Número 38 – maio/junho/julho – 2014 – Salvador – Bahia – Brasil – ISSN 1981-1861 –

QUALIDADE DA REGULAÇÃO NO BRASIL: INDICADORES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA QUALIDADE REGULATÓRIA

Pedro Ivo Sebba Ramalho
Doutor em Ciências Sociais e Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária da ANVISA. E-mail: pedroivosr@gmail.com.

Verônica Cruz
Verônica Cruz é Doutora em Ciência Política e Professora do Departamento de Política Social da ESS/UFRJ. E-mail: veronicacruzvc@ufrj.br.

INTRODUÇÃO

Desde o final do século XX, a valorização do campo econômico preponderou na relação entre Estado e mercado nos países capitalistas do ocidente. Após a última crise financeira internacional, entretanto, o mundo todo voltou a reconhecer a necessidade de intervenção estatal para se garantir maior estabilidade nas relações privadas, com vistas à promoção do desenvolvimento.

Uma corrente conclusão atual é, então, a necessidade de fortalecimento do papel do Estado na regulação dos mercados. Mais regulação – eis o que os agentes econômicos, surpreendentemente, pedem hoje aos governos. Isso contra as previsões daqueles que, ao final do século passado, diziam termos chegado a uma espécie de fim da história. O que parece ser agora a pedra de toque é que uma chamada "mão visível do Estado" deve mesmo se sobrepor à propalada metáfora da mão invisível do mercado, de Adam Smith, para quem os mercados poderiam se autoregular, com mínima presença da ação estatal na economia.

No momento em que ocorre um recrudescimento do debate sobre o modelo de desenvolvimento das nações e de "quanto" Estado se deve ter, a forte intervenção do Estado, via regulação de mercados, pode se tornar a nova fase do capitalismo mundial. Agora, não se trata de regular mais, e sim de produzir uma regulação mais inteligente.

Este trabalho analisa a iniciativa do governo brasileiro em adotar instrumentos para a gestão da regulação, com ênfase na recente implantação de indicadores de qualidade regulatória no Estado brasileiro. Destaca-se a discussão sobre a disseminação, nas últimas décadas, de uma agenda de melhoria da qualidade da regulação. Esse é o caso das diretrizes recomendadas pelas políticas regulatórias da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O trabalho versa sobre experiência brasileira de reforma regulatória, apresentando a recente agenda do governo brasileiro de tentativa de implantação de uma estratégia de *smart regulation*, na qual o desenho de políticas e instituições regulatórias é associado ao uso de ferramentas de monitoramento e a avaliação da atividade regulatória como instrumento-chave para a promoção da melhoria da qualidade da regulação. Foi analisado o estabelecimento, pelo Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), de parâmetros para o monitoramento e a avaliação da atividade regulatória, como um esforço governamental para promover a melhoria da qualidade da regulação no Brasil.

1 REFORMAS REGULATÓRIAS E QUALIDADE

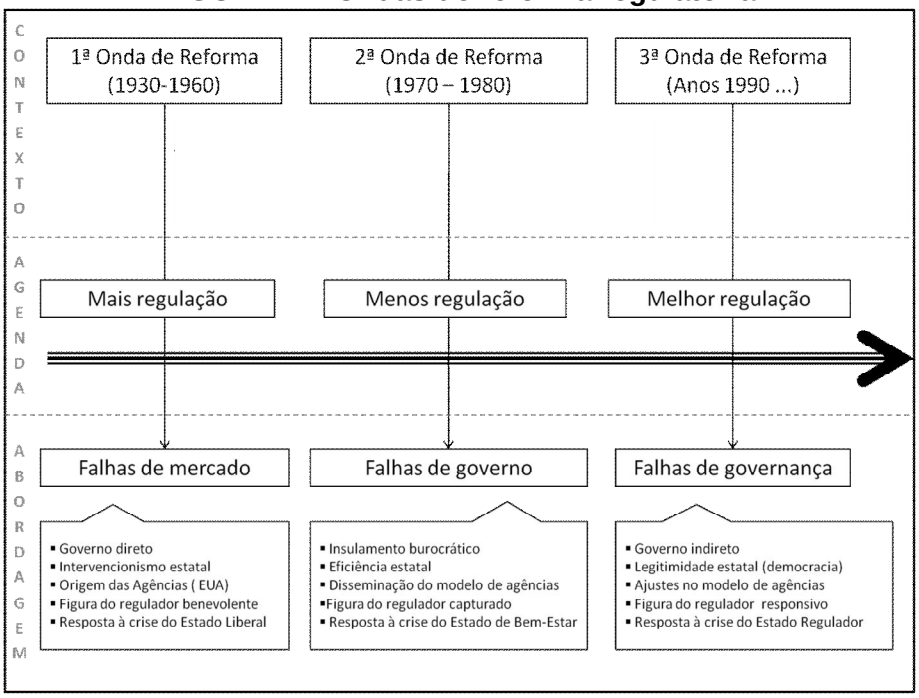
Os processos de reforma regulatória levados a cabo pelo mundo a fora têm tratado basicamente sobre como os governos devem desenhar e implementar sistemas mais racionais de gestão regulatória. Uma "agenda da reforma regulatória internacional", como ficaram conhecidas as políticas e diretrizes para as ações governamentais na área, tem chamado a atenção pela sua cada vez maior importância e centralidade nas decisões políticas sobre o governo como um todo.

