunicações, cinema, saúde suplementar, aviação civil, vigilância sanitária, política monetária, valores mobiliários, dentre outros. A parte mais política do debate preocupa-se com a sistematização do uso desta ferramenta e com a necessidade de não reduzi-la a apenas mais um formulário no processo de

formulação de política pública.

Apesar das ações do PRO-REG materializadas em cursos, seminários e publicações terem uma avaliação positiva por grande parte dos entrevistados, a pesquisa identificou que ainda há muitas dúvidas sobre o real objetivo de uma AIR. Nesse sentido, é indispensável que o debate sobre o tema da qualidade regulatória seja mais amplo, envolvendo os diversos atores e as mais variadas instituições que tem algum poder regulatório com a finalidade de discutir as vantagens, as dificuldades e até mesmo questionar se a AIR é apenas uma importação de modelo ou poderá contribuir efetivamente para a melhoria da qualidade da regulação no Brasil.

Contatou-se ainda que o caminho para implantação da AIR no Brasil será extenso, sendo um projeto de médio ou longo prazo, pois permeia diversos obstáculos, que vão desde a transformação da cultura das instituições até o consenso da forma como a análise será realizada, seus critérios de qualidade e seu fluxo diante do processo de formulação de política pública.

Quanto à questão da criação de um órgão de supervisão regulatória, este tema é bastante controverso e suscita preocupações quanto à possibilidade de intervenção no processo de tomada de decisão das agências reguladoras, por exemplo. Entretanto, caso o órgão seja de caráter estritamente consultivo e com a finalidade de gerir a capacitação do corpo técnico das instituições, é notória a redução da resistência em torno da idéia de supervisão regulatória.

7. Referências Bibliográficas

Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Brasil. *Decreto no 4.176, de 28 de Março de 2002*. 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, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2002.

_____. *Decreto no 6.062, de 16 de março de 2007*. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 abril. 2010.

_____. Presidência da República. Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação (PRO-REG). *Balanco de Ações & Programação de 2010*. Brasília, Disponível em: <http://www.regulacao.gov.br> cesso em: 20 mai. 2010.

European Commission - EC. *Impact Assessment Guidelines SEC (2009) 92*.

Farias, P. (2009). Mejorando la gestión de la regulación: la experiencia Del Banco Interamericano de Desarrollo – BID em Brasil. In.: Ramalho, Pedro Ivo S.R. (Org.) *Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: ANVISA.

Hertin, J., & Jacob, K. (2007). *Evaluating Integrated in Impact Assessments – a conceptual framework*. Berlin: Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy.

Jacobzone, S., & Choi, C. (2007), *Indicators of Regulatory Management Systems*, OCDE Working Papers on Public Governance, 2007/4, OCDE Publishing.

Jacobzone, S. (2010) *Fortalecendo o ambiente institucional para a reforma regulatória – a experiência dos países membros da OCDE*. Paris: OCDE

Jacobs, S.H. (2006). *The current trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into policy-making*. Internacional leaders in regulatory reform.

Jacobs, C. (2007). *The evolution and development of Regulatory Impact Assessment in the UK*. In.: Kirkpatrick e Parker (Org.) *Regulatory Impact Assessment towards better regulation*. Edward Elgar Publishing Limited. Londres.

Mcgarity, T. O. (1991). *Reinventing Rationality The Role of Regulatory Analysis in the Federal Bureaucracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Organização para Cooperação e desenvolvimento econômico - OCDE(2008) *Building an institutional framework for regulatory impact analysis*. Version 1.1. Regulatory Policy Division Directorate for Public Governance and Territorial Development. Paris: OCDE

_____. (2008a) *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for policy maker*. Paris: OCDE.

_____. (2008b) Brasil: Fortalecendo a governança regulatória. *Relatório sobre reforma regulatória*. Brasília: OCDE.

_____. (2008c) *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Brazil*. Paris: OCDE.

_____. (1997) *Regulatory impact analysis: best practices for regulatory quality and performance*. Paris: OCDE

Peci, A. (2007) *A Reforma Regulatória nos anos 90: uma reflexa crítica a luz do modelo de Kleber Nascimento*, Revista de Administração Contemporânea - RAC, 11 (1) Janeiro-Março.

Kirkpatrick, C., & Parker, D. (2007). *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA.

_____.(2007b) *Regulatory Impact Assessment: an overview*. In.: Kirkpatrick & Parker (Org.) *Regulatory Impact Assessment towards better regulation*. Edward Elgar Publishing Limited. Londres.

Radaelli, C.M., & FRANCESCO, F. (2008) *Regulatory Impact Assessment, The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford: University of Exeter.

Salgado, L.H., & BORGES, E.B.P (2010) *Análise de Impacto Regulatório: uma abordagem exploratória*. Texto para discussão N.1463. Brasília: IPEA.

Santos, L.S. (2009). *Desafios da governança regulatória no Brasil*. In.: Ramalho, Pedro Ivo S.R. (Org.) *Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: ANVISA.

Vergara, S.C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.