

Título do capítulo	CAPÍTULO 3 POLÍTICA E GOVERNANÇA REGULATÓRIA
Autor(es)	Alketa Peci
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350790cap3

Título do livro	Indicadores Quantitativos da OCDE e o Brasil: governança pública
Organizador	Renato Baumann
Volume	3
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2024
Edição	1a
ISBN	9786556350790
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350790

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024
© Nações Unidas 2024
LC/BRS/TS.2024/7

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/> e <https://www.cepal.org/es/publications>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ou as dos países que representa.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas. Os Estados-membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir este estudo sem autorização prévia. É solicitado, apenas, que mencionem a fonte e informem à CEPAL sobre essa reprodução.

Este estudo foi elaborado no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a CEPAL e o Ipea.

POLÍTICA E GOVERNANÇA REGULATÓRIA

Alketa Peci¹

1 INTRODUÇÃO

No decorrer das últimas duas décadas, vários países da América Latina têm adotado um conjunto de reformas regulatórias, por vezes influenciados por organismos internacionais como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Peci, 2016; 2020).

As reformas regulatórias dos anos 1990 focaram, principalmente, na criação das agências reguladoras independentes (ARIs). O crescimento das ARIs na região e no Brasil está amplamente documentado (Faria e Ribeiro, 2002). As ARIs foram criadas em setores de infraestrutura (telecomunicação, energia, gás, água), de competição, nos setores sociais (meio ambiente, farmacêutico, seguro de saúde) e financeiro (banco central, seguros privados), entre outros. Por essas razões, a América Latina é considerada um marco do Estado regulatório ou do capitalismo regulatório (Jordana e Levi-Faur, 2005; Levi-Faur, 2005; Levi-Faur e Jordana, 2006), com o Brasil liderando esse processo (Peci, 2020).

O final dos anos 2000 marca a ascensão da agenda de melhoria regulatória. Essa nova onda de reforma prioriza a gestão do Estado regulatório, orientada por uma visão do “governo como um todo”. A melhoria regulatória enfatiza o ciclo de vida das leis e regulamentações, desde os primeiros estágios de formulação de política até a sua implementação e monitoramento (Radaeli e Meuwesse, 2009, p. 639). Dessa forma, o foco setorial e centralizado em agências que marcou a primeira onda de reforma foi sendo gradualmente substituído pela orientação processual. Esta buscava incentivar a adoção de uma série de procedimentos que ampliavam o papel das evidências e a participação de *stakeholders* em processos decisórios. A nova agenda de melhoria regulatória privilegiou a ideia de avaliar as regulamentações durante todo o seu ciclo de vida e em todos os níveis de governo (Kirkpatrick e Parker, 2007). Os reguladores, particularmente na área de infraestrutura, foram alguns dos primeiros a adotar essa agenda, particularmente influenciados pela OCDE (OECD, 2008).

1. Consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); professora titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV) no Rio de Janeiro; e presidenta da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad). E-mail: alketa.peci@fgv.br.

Em suma, enquanto as duas ondas de reforma buscam melhorar os resultados de política pública, cada uma recomenda um conjunto distinto de mudanças normativas. Vários países da América Latina adotaram essa nova agenda, com México e Brasil liderando os esforços (Peci, 2016). Reformas similares foram sendo gradualmente expandidas em novos países, seguindo as recomendações da OCDE.

De acordo com a OCDE, as leis e as regulamentações são a base de políticas públicas e influenciam o dia a dia dos cidadãos, das empresas e das organizações sem fins lucrativos. Crises globais e problemas complexos de políticas públicas estão pressionando os governos a considerar como regular melhor, agora e para o futuro. Na visão da OCDE, a política regulatória enfatiza o alcance dos objetivos governamentais por meio do uso de leis, regulamentações e outros instrumentos que visam entregar melhores resultados econômicos e sociais e, conseqüentemente, melhorar a vida dos cidadãos e das empresas.

Nesse contexto, e com base nessas premissas de ação, surge a reforma da melhoria regulatória, a qual se reflete em um conjunto de estratégias, instituições, instrumentos e processos desenvolvidos ao longo dos últimos trinta anos. A agenda de melhoria regulatória tem como principal objetivo aprimorar o processo de tomada de decisão governamental, abrangendo o desenho, a adoção, a revisão e o *enforcement* das regulamentações (novas ou já existentes), assegurando que o arcabouço regulatório funcione tal como idealizado.

A reforma de melhoria regulatória é conceitualmente e empiricamente diferente da reforma regulatória. A reforma regulatória transformou substancialmente o próprio papel do Estado, introduzindo um conjunto de medidas de desestatização e ampliando a participação do setor privado na vida econômica e social, materializando um processo expressivo de surgimento de agências reguladoras de natureza independente. Entretanto, a reforma regulatória foi orientada, principalmente, por um foco setorial (por exemplo, energia, telecomunicações e afins) e resultou em conseqüências “imprevisíveis”, entre as quais a excessiva agencificação, fragmentação e perda de visão do “governo como um todo” (González e Peci, 2022).