O objetivo maior de uma reforma regulatória tem sido o de dotar o sistema regulatório de um país de maior qualidade para as novas e existentes regulações, bem como para promover a coordenação e envolvimento de instituições específicas.

É comum que as reformas, em sentido amplo, empreguem um conjunto diverso de instrumentos regulatórios (econômicos, sociais e administrativos), o qual os governos se utilizarão para adotarem medidas de controle e indução de comportamentos de empresas e cidadãos.

Pode-se falar em ondas de reforma regulatória, que teriam sido realizadas ao longo de todo o século XX e além. Seriam relacionadas à contextos econômicas e conjunturas políticas específicos, e ocorrido em, basicamente, três momentos definidos (Figura 1).

FIGURA 1 – Ondas de reforma regulatória



Fonte: Adaptado de Silva, 2013.

De acordo com a Figura 1, a primeira onda de reforma regulatória (décadas de 1930 a 1960) corresponde a uma reação a uma orientação liberal que predominou no pensamento econômico até a Grande Depressão, e representou uma agenda de grande intervenção do Estado na economia, o que incluiu a sua atuação direta por meio de empresas estatais no mercado. Desde esse período, a grande justificativa para a maior intervenção do Estado se concentra na utilização do conceito de "falhas de mercado", quando a livre operação de agentes econômicos não conduz ao uma situação de equilíbrio e provoca distorções na alocação ótima de recursos. Foram dadas nesse período as condições para a criação de musculatura de estruturas estatais, com destaque para a disseminação de agências responsáveis pela regulação de setores econômicos.

A segunda onda corresponderia a uma resposta do mercado contra uma maior regulação, ou seja, representou, na prática, um conjunto de medidas que ajuste fiscal, privatização e redesenho da máquina administrativa do Estado, e a incorporação no setor público de práticas de gestão oriundas da iniciativa privada. Nesse momento, a liberalização da economia foi fortemente influenciada por agências e organismos internacionais, e baseada no reconhecimento das chamadas "falhas de governo".

A terceira onda de reformas regulatórias, representada na Figura 1, foi iniciada no anos 1990 para o que se pode chamar de correção de "falhas de governança". O ambiente que informou a sua elaboração e consecução tem

como pano de fundo a legitimidade e a capacidade estatal de promover a coordenação e o alcance de resultados, por meio de uma racionalização da formulação e da implementação de políticas e ações voltadas ao cidadão. Essa agenda de reforma buscou, então, a correção de um conjunto de problemas relacionados ao déficit de legitimidade democrática; à perda de eficiência da governabilidade política na arena regulatória; à ineficiência regulatória ocasionada por excesso, obsolescência, sobreposição ou rigidez da regulação (inconsistência ou inflação regulatória); à assimetria informacional entre os tomadores de decisão; e à ausência de mecanismos efetivos de controle e responsabilização dos reguladores perante a sociedade (SIILVA, 2013).

Essa agenda atual da reforma regulatória representa um deslocamento do debate entre "mais" ou "menos" regulação, para o que se tem chamado de "melhor regulação" ou "regulação de alta *performance*" (ou ainda "*smart regulation*" e "*high quality regulation*").

Para Silva (2013), a agenda da qualidade regulatória se traduz na prática como uma forma de atuação regulatória do Estado, "que passa a contemplar a qualidade do processo decisório governamental em busca de melhor desempenho e maior interação dentro e entre o Estado, o mercado e a sociedade civil nos assuntos que afetam a economia e interessam à sociedade como um todo".

1.1 A OCDE e as reformas regulatórias

No contexto internacional, o tema da reforma regulatória encontra referências importantes nos estudos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), principal entidade de disseminação de diretrizes e recomendações sobre o tema.[1]

O Programa de Política Regulatória da OCDE inclui três elementos essenciais: as medidas, os instrumentos e as instituições reguladoras. Todas as políticas regulatórias racionais devem ser idealizadas para maximizar a eficácia e a efetividade da legislação e de sua regulamentação. Assim, devem basear-se em enfoques que levem em conta tais elementos, de forma complementar. A transparência e a responsabilização devem constituir-se como objetivos e, ao mesmo tempo, meios pelos quais se assegura o êxito das políticas regulatórias.

[1] Esta seção é baseada nos documentos OCDE. Organization for Economic Cooperation and Development. *The OECD Report on Regulatory Reform*. OCDE, 1997. Disponível em: http://www.oecd.org. Acesso em: 21/03/2007. OCDE. Organization for Economic Cooperation and Development. *Regulatory Policies in OECD Countries*: From Interventionism to Regulatory Governance. OCDE, 2002; OECD. Organization for Economic Cooperation and Development. *Guiding principles for regulatory quality and performance*. OCDE, 2005. Disponível em: http://www.oecd.org. Acesso em: 21/03/2007.

A experiência nos países da OCDE sugere que uma política regulatória efetiva possui três componentes básicos que se reforçam mutuamente: ela deve ser adotada no nível político mais elevado; conter explícitos e mensuráveis padrões de qualidade da regulação, e prover a contínua capacitação para gestão em regulação.

Entre os instrumentos mais empregados para melhorar a eficiência e a efetividade dos sistemas regulatórios estão a análise de impacto regulatório, a consideração de alternativas à regulação, e as consultas públicas e os mecanismos de responsabilização.

O desenho de uma regulação de alta qualidade não poderá melhorar o bem-estar da população se não for garantida a eficácia de sua aplicação. É essencial garantir a adequação da regulação, o que prevê a elaboração de um desenho regulatório sofisticado e estratégias de aplicação de elevada qualidade.