Diferentemente, a reforma de melhoria regulatória não prioriza setores específicos, mas tem uma natureza mais transversal, estabelecendo padrões para o *rule-making* que independem das áreas finalísticas. Logo, o foco está no processo completo de regulamentação, introduzindo regras sobre como as regulamentações são formuladas, escolhidas, impostas, implementadas e avaliadas (Radaelli e Meuwese, 2009).

2 SUMÁRIO DOS INDICADORES

Os indicadores de política e governança regulatória da OCDE apresentam evidências atualizadas acerca de políticas regulatórias e práticas de governança adotadas por

países-membros da OCDE, como resumido na *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*.

Os indicadores mensuram três princípios dessa recomendação: envolvimento dos *stakeholders* (*stakeholder engagement*), análise de impacto regulatório (*regulatory impact assessment*) e avaliação *ex post* (*ex post evaluation*). Vale a pena destacar que a reforma de melhoria regulatória pode englobar outros instrumentos (Peci, 2011), tais como:

- simplificação dos processos administrativos;
- consolidação legislativa;
- redução de barreiras administrativas;
- avaliação de riscos;
- padrões de consulta pública obrigatórios;
- avaliação de sustentabilidade de regulamentações existentes ou novas; e
- *standart cost model*.

O quadro 1 resume a orientação de cada um dos três princípios na visão da OCDE.

QUADRO 1
Princípios de política e governança regulatória

Envolvimento dos <i>stakeholders</i>	Análise de impacto regulatório (AIR)	Avaliação <i>ex post</i>
Ajuda a averiguar que as regulamentações priorizem as necessidades reais dos usuários, envolvendo os cidadãos, as empresas e a sociedade civil, tornando as regulamentações mais inclusivas e facilitando o <i>compliance</i> com elas.	Uma abordagem sistêmica para avaliar criticamente os efeitos positivos e negativos de regulamentações novas e já existentes – um dos elementos centrais de políticas públicas baseadas em evidências.	A avaliação das regulamentações existentes ajuda os governos a verificarem que as regulamentações ainda mantêm seu propósito central. Podem oferecer <i>insights</i> importantes para melhorar o desenho das regulamentações e promover <i>accountability</i> .

Elaboração da autora.

Todos os indicadores que refletem esses três princípios são compostos. Este capítulo analisa o envolvimento dos *stakeholders* e da AIR, porque foram os indicadores sobre os quais se encontraram mais relatórios de avaliação sobre o caso brasileiro.

O indicador composto de envolvimento dos *stakeholders* mensura a adoção de boas práticas regulatórias quanto ao envolvimento das partes afetadas quando se elaboram novas regulamentações, incluindo métodos diferentes e abertura de consultas públicas, assim como transparência e mecanismos de retroalimentação (*feedback*). O indicador apresenta informações sobre quatro dimensões, conforme descrito a seguir.

- 1) Adoção sistêmica: investiga se existem requerimentos formais para o envolvimento de *stakeholders* e o quanto os *stakeholders* são envolvidos, na prática, nas fases iniciais e finais do processo de regulamentação.
- 2) Metodologia: examina os métodos e os instrumentos usados para o envolvimento de *stakeholders*, incluindo períodos mínimos de consultas públicas e uso de *websites* interativos ou mídias sociais, e verifica a existência de documentos que guiam o envolvimento de *stakeholders*.
- 3) Transparência: olha para o quanto os processos de envolvimento de *stakeholders* são disponibilizados abertamente para o maior espectro possível de *stakeholders*, e verifica como e se a perspectiva e os comentários dos *stakeholders* são considerados na prática.
- 4) Supervisão e controle de qualidade: mensura se existem mecanismos de controle e avaliação externos para verificar a qualidade das práticas de envolvimento de *stakeholders* e para monitorar o engajamento dos *stakeholders*, e se essas avaliações são publicamente disponibilizadas para todos os interessados.

A pontuação mínima para cada uma das quatro dimensões de indicadores é 1, e a pontuação máxima agregada para o indicador composto é 4.

Os dados cobrem práticas adotadas no nível nacional em todas as áreas de políticas públicas e destacam o processo de desenvolvimento de regulamentações (primárias e subordinadas).² Todos os países, com exceção de Estados Unidos e Turquia, fazem parte da base. A exceção para os Estados Unidos, para os quais são apresentados apenas os resultados das regulamentações subordinadas, leva em consideração que o Poder Executivo neste país não inicia leis primárias.

O indicador composto de envolvimento dos *stakeholders* apresenta uma visão geral das práticas de engajamento de *stakeholders* adotadas por cada país, mas não permite captar a complexa realidade da qualidade, do uso e do impacto desse engajamento. Por essa razão, a OCDE também realiza revisões aprofundadas para cada país (*in-depth reviews*) para complementar o indicador e encaminhar recomendações mais específicas sobre a reforma regulatória.

2. Leis primárias são regulamentações que devem ser aprovadas pelo Parlamento ou Congresso, enquanto regulamentações subordinadas podem ser aprovadas pelo chefe de governo, por um ministro ou pelo gabinete, isso é, por uma autoridade diferente do Parlamento ou Congresso. Ministro refere-se à função política de mais alto nível dentro de um portfólio. Alto funcionário refere-se a uma função de alto escalão em um ministério, por exemplo, um secretário permanente, chefe de departamento, secretário de Estado, secretário-geral ou vice-ministro.

3 COMPARAÇÃO DO BRASIL COM PAÍSES DA OCDE

3.1 Posição comparativa do Brasil no envolvimento dos *stakeholders* e AIR

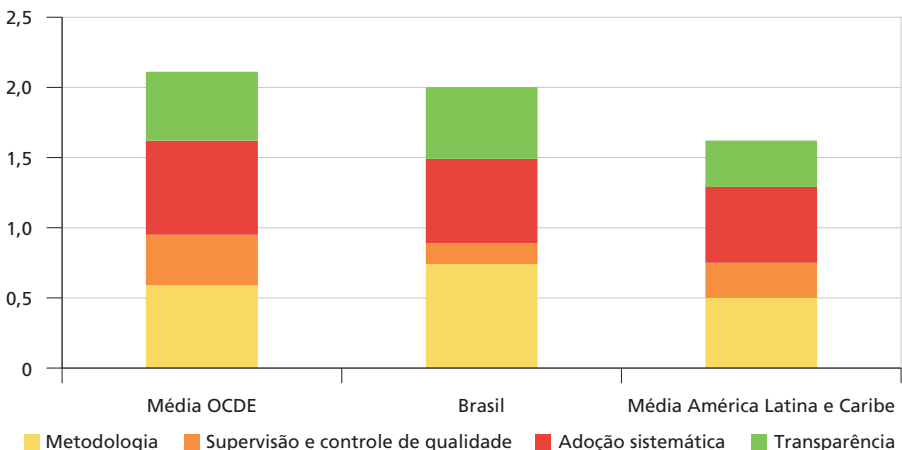
A OCDE atualizou os indicadores de política e governança regulatória para a América Latina em 2019 (lançados inicialmente em 2015 no LAC iREG³ 2016), reunindo dados sobre os sistemas regulatórios, com base nos quais se desenvolvem, implementam e se avaliam as regulamentações em dez países da região, incluindo o Brasil. A governança regulatória tornou-se um capítulo central (*regulatory governance*) do relatório *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean*, de 2020.

O LAC iREG foi construído com base em um questionário realizado pela OCDE em cooperação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2015 e 2019, que dedicou atenção especial à dimensão de envolvimento dos *stakeholders*.

De acordo com o relatório específico sobre o país (OECD, 2019), o Brasil aparece relativamente bem em termos do indicador composto do iREG para envolvimento dos *stakeholders*, numa posição próxima à média da OCDE e acima da média da região.

GRÁFICO 1

Indicador composto iREG: envolvimento dos *stakeholders* no decorrer da legislação subordinada (2019)



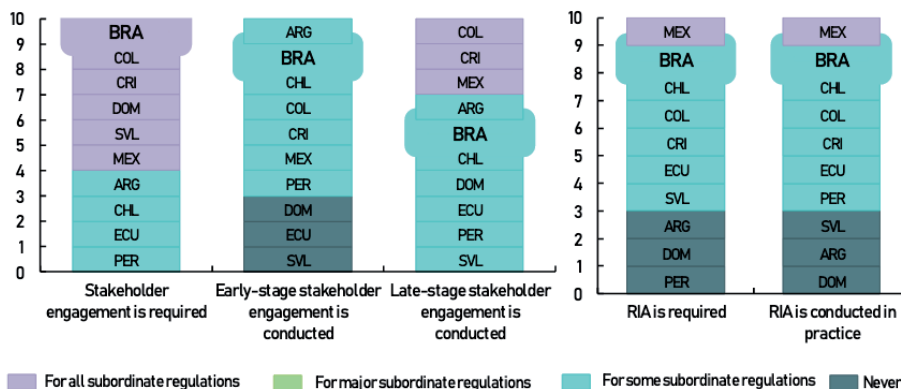
Fonte: OECD (2019).

Obs.: Quanto mais práticas regulatórias defendidas na *OECD Recommendation on Regulatory Policy and Governance* um país implementou, maior a nota no iREG. Os termos no original são: *methodology* (metodologia), *oversight and quality control* (supervisão e controle de qualidade), *systematic adoption* (adoção sistemática) e *transparency* (transparência).