Além disso, para instaurar uma política regulatória e manter o impulso da reforma é necessário que exista ampla base a favor da reforma. Uma das preocupações centrais para a OCDE está relacionada a base de sustentação política para as reformas regulatórias implementadas nos seus países membros. Utilizando o conceito de "governança regulatória", a Organização destaca que a eficiência das políticas regulatórias levadas a cabo pelas instituições responsáveis por sua implementação necessita do apoio explícito dos governos para definir os objetivos e a importância da regulação da economia na atualidade.

Para que as agências reguladoras possam atuar de forma consistente é necessário, dessa forma, que haja um ambiente político favorável à aplicação de marcos regulatórios claramente definidos, incluindo-se aí os instrumentos adequados para elevar a sua efetividade. Esse aspecto é imprescindível, tendo em conta que, inevitavelmente, qualquer reforma tem repercussões negativas para certos grupos da sociedade e deve-se supor que estes farão oposição a ela. Formar uma base que esteja a favor da reforma exige que se exponham claramente tanto os benefícios que serão atingidos, como os riscos de não empreendê-la.

Para a OCDE, as políticas regulatórias formuladas ao longo do processo de reforma regulatória devem se preocupar, ainda, com as resistências apontadas pelos agentes econômicos.

Tais resistências ou falta de adesão são freqüentemente resultados da má formulação ou má aplicação das políticas regulatórias e relacionam-se com custos elevados para o seu cumprimento (1); critérios injustos para a sua formulação (2); e uma espécie de "furor regulatório" dos governos (3). Este último gera regulações produzidas em excesso (3.1), que são inefetivas (3.2), desnecessárias (3.3), que terminam por não ser bem conhecidas pelos agentes econômicos e menos ainda pelos cidadãos (3.4), que não podem contar com

efetivo monitoramento ou capacidade de *enforcement* (3.5), ou, em especial, que são denominadas de regulação direta, considerada uma alternativa sobrevalorizada (3.6). Além disso, é mencionada uma conseqüente questão cultural de desrespeito na regulação praticada pelo Estado, o que redunda no descrédito das agências reguladoras.

Há, também, uma orientação das diretrizes da OCDE para a abordagem do "governo como um todo", para alcançar a qualidade da regulação. A partir dessa concepção são definidos princípios para a qualidade da regulação que envolvem o componente da avaliação de desempenho, para garantir resultados que se coadunem com o desenho de políticas e a definição de objetivos a serem alcançados. O Quadro 1, abaixo, apresenta um resumo das diretrizes da OCDE para a abordagem do "governo como um todo".

Quadro 1 - Resumo das diretrizes da OCDE para a abordagem do "governo como um todo"

- Adotar em nível político amplos programas de reforma regulatória que estabeleçam objetivos claros e estruturas para a implementação.
- Avaliar os impactos e analisar as regulações sistematicamente para garantir que elas cumpram com seus objetivos planejados de modo eficiente e efetivo em um ambiente econômico e social complexo e variável.
- Garantir que as regulações, as instituições reguladoras encarregadas da implementação e os processos regulatórios sejam transparentes e não discriminatórios.
- Analisar e fortalecer, onde necessário, o alcance, a efetividade e o cumprimento da política de concorrência.
- Formular regulações econômicas em todos os setores para estimular a concorrência e eficiência e eliminá-las, exceto, onde demonstrar evidência clara que elas sejam o melhor modo de atender aos interesses públicos.
- Eliminar barreiras regulatórias desnecessárias ao comércio e investimentos por meio da liberalização e aumento da consolidação e melhor integração da abertura do mercado, por intermédio do processo regulatório, fortalecendo a eficiência e competitividade econômica.
- Identificar conexões importantes com outros objetivos políticos e desenvolver políticas para alcançar esses objetivos, de modo a apoiar a reforma.

Fonte: OCDE, 2005.

2 REFORMA REGULATÓRIA NO BRASIL

O principal produto da reforma regulatória brasileira da década de 1990 foi a criação das agências reguladoras. Seu surgimento está intimamente associado à nova forma de atuação estatal brasileira na regulação de determinados mercados, notadamente ao processo de privatizações ensejado pelas reformas constitucionais de 1995.

Nunes considera que o "legislativo deu-lhes um mandato com contornos imprecisos".[2] Por isso, "há uma premente necessidade de se melhor delimitar as competências, atribuições e posicionamentos, dentro da estrutura do Estado", como observa Salgado, para quem "mandatos imprecisos e vagos são da natureza das agências regulatórias".[3] Essa imprecisão seria condição necessária para permitir a independência nas decisões das agências com relação a pressões provenientes do governo ou do mercado. "Nesse sentido, as leis que determinam as competências de agências deixam usualmente em aberto as formas como as agências deverão alcançar os objetivos de eficiência e eqüidade".[4] Embora considere aceitável que as agências reguladoras exerçam essa miríade de funções de naturezas executiva, legislativa e judicante, a autora ressalva que "o importante é que tais funções sejam exercidas dentro de limites predefinidos e sob o controle da sociedade".[5]

Entretanto, é patente que ainda não há no Brasil marco regulatório claro a ser seguido pelas agências reguladoras, uma vez que "a criação das agências prescindiu, até o momento, de um verdadeiro regime regulatório amplo, que desse sentido global à nova instância regulatória".[6]

A variedade de características no desenho institucional entre as agências, aliada ao descontentamento com a competência dada às agências para celebrar contratos de outorgas, levou o governo Lula a publicar, em 2003, duas consultas públicas sobre anteprojetos de lei que dispunham sobre, respectivamente, a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras e sobre a restituição aos respectivos ministérios das atribuições relativas às outorgas e licitações para a exploração dos serviços de utilidade pública − relacionados às agências da área de infraestrutura Aneel, Anatel, ANP, ANTT e Antaq.