3. Latin America and the Caribbean Indicators of Regulatory Policy and Governance.

Numa análise mais detalhada e comparativa com outros países da América Latina, observa-se que o Brasil tem desempenho melhor que o da maioria dos países da região, com exceção do México, país que já é membro da OCDE e que se destaca pelo papel exercido pelo seu órgão supervisor da qualidade regulatória, a Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Cofemer) (Peci, 2016).

FIGURA 1

Posição comparativa do Brasil no envolvimento dos *stakeholders* e AIR

Fonte: OECD (2019).

Obs.: 1. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

2. BRA – Brasil; COL – Colômbia; CRI – Costa Rica; DOM – República Dominicana; SVL – El Salvador; MEX – México; ARG – Argentina; CHL – Chile; ECU – Equador; e PER – Peru.

De fato, o governo federal brasileiro demanda o envolvimento dos *stakeholders* para a elaboração da legislação infralegal, e práticas de engajamento são comuns, seja nos estágios iniciais, seja nos estágios mais tardios do processo de elaboração dessas regulamentações. A AIR era demandada e adotada na prática para essas regulamentações e, com o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, todos os entes da administração pública federal devem fazer AIR para as propostas de novas regulamentações de interesse geral, tornando ainda melhor a posição do país nesse quadro comparativo.

3.2 Dimensões da melhoria regulatória

O *peer review* sobre reforma regulatória no Brasil (OCDE, 2022) analisa mais qualitativamente e em profundidade cada dimensão da reforma de melhoria regulatória. Este relatório será utilizado para compreendermos outras dimensões dessa reforma que não foram analisadas comparativamente e quantitativamente *vis-à-vis* a posição dos países-membros da OCDE.

Vale lembrar que a OCDE já recomendava ao país, desde 2008, a adoção da AIR, por meio do relatório *Brasil: fortalecendo a governança para o crescimento* (OCDE, 2008), e não somente para as agências reguladoras, mas também para todos os órgãos e entidades com poder de regular (Peci e Sobral, 2011).

Sobre a AIR, o relatório reconhece que o governo federal avançou de maneira efetiva na implementação do instrumento, mas não definiu objetivos concretos e factíveis para a adoção dessa ferramenta, e ainda falta um plano para comunicar essas expectativas de forma clara. Com os novos dispositivos legais, como a Lei de Liberdade Econômica e, mais especificamente, com o Decreto nº 10.411/2020, todos os entes da administração pública federal devem fazer AIR para as propostas de novas regulamentações de interesse geral. Entretanto, o relatório critica a falta de abrangência da AIR para incluir as leis primárias e os próprios decretos do Poder Executivo submetidos ao Congresso.

Outro aspecto crítico é um sistema de AIR que busque entender seu progresso e suas deficiências. Embora, no último governo, a Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) tenha elaborado um plano de implementação de AIR, este não prevê a avaliação do sistema de AIR nem os indicadores necessários para avaliar a eficácia da AIR durante os estágios iniciais da sua implementação, verificando se a AIR está melhorando de fato a qualidade dos atos normativos.

Vale a pena enfatizar que outros trabalhos destacam o uso reduzido e formal da AIR no contexto internacional. Por exemplo, Fritsch, Kamkhaji e Radaelli (2017) analisaram um conjunto de AIRs elaboradas no Reino Unido e observaram que a AIR se restringia a testes simples de conformidade, apoiados em um pequeno número de variáveis (uma ou duas), pequeno conjunto de dados e pesquisas qualitativas. Dunlop *et al.* (2012), assim como Radaelli (2005; 2009), também consideram a AIR como um instrumento maleável, passível de ser ajustado pelos atores políticos para atender a interesses específicos.

Trigo (2022) coletou e avaliou AIRs realizadas pelas agências reguladoras brasileiras de 2016 a junho de 2021. Nesse período, foram elaborados 1.734 atos normativos pelas agências reguladoras federais e realizadas 436 AIRs. A pesquisa observou que, por vezes, diversas AIRs foram utilizadas para referenciar a edição de mais de um ato normativo, sendo possível analisar um conjunto de 356 relatórios de AIR.