As propostas foram elaboradas com base no Relatório de um grupo de trabalho interministerial[7] criado por determinação da Presidência da República em março de 2003. O grupo de trabalho interministerial teve como objetivos: (i) analisar o arranjo institucional regulatório no âmbito federal; (ii) avaliar o papel das agências reguladoras; e (iii) propor medidas corretivas do modelo adotado. A versão final do Relatório, publicado em setembro de 2003, foi discutida no âmbito do Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Infraestrutura e da Câmara de Política Econômica, e se detém em aspectos conceituais, relacionados ao pano de fundo da atuação das agências reguladoras no

[2] NUNES, Edson. O quarto poder: gênese, contexto, perspectiva e controle das agências reguladoras. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE AGÊNCIAS REGULADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS, 2., 2001, Brasília. Brasília: Instituto Hélio Beltrão, 2001, p. 4. Mimeo.
[3] SALGADO, Lucia Helena. *Agências regulatórias na experiência brasileira*: um panorama do atual desenho institucional. Rio de Janeiro: Ipea, 2003, p. 22. (Texto para discussão n. 941).
[4] *Ibidem*, p. 17.
[5] *Ibidem*, p. 18.
[6] NUNES. *Op. cit.*, p. 5.
[7] BRASIL. *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro*. Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília: Casa Civil, 2003, 43 p. Mimeo.

mercado brasileiro, e em questões institucionais, com destaque para o mandato fixo dos dirigentes. O documento traça também o diagnóstico da relação entre as agências reguladoras e os ministérios supervisores e órgãos de defesa da concorrência, bem como sobre seu grau de controle social.

No que diz respeito à relação com os ministérios, o Relatório aponta que "uma das principais distorções do papel das Agências detectadas foi o exercício de competências de governo pelas Agências Reguladoras, como a absorção da atividade de formulação de políticas públicas e do poder de outorgar e conceder serviços públicos".[8] As propostas foram objeto de severas críticas de setores da sociedade que argumentaram basicamente que o governo objetivaria, na verdade, a criação de mecanismos de tutela sobre as agências reguladoras.[9] O debate público na imprensa girou em torno da necessidade de garantia de autonomia e independência para as agências reguladoras, ponto em que os dois pólos da contenda estavam de acordo.

Em 2004, o governo então enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei no 3.337.[10] Esse PL une em um único texto o conteúdo das duas propostas colocadas em consulta pública. Segundo sua Exposição de Motivos, assinada pelo então Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, José Dirceu, o PL pretende "estabelecer um conjunto homogêneo e estável de regras para orientar a gestão e a atuação das Agências Reguladoras, constituindo-se, de certa maneira, numa 'Lei Geral' das Agências Reguladoras". Para tanto, a proposta legislativa objetivava corrigir as diferenças entre as agências, que, segundo o governo, "não se justificam, apesar das evidentes especificidades tratadas em suas leis de criação". Além disso, o PL tratou de propor medidas que permitam tornar "mais transparente, eficiente, socialmente controlado e legítimo o exercício da função reguladora por essas entidades".[11]

O PL explicitou que os ministérios devem exercer as atividades de planejamento e formulação de políticas setoriais; e as agências, a regulação e a fiscalização. O PL tratou, ainda, do poder de outorgas, trazendo de volta aos ministérios a competência para outorgar e conceder serviços públicos.

Foi concedido, ainda, destaque especial à questão do controle e da prestação de contas. A proposta trouxe como solução para o déficit de legitimidade e o risco da captura dos reguladores a extensão do contrato de gestão e desempenho e da ouvidoria a todas as agências, além da aproximação entre as agências e o Congresso Nacional. A relação das agências com o Congresso se daria por meio da elaboração de um relatório anual de atividades a ser

[8] BRASIL, 2003. *Op. cit.*, p. 24.
[9] ASSOCIAÇÃO Brasileira de Agências de Regulação − Abar. *A organização e o controle social das agências reguladoras*: crítica aos anteprojetos de lei. Porto Alegre: Abar, 2004. Mimeo.
[10] BRASIL. *Projeto de Lei nº 3.337/2004, que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.
[11] Exposição de Motivos nº 12 da Casa Civil da Presidência da República, de 12 de abril de 2004. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2007.

encaminhado ao ministério supervisor, Senado Federal e Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União, além de apresentado em reunião conjunta das comissões temáticas das duas casas legislativas. Segundo o governo, o PL intenta, no campo do controle e prestação de contas, ampliar

> [...] a legitimidade do exercício da função regulatória pelas Agências Reguladoras, de sorte a evitar que elas, pelo excessivo grau de insulamento, possam tornar-se facilmente capturáveis, ou que se distanciem do objetivo maior de atender ao interesse público e dos consumidores e usuários.[12]

O então governo Lula reconheceu que o modelo de atuação das agências reguladoras é o que permite os melhores resultados para o exercício da função regulatória. Mas ponderava que tal modelo deve ainda ser aperfeiçoado, sofrendo a correção de disfunções e lacunas decorrentes do ineditismo dessas entidades no ordenamento da Administração Pública federal.

Nas palavras da então ministra Dilma Rousseff, "A questão fundamental é que as agências são criadas, na verdade, num vazio prévio de definições legais e institucionais. É como se as agências tivessem de suprir tudo o que estava faltando."[13] Ou ainda, para o governo, "é fundamental criar mecanismos legais e institucionais [...] definindo com serenidade o papel das agências, preenchendo vácuos e lacunas institucionais".[14]

O PL gerou grande movimentação no processo legislativo e intensa atividade de lobby de representantes de empresas dos setores regulados pelas agências, assim como das próprias agências e entidades a elas ligadas.

Na Câmara se pôde notar a repercussão dos acidentes aéreos ocorridos em 2006 e 2007, quando a opinião pública, em diversos fóruns potencializados pelos veículos de imprensa, questionou a agência reguladora da aviação civil e colocou novamente o tema da regulação em pauta. No dia 15 de agosto de 2007, a Câmara realizou uma Comissão Geral – sessão em que o Plenário torna-se grande palco de debates – para discutir o tema das agências reguladoras. Com grande visibilidade, o debate foi acompanhado pelos principais especialistas do país.

Também as próprias agências reguladoras mobilizaram-se para acompanhar e propor suas análises e ajustes para o PL do Executivo. Representantes das agências reguladoras reuniram-se em grupo formado em 2007 para analisar e propor aperfeiçoamentos ao texto do substitutivo do deputado relator, o que ensejou aperfeiçoamentos na proposta, a partir da apresentação do resultado à

---

[12] *Idem.*
[13] ROUSSEFF, Dilma. *Agências reguladoras:* avaliação de performance e perspectivas. Câmara dos Deputados. Brasília: Coordenação de Publicações, 2003, p. 17.
[14] BRASIL, 2003. *Op. cit.*, p. 28.

Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, área da Casa Civil responsável pelo PL.

Até 2009, o PL recebeu 165 propostas de emendas, tendo sido relatado pelo deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ), que elaborou dois projetos substitutivos, e posteriormente pelo deputado Ricardo Barros (PP-PR), que acolheu mais algumas propostas de ajustes.

Esse cenário, aliado ao compromisso do governo, manifestado em diversos documentos do Plano de Aceleração do Crescimento, de aprovar o Projeto de Lei como medida de reforço ao ambiente favorável aos investimentos no país, apontava para perspectiva de avanço legislativo do PL no Congresso, o que redundaria em grande impacto no desenho institucional e no *modus operandi* das agências reguladoras no Brasil.

Por fim, entretanto, após um grande conjunto de consultas informais aos mais diferentes setores da sociedade, o projeto, que tramitou durante praticamente nove anos na Câmara dos Deputados, foi oficialmente retirado do Congresso Nacional pelo Poder Executivo por meio da Mensagem Presidencial nº 90, de 14 de março de 2013.

2.1 O PRO-REG e as iniciativas de melhoria da qualidade

No mesmo período de tramitação do PL da Lei Geral das Agências Reguladoras, o governo federal atuou sobre o tema da política regulatório por meio de outro movimento.

Criado oficialmente em 2007, o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) foi gestado a partir das constatações do relatório do GT Interministerial sobre as agências.

O programa, coordenado pela Casa Civil, em trabalho conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Sua intenção é contribuir para a implementação de um sistema regulatório e para a coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório. O Programa visa à introdução de novos mecanismos para a responsabilização, participação e monitoramento da sociedade civil e em reforçar a qualidade da regulação dos mercados.

O programa planejou a coordenação e promoção de análises e pesquisas, bem como da formulação das propostas concretas a serem executadas pelas unidades responsáveis pela regulação. Também, fornecer suporte técnico a diferentes unidades relacionadas com a implementação e o estabelecimento de um modelo da excelência para a gestão regulatória.

Por solicitação do governo brasileiro, a OCDE realizou em 2007 uma revisão interpares (*peer review*) sobre o modelo regulatório e as agências reguladoras no Brasil. Com base numa concepção que relaciona a qualidade do marco regulatório com o desempenho econômico do país, o relatório da OCDE apontou questões para o caso brasileiro que poderiam ser tratadas para melhorar a qualidade regulatória do País.

As principais ações executadas pelo PRO-REG nesse período, com vista a promover a melhoria da qualidade da regulação, foram relacionadas à elaboração de estudos e pesquisas; capacitação de servidores públicos envolvidos com formulação de políticas e implementação de decisões regulatórias; Cooperações e Parcerias; e condução de projetos-piloto para a implantação da ferramenta de análise de impacto regulatório (AIR). Destaque para a mais recente iniciativa, objeto do presente trabalho, que consistiu na elaboração de indicadores de qualidade para o monitoramento e avaliação da atividade regulatória da Administração Pública Federal.