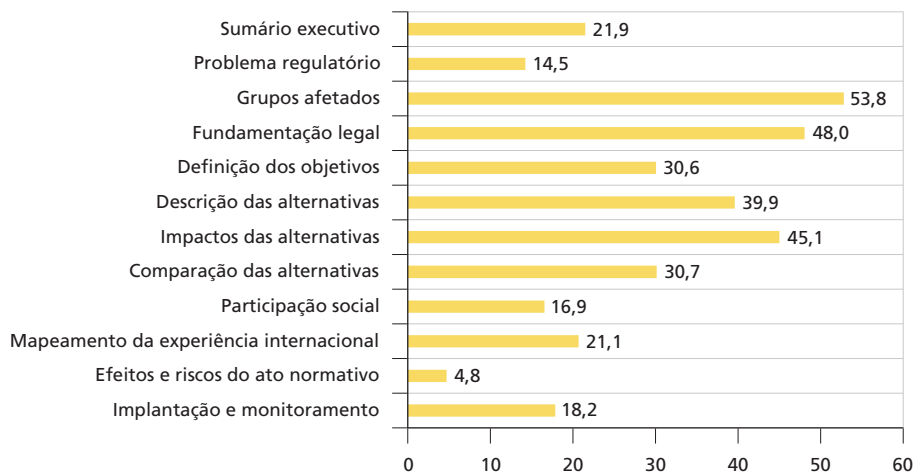
Para a avaliação das AIRs, foi elaborado um *scorecard*, com base nas recomendações do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, e nas próprias recomendações da OECD (2008). Importa destacar que a opção por referenciar o conteúdo do decreto tem por objetivo avaliar se os documentos produzidos pelas agências se encontram em conformidade com o estabelecido no decreto, condição que se tornou obrigatória a partir de 15 de abril de 2021.

O referido decreto baseou-se no documento intitulado *Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR*, elaborado sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, com a colaboração das agências reguladoras. Assim, os documentos foram avaliados segundo 44 diferentes critérios e outras onze informações adicionais, por meio das quais se mediu o índice de conformidade das AIRs.

FIGURA 2

Índice de conformidade: média por categoria de avaliação

(Em %)



Elaboração da autora.

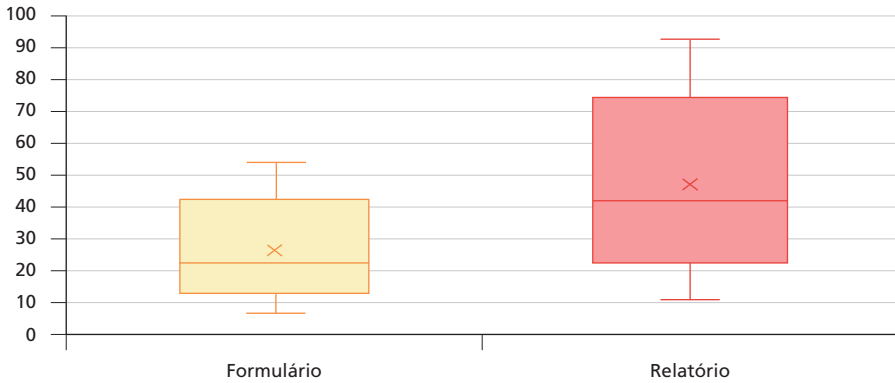
O grau de conformidade medido foi inferior a 33% em oito das doze categorias de avaliação, incluindo a definição do problema regulatório (15%), etapa de grande relevância na elaboração da AIR.

A pesquisa observa que o uso de formulários padronizados foi identificado como prática majoritária entre as agências, especialmente naquelas em que a adoção da AIR se tornou obrigatória por força de normativos internos (64% das agências usam formulário padronizado). Nas agências em que a AIR não foi adotada de forma obrigatória (36% das agências), não foi identificada a utilização de formulários padronizados. Em contrapartida, algumas agências lançaram mão do recurso em todas as análises de impacto regulatório realizadas no período de análise.

Entretanto, a utilização de formulários para conduzir o processo de elaboração de uma AIR não conduz a um índice de conformidade mais elevado. De fato, o índice de conformidade das AIRs apresentadas sob a forma de formulários padronizados é menor em relação aos relatórios de análise de impacto (figura 3). Ainda que se evite falar no tamanho dos documentos avaliados, foi encontrado

um grande número de AIRs com cinco páginas ou menos (23,6%) e um número ainda maior de AIRs de até vinte páginas (71,5%), boa parte das quais apresentadas na forma de formulários (61,5%).

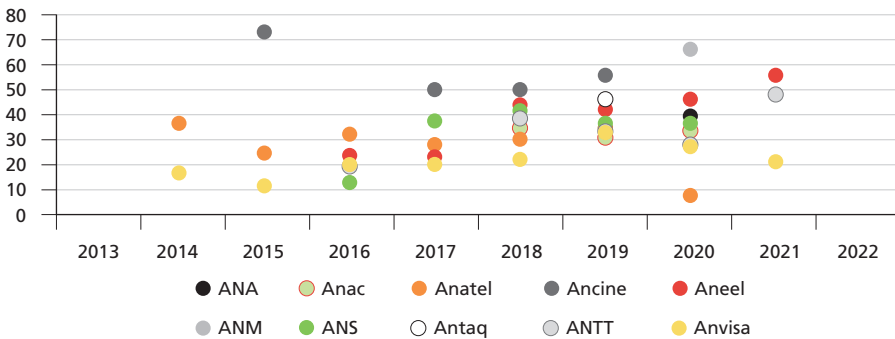
FIGURA 3
Grau de conformidade da AIR por tipo de documento
 (Em %)



Elaboração da autora.