2.2 Qualidade regulatória no Brasil: o grupo de trabalho de indicadores para o monitoramento e avaliação da atividade regulatória

O debate no Brasil sobre a promoção da qualidade regulatória, apontada na seção anterior, foi especialmente direcionada a interesses por questões setoriais. E o debate sobre a estrutura e funcionamento das agências reguladoras dominou boa parte dos espaços. Considerando que essa tenha sido a tônica da agenda política, pode-se concluir que a interação entre instituições do núcleo do governo e as agências reguladoras permaneceu muito limitada.[15]

Isso, na visão de Pó e Abrucio (2006), levou a uma fragmentação do processo "movido fortemente por concepções oriundas dos ministérios e da burocracia de cada setor e não por uma diretriz de orientação geral, que houvesse impactado as condições formais e operacionais das agências que haviam sido criadas".[16]

A consequência é que a maioria dos debates foi concentrada na questão das agências, com foco no dilema da delegação vs. controle, sobretudo dando relevo a argumentos de questionamento da legitimidade desses órgãos. Ou seja, a pauta da "qualidade regulatória do governo como um todo" não prosperou na agenda da reforma regulatória brasileira.

---

[15] CUNHA, Bruno Queiroz & RODRIGO, Delia. Regulatory Governance in Brazil: inconsistent coordination, institutional fragmentation and halfway reforms. Paper presented at the 4th Biennial ECPR Standing Group for Regulatory Governance Conference, University of Exeter, UK (27 to 29 June 2012).

[16] PÓ, Marcos Vinicius e ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, Vol. 40, No. 4, Rio de Janeiro, Jul./Ago 2006, p. 683.

Entretanto, em meio a esse cenário de baixo rendimento do tema da qualidade, surgiu uma iniciativa de desenvolvimento e disseminação da cultura da qualidade no governo federal.

Em março de 2012, a partir da experiência pioneira da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) – que havia elaborado seus primeiros indicadores de qualidade regulatória relacionados à transparência e participação social e ao processo regulatório das normas na agência –, o PRO-REG instituiu um grupo de trabalho para discutir e propor indicadores de qualidade regulatória para a Administração Pública federal brasileira.

O grupo (chamado de GT Indicadores), de caráter informal, contou desde o início com a participação de servidores representantes de agências reguladoras, da Casa Civil da Presidência da Republica e do Ministério da Fazenda. No caso das agências, que integraram o GT em maioria, os participantes foram, em geral, técnicos que já estavam vinculados aos projetos-piloto de implantação da ferramenta de AIR em cada uma das agências.

A partir da realização de encontros presenciais conduzidos pela equipe do PRO-REG, foi realizada discussão teórico-conceitual sobre o tema da avaliação e indicadores, para estabelecer os pressupostos do trabalho do grupo. Definida a finalidade e o escopo, passou-se à elaboração de uma proposta original que contou com mais de 60 indicadores.

No Quadro 2, abaixo, encontram-se as principais justificativas adotadas pelo GT para conduzir a reflexão sobre a necessidade de elaboração de indicadores para a avaliação da qualidade da regulação no Brasil.

Quadro 2 - Justificativas utilizadas pelo GT para a adoção de indicadores de qualidade regulatória

- Esforço de construção de um conceito mais uniforme sobre o que é "qualidade regulatória";
- Adoção de critérios comuns, que sirvam de referencial para melhorar os processos das instituições regulatórias;
- Avaliação da evolução das práticas e resultados regulatórios;
- Instrumento que permita comparar as instituições regulatórias, sem a necessidade de construir um ranking;
- Contar com um instrumento flexível, voluntário, de fácil adaptação, para promover a qualidade regulatória;
- Promover e aperfeiçoar a reforma regulatória no Brasil.

Fonte: Elaboração própria.

No total, foram realizadas oito reuniões presenciais, tanto do GT ampliado como de um subgrupo *ad hoc* criado para formular uma proposta de documento final a partir do refinamento dos indicadores originais. A iniciativa contou, ainda, com várias atividades a distância para a troca de informações e elaboração e aperfeiçoamento dos indicadores propostos.

A metodologia utilizada nos trabalhos do GT Indicadores podem ser resumidas pelo Quadro **3** abaixo.

Quadro 3 - Metodologia utilizada pelo GT Indicadores

- Reuniões periódicas para apresentação e discussão da experiência internacional e de casos das próprias agências brasileiras;
- Uso de bibliografia e referências sobre qualidade regulatória;
- Discussão dos objetivos e propósitos do próprio grupo de trabalho;
- Consenso sobre caráter voluntário de adesão aos indicadores, abrangência a maior parte das instituições reguladoras brasileiras, da administração pública federal, e produzido coletivamente com o apoio do PRO-REG;
- Discussões e reflexões ricas sobre o tema da qualidade regulatória;
- Elaboração e compartilhamento de minutas, e consolidação das sugestões.
- Apoio metodológico e analítico da consultora internacional Delia Rodrigo.

Fonte: Elaboração própria.

Como principal resultado do trabalho do GT, pode-se destacar a elaboração de documento de referência sobre indicadores de qualidade regulatória para toda a Administração Pública federal. O documento conta com 26 indicadores estruturados em cinco dimensões relacionadas à governança regulatória, a saber: 1) Ambiente Institucional do Sistema Regulatório (5 indicadores); 2) Arranjo Institucional (6 indicadores); 3) Formulação Regulatória e Processo Decisório (7 indicadores); 4) Eficácia e Efetividade Regulatória (4 indicadores); e 5) Participação Social, Prestação de Contas e Transparência (6 indicadores).[17]

[17] No **Quadro 1**, no Anexo, encontram-se as dimensões e respectivos indicadores do instrumento de avaliação da qualidade regulatória.

Ainda, durante o período de maio a agosto de 2014 foi realizada, pela Casa Civil da Presidência da República, a partir da sugestão do GT Indicadores d PRO-REG, uma consulta pública dirigida à instituições diretamente relacionadas com o tema. O objetivo foi receber sugestões, críticas e contribuições para o aperfeiçoamento da proposta. As mais de 130 propostas recebidas de diferentes instituições participantes (ver **Quadro 2**, no Anexo), serão consolidadas e analisadas pela Coordenação Técnica do PRO-REG.