Entretanto, a pesquisa também observa que o índice de conformidade apresenta tendência de crescimento ao longo dos anos (gráficos 2 e 3). À medida que a experiência aumenta, o índice de conformidade geral das AIRs avaliadas aumenta, tanto na média global das agências como nos índices de cada órgão individualmente.

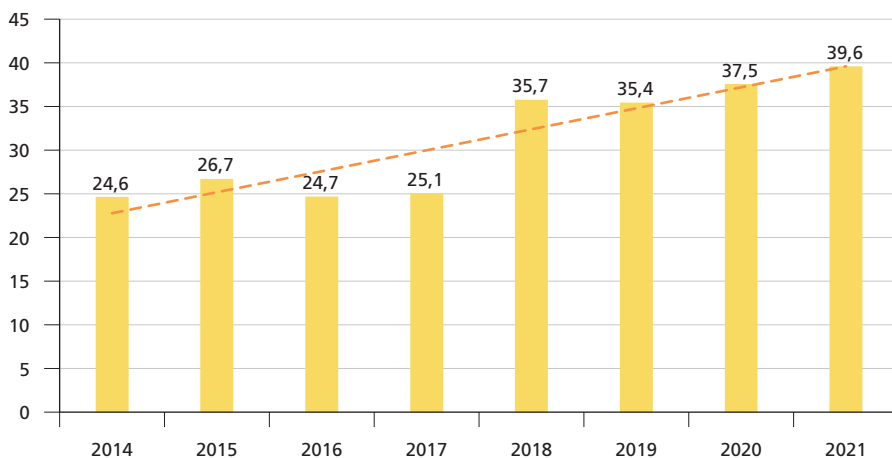
GRÁFICO 2
Grau de conformidade da AIR: variação por agência
 (Em %)



Elaboração da autora.

Obs.: ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; Anac – Agência Nacional de Aviação Civil; Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações; Ancine – Agência Nacional do Cinema; Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica; ANM – Agência Nacional de Mineração; ANS – Agência Nacional de Saúde; Antaq – Agência Nacional de Transportes Aquaviários; ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres; e Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

GRÁFICO 3
Grau de conformidade da AIR: média anual
(Em %)



Elaboração da autora.

Resumindo, embora a análise da adoção de AIR pelas agências reguladoras tenda a indicar um uso formalístico do instrumento, particularmente após dispositivos legais que obrigam de forma indiscriminada sua adoção, existe uma tendência de aprendizagem ao longo do tempo.

Essa análise corrobora o relatório da OCDE (2022), segundo o qual a AIR deve ser proporcional à importância do ato normativo. Os formuladores de políticas devem direcionar a AIR para as propostas de regulação com o maior efeito esperado na sociedade. Considerando que, caso realizada corretamente, a AIR toma tempo e recursos, a profundidade da análise dependerá da importância do ato normativo que está sendo avaliado. As medidas normativas atuais, que não definem casos em que os ministérios e reguladores tenham que realizar AIRs mais aprofundadas, podem ser úteis para divulgar o instrumento. Com o tempo, a necessidade de definir critérios de proporcionalidade se tornará mais urgente, pois os escassos recursos públicos terão que ser direcionados de forma adequada.

O relatório também destaca que, embora as atividades de participação social tenham melhorado e se tornado uma prática generalizada, a consulta pública e as práticas para promover a transparência ainda não são uma parte importante da AIR, faltando uma integração entre as dimensões da melhoria regulatória.

O relatório reconhece que a implementação do Participa + Brasil, uma plataforma digital com acesso aberto para consulta pública, permitiu que os ministérios aumentassem o alcance de suas consultas públicas por ferramentas *online*, ao mesmo tempo que realizavam consultas informais com as partes interessadas específicas.

Entretanto, o sistema de AIR ainda não adotou a consulta como um elemento central para todo o governo federal.

Ainda que exista a exigência legal de que os órgãos publiquem seus relatórios de AIR no *website*, a publicação das AIRs ainda é bastante reduzida, e adotada mais pelas agências reguladoras, muito em função das leis de criação destas últimas, que previam mecanismos de transparência e *accountability*, conforme apresentado no capítulo 4 deste livro.

Por fim, embora o país tenha avançado muito na capacitação para AIR, via Escola Nacional de Administração Pública (Enap), e a Seae tenha elaborado um guia completo para a realização da AIR e da avaliação *ex post* em 2021, o desafio que permanece é consolidar uma cultura de antecipação dos problemas de políticas públicas via AIR entre os burocratas e “regulocratas”.

Interessante observar que o *peer review* avança em novas recomendações de estratégias de melhoria regulatória, que vão além do tripé privilegiado pela OCDE (envolvimento dos *stakeholders*, AIR e avaliação *ex post*). O relatório foca a revisão do estoque regulatório. A análise reconhece que o Brasil dispõe de estratégias para tornar os serviços públicos mais eficientes, reduzindo a carga administrativa para cidadãos e empresas (tais como a estratégia de digitalização de serviços públicos, o caminho para os *top 50* países mais competitivos ou a política nacional de modernização). Entretanto, essas estratégias, assim como as ações planejadas para sua execução, não fazem parte de uma política bem definida, integrada e coordenada de simplificação administrativa.

Por fim, o Brasil começou a avançar na adoção da avaliação *ex post* dos atos normativos com a publicação do Decreto nº 10.411/2020 e a criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). Esse decreto determina que os órgãos federais realizem uma avaliação de resultado regulatório (ARR) para avaliar os objetivos originais dos atos normativos e outros efeitos observados. Diferentemente da AIR, o decreto fornece critérios gerais para a escolha dos possíveis atos normativos que serão submetidos à avaliação. Esses critérios incluem atos normativos com efeitos significativos na economia, a existência de problemas decorrentes da implementação do ato normativo, efeitos significativos em grupos específicos, análise de informações relevantes para a instituição, e ato normativo que atinja a marca de cinco anos de vigência. O decreto determina que todos os órgãos devem escolher pelo menos um ato normativo que integrará a agenda de ARR e publicar a avaliação nos seus *websites*.

A criação do CMAP também representa um avanço na avaliação *ex post*. O CMAP é um órgão colegiado composto pelo (antigo) Ministério da Economia, pela Casa Civil da Presidência da República e pela Controladoria-Geral da União (CGU). A competência do CMAP inclui políticas públicas financiadas por gastos

públicos e subsídios. Vale observar que o novo Decreto nº 11.558, de junho de 2023, avança na institucionalização do CMAP, com os objetivos de: i) avaliar as políticas públicas selecionadas; ii) acompanhar a implementação das propostas de aprimoramento das políticas públicas avaliadas; e iii) apoiar o monitoramento da implementação de políticas públicas.

4 ANÁLISE CRÍTICA

A difusão da reforma de melhoria regulatória no Brasil deve muito ao papel de organismos internacionais (como a própria OCDE) e a um processo de colaboração profícua que se estabeleceu com a alta burocracia federal, via Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG). O PRO-REG foi criado por meio do Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, alterado pelo Decreto nº 8.760, de 10 de maio de 2016 (Peci e Sobral, 2011). O programa foi concebido a partir de uma parceria entre o BID e o governo federal, por intermédio da Casa Civil da Presidência da República.⁴

Entretanto, mudanças de governo vêm se refletindo em mudanças de atribuições em termos do sistema de política e governança regulatória no país. De forma geral, a Casa Civil, por meio da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG), esteve diretamente envolvida em ações relativas ao fortalecimento do Sistema Regulatório Brasileiro, mas com a criação do Superministério de Economia, em 2018, outras secretarias vinculadas a esse ministério assumiram papel relevante, a exemplo da Seae.

O fato é que, como os dados mostram, desde o PRO-REG, o Brasil vem se destacando pela adoção de boas práticas de melhoria regulatória. Entre as boas práticas mais recentes, destaca-se a plataforma digital Participe + Brasil, criada com o propósito de promover e qualificar o processo de participação social, a partir da disponibilização de módulos para divulgação de consultas e audiências públicas, pesquisas e promoção de boas práticas.⁵

Embora o país apresente um desempenho comparativo relativamente bom em termos de indicadores compostos e individuais, existe um gargalo que dificulta melhorias mais substanciais. Esse gargalo reflete a falta de demarcação conceitual, e conseqüentemente prática, entre agências reguladoras independentes e a agenda de melhorias regulatórias. Desde sua origem, a reforma de melhoria regulatória no nível federal teve como principal foco de aplicação as agências reguladoras independentes. Logo, alguns dos padrões recomendados por essa reforma, como a criação de um órgão de supervisão da qualidade regulatória (um arranjo

4. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/sistema-regulatorio-brasileiro/historico-do-pro-reg>.

5. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/sobre>.

institucional importante para o avanço da reforma), encontraram resistência por parte dos reguladores brasileiros, que temiam interferência na sua autonomia decisória (Peci e Sobral, 2011).

As avaliações da OCDE reconhecem a dificuldade de se avançar na agenda de melhoria regulatória sem a existência de arranjos institucionais claros responsáveis pela política regulatória. O perfil do país feito pela OCDE destaca a falta de consolidação desses arranjos institucionais. A partir de maio de 2019, o antigo Ministério da Economia começou a assumir maiores responsabilidades de política regulatória, ao lado da Casa Civil. Esse ministério tornou-se responsável pela coordenação e promoção das práticas reguladoras que se iniciaram com o PRO-REG. No período anterior, não existia um órgão responsável pela política regulatória. A OCDE recomenda a consolidação dos arranjos institucionais, o que parece uma tarefa desafiadora em face de novas mudanças políticas.