Em seguida à finalização da consulta pública dirigida há a previsão de realização de um teste-piloto em agências reguladoras e outros órgãos reguladores selecionados. Após a validação do documento por meio da aplicação do teste-piloto, será então possível a elaboração do texto final do instrumento para a publicação e divulgação das dimensões e indicadores de qualidade regulatória.

CONCLUSÕES

Partindo-se da discussão mais geral sobre os processos de reformas regulatórias no mundo, o presente trabalho conclui que o caso brasileiro de definição de uma agenda relacionada à política regulatória, com ênfase na qualidade da regulação, deu-se no âmbito da tecnocracia sem registro de participação de setores interessados nos últimos dez anos.

A partir da abordagem das iniciativas do governo federal sobre o tema, procurou-se discutir como foi conformada a agenda de iniciativas de reforma regulatória, destacando-se a questão da qualidade regulatória como um componente essencial da nova tendência da *smart regulation*.

Com base no apontamento das recomendações da OCDE para a melhoria regulatória nos países, foram indicadas as iniciativas do Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica para Gestão em Regulação (PRO-REG), espécie de "política regulatória" do governo federal brasileiro.

A fragmentação da política para a regulação, bem como a valorização excessiva das agências reguladoras, foram destacadas como problemas de desenho e execução da política regulatória, aliada aos poucos resultados no campo da melhoria da qualidade, especificamente.

Dentre as ações identificadas, a definição de indicadores de qualidade regulatória foi observada como uma iniciativa de grande potencial mobilizador e formador de uma cultura regulatória de qualidade, que poderá ser efetiva no decorrer de sua implementação. No entanto, a despeito de ser uma potencial ferramenta de medição e ampliação da qualidade da regulação, o estudo não observou até o momento um movimento maior no sentido de implementação dessa ferramenta.

Abaixo, apresenta-se um resumo dos principais aspectos identificados como potencialmente relevantes no trabalho de campo de observação participante do GT Indicadores, objeto da presente pesquisa, a saber:

- Criação de uma rede de colaboradores no tema;
- Disseminação de uma cultura regulatória de qualidade;
- Estabelecimento de parâmetros para orientar a avaliação da atividade realizada pelos órgãos reguladores da Administração Pública Federal direta e indireta.

A análise do caso do desenvolvimento e implantação dos indicadores para o monitoramento e avaliação da regulação caracteriza uma iniciativa inovadora no país, com expectativa de contribuição ao aperfeiçoamento das instituições regulatórias e promoção da melhoria da qualidade da regulação produzida no sistema regulatório brasileiro.

Por outro lado, há que se considerar que até aqui com a implantação dos indicadores por si só pode-se não atingir de fato a qualidade regulatória almejada. Deve-se ter clareza que tais medidas irão requerer ainda mais empenho governamental para que a adoção de indicadores não se limite a constituir uma atividade sem impacto na realidade do trabalho das instituições reguladoras e possa, de fato, produzir os efeitos desejados de melhoria da qualidade da regulação no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO Brasileira de Agências de Regulação − Abar. *A organização e o controle social das agências reguladoras*: crítica aos anteprojetos de lei. Porto Alegre: Abar, 2004. Mimeo.

BRASIL. *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro*. Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília: Casa Civil, 2003, 43 p. Mimeo.

BRASIL. *Projeto de Lei no 3.337/2004*, que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

CUNHA, Bruno Queiroz & RODRIGO, Delia. *Regulatory Governance in Brazil*: inconsistent coordination, institutional fragmentation and halfway reforms. Paper presented at the 4th Biennial ECPR Standing Group for Regulatory Governance Conference, University of Exeter, UK (27 to 29 June 2012).

EXPOSIÇÃO de Motivos nº 12 da Casa Civil da Presidência da República, de 12 de abril de 2004. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2007.

NUNES, Edson. *O quarto poder*: gênese, contexto, perspectiva e controle das agências reguladoras. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE AGÊNCIAS REGULADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS, 2., 2001, Brasília. Brasília: Instituto Hélio Beltrão, 2001, p. 4. Mimeo.

OCDE (2005), *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris.

OCDE. Organization for Economic Cooperation and Development. *Regulatory Policies in OECD Countries*: From Interventionism to Regulatory Governance. OCDE, 2002.

OCDE. Organization for Economic Cooperation and Development. *The OECD Report on Regulatory Reform*. OCDE, 1997. Disponível em: http://www.oecd.org. Acesso em: 21/03/2013.

OECD. Organization for Economic Cooperation and Development. *Guiding principles for regulatory quality and performance*. OCDE, 2005. Disponível em: http://www.oecd.org. Acesso em: 21/03/2013.

PÓ, Marcos Vinicius e ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, Vol. 40, No. 4, Rio de Janeiro, Jul./Ago 2006, p. 683.

ROUSSEFF, Dilma. *Agências reguladoras*: avaliação de performance e perspectivas. Câmara dos Deputados. Brasília: Coordenação de Publicações, 2003, p. 17.

SALGADO, Lucia Helena. *Agências regulatórias na experiência brasileira*: um panorama do atual desenho institucional. Rio de Janeiro: Ipea, 2003, p. 22. (Texto para discussão n. 941).

SILVA, Gustavo Henrique Trindade da. *Performance Regulatória*: uma análise do Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação da Anvisa no contexto da atual agenda de reforma regulatória no Brasil. Dissertação de Mestrado. Brasília: Fiocruz/IPEA, 2013.

ANEXO

QUADRO 1 – Descrição dos indicadores componentes das dimensões do Instrumento de Avaliação da Qualidade Regulatória do Governo Federal

DIMENSÕES E INDICADORES	DESCRIÇÃO
Dimensão 1	**Ambiente Institucional do Sistema Regulatório**
1.1 Política regulatória	Diretrizes ou parâmetros gerais, editados em ato do Poder Executivo, para observância pelos órgãos ou entidades reguladoras federais na sua atuação regulatória.
1.2 Coordenação da política regulatória	Órgão destinado ao exercício de atividades de coordenação da política regulatória.
1.3 Marcos regulatórios setoriais	Leis, políticas e programas setoriais estabelecidos, atualizados e coerentes entre si, que contenham definições explícitas para a atuação regulatória.
1.4 Nomeação de dirigentes	Critérios previamente estabelecidos para nomeação de dirigentes.
1.5 Grau de ocupação de cargos de colegiado de direção	Preenchimento de cargos de direção, durante um ano.
Dimensão 2	**Arranjo Institucional**
2.1 Diretrizes programáticas	Política ou programa explícito sobre a qualidade regulatória na instituição.
2.2 Status institucional da qualidade regulatória	Nível hierárquico da organização que é responsável pelas atividades relacionadas à qualidade regulatória na instituição.
2.3 Força de trabalho envolvida com melhoria da qualidade regulatória	Pessoal destinado às atividades de coordenação e monitoramento da qualidade regulatória.
2.4 Planejamento institucionalizado das atividades de fiscalização	Aprimoramento de métodos e otimização de recursos destinados à fiscalização.
2.5 Mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos	Promoção de formas alternativas ao sistema judiciário para resolução de conflitos entre agentes regulados, ou destes com consumidores e usuários.
2.6 Especialização técnica da força de trabalho	Proporção dos servidores de nível superior que detém titulação de pós-graduação (*lato sensu*, mestrado ou doutorado).
Dimensão 3	**Formulação Regulatória e Processo Decisório**
3.1 Capacitação em qualidade regulatória	Existência de um programa de capacitação permanente que contemple temas relacionados à qualidade regulatória.
3.2 Planejamento regulatório	Grau de execução, em um ano, das propostas regulatórias da instituição.
3.3 Previsibilidade regulatória	Atos normativos previstos que foram adotados pela instituição.
3.4 Produção de atos normativos com Análise de Impacto Regulatório (AIR)	Proporção de atos regulatórios com estudos de AIR realizados.
3.5 Mecanismos de monitoramento	Proporção de atos normativos publicados no ano, com previsão de instrumentos de monitoramento e avaliação.
3.6 Simplificação administrativa	Capacidade da instituição em promover simplificação de procedimentos previstos em regulações.
3.7 Avaliação do estoque	Realização de avaliação anual sobre necessidade de revisão do estoque regulatório.
Dimensão 4	**Eficácia e Efetividade Regulatórias**
4.1 Avaliação ex post dos impactos regulatórios	Realização pela instituição de avaliação das regulações pós-implementação.
4.2 Retroalimentação para a regulação	Revisão de atos normativos a partir das manifestações externas.
4.3 Efetividade institucional	Desempenho relacionado ao cumprimento das competências.
4.4 Carta de serviços	Cumprimento dos compromissos previstos na carta de serviços (Decreto nº 6.932/2009) dentro do prazo previsto.
Dimensão 5	**Participação Social, Prestação de Contas e Transparência**
5.1 Participação institucionalizada	Existência de mecanismo formal para que os interessados participem do processo regulatório.
5.2 Participação prévia	Percentual de propostas regulatórias com participação social em etapa prévia à realização de consulta pública.
5.3 Transparência Regulatória	Divulgação, ao público em geral, de informações em linguagem clara e acessível, que comuniquem o propósito e abrangência das normas produzidas pela instituição.
5.4 Eficiência no acesso à informação	Atendimento ao prazo fixado pela Lei de Acesso à Informação para respostas aos pedidos de informação apresentados pela sociedade.

QUADRO 2 – Instituições participantes da consulta pública dirigida sobre o Instrumento de Avaliação da Qualidade Regulatória do Governo Federal

Governo Federal
Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE)
Agência Nacional de Águas (ANA)
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)
Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO)
Controladoria-Geral da União (CGU)
Ministério da Cultura (Minc)
Ministério das Comunicações (MC)
Câmara dos Deputados
César Mattos (Consultor Legislativo)
Setor Privado
Câmara Americana de Comércio (AMCHAM BRASIL)
Confederação Nacional da Indústria (CNI)
Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP)
Academia
Alketa Peci - Fundação Getulio Vargas (FGV)
Ester Feche Guimarães - Universidade de São Paulo (USP)

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. CRUZ, Verônica. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 38, maio/junho/julho, 2014. Disponível na Internet: < http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-38-MAIO-2014-PEDRO-IVO-VERONICA-CRUZ.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A REDAE - Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-1861**
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, acompanhados de foto digital, para o e-mail: redae@direitodoestado.com.br
4) A REDAE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDeDireitoAdministrativoEconomico

Publicação Impressa / Informações adicionais:

Informação não disponível.