De fato, o *peer review* (OCDE, 2022) observa que o governo brasileiro ainda não definiu com clareza a atribuição de responsabilidades quando se trata da implementação da AIR. A Lei nº 13.848/2019, sobre agências reguladoras, conferiu ao Ministério da Economia, em especial à Seae, atribuições referentes à supervisão da AIR. Entretanto, de acordo com a Seae, a secretaria não é responsável pela implementação da AIR, que é elaborada pelos ministérios aos quais as AIR são vinculadas e pelas próprias agências reguladoras, como visto anteriormente. O papel da Seae se concentra em fornecer pareceres sobre as AIRs apresentadas e divulgar as boas práticas. Sendo assim, há espaço para melhorias que garantam que cada órgão tenha um mandato claro em relação a cada função atribuída (ou seja, supervisão das AIRs, implementação e coordenação do sistema de AIR), e entenda claramente os processos e requisitos para minimizar o atrito e maximizar a conformidade.

Paralelamente, outros avanços legislativos consolidaram um ambiente favorável à dimensão do envolvimento dos *stakeholders*. A Lei Geral de Agências Reguladoras consolidou padrões de consulta e envolvimento de *stakeholders* para os reguladores, mas a OCDE avalia que essas consultas nem sempre são adotadas na prática e os reguladores variam nos padrões de consulta adotados: enquanto alguns anunciam antecipadamente quando a consulta deve acontecer, outros adotam consultas nas fases iniciais do processo de regulamentação. Outros reguladores diversificaram o uso de mecanismos de participação social.

Ainda, o *peer review* da OCDE (2022) observa que, embora as atividades de participação social melhoraram, elas não são parte importante da AIR. Mais uma vez, de acordo com o decreto da AIR (Decreto nº 10.411/2020), os ministérios são incentivados a realizar consultas públicas, mas não são obrigados por lei a fazer isso. Em contrapartida, as agências reguladoras são as únicas explicitamente

obrigadas a realizar essas consultas, uma vez que a obrigação está prevista na lei de criação das agências reguladoras. A principal recomendação é estender os requerimentos de consulta para todos os entes com poder de regulamentação.

Desde 2019, com a Lei de Liberdade Econômica e, mais especificamente, com o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, todos os entes da administração pública federal devem fazer AIR para as propostas de novas regulamentações de interesse geral. A Lei Geral de Agências Reguladoras já tornava obrigatória a AIR. As novas propostas legais vão no sentido correto ao indicarem a AIR para todos os entes com poder de regulamentação, tornando-a obrigatória. Contudo, sem priorização orçamentária ou de outros impactos, e sem levar em consideração as capacidades instaladas em cada órgão, corre-se o risco de que a AIR se torne um instrumento apenas formal.

O país avança mais lentamente na adoção da avaliação *ex post*. O guia de AIR recomenda recorrer-se às avaliações *ex post* para regulamentações subordinadas em algumas áreas específicas (por exemplo, regulamentações aprovadas sem AIR devem ser avaliadas após dois anos). Esperava-se que o mais recente guia de ARR e a CMAP gerassem maiores avanços na avaliação *ex post*, mas faltam dados para observar tanto o alcance dos resultados dentro do mesmo ciclo governamental como a continuidade destas práticas no governo atual. A OCDE recomenda expandir o uso de avaliações *ex post* para criar complementariedades com o uso de AIR.

O último *peer review* publicado pela OCDE (2022) destaca que a estratégia dominante adotada no país tem favorecido a adoção de ferramentas específicas de gestão regulatória, em vez de criar um marco jurídico-institucional completo e abrangente para a política regulatória. Diversas funções de supervisão regulatória estão espalhadas por várias áreas e entidades administrativas, levando a lacunas de coordenação e dificuldades na definição de uma estratégia de longo prazo para a implementação de uma melhor política regulatória. Com vistas a superar essas lacunas, a OCDE (2022) recomenda:

- definir e consolidar a maioria, se não a totalidade, das funções de supervisão regulatória em um único órgão, com apoio político do mais alto escalão e arranjos de governança adequados;
- promover uma abordagem holística da melhoria da regulação, reunindo as boas práticas regulatórias em um único documento de alto nível; e
- desenvolver uma estratégia de implementação dos objetivos das políticas em matéria de qualidade regulatória com metas claras e mecanismos de coordenação definidos.

Em síntese, o Brasil se encontra acima da média da OCDE no que diz respeito ao envolvimento dos *stakeholders* e avançou de maneira efetiva na

implementação da AIR, adotando as melhores práticas internacionais. A área mais crítica em termos de posição é a avaliação *ex post*, assim como a redução do estoque regulatório, áreas que começaram a entrar na agenda governamental mais recentemente.

5 RECOMENDAÇÕES

5.1 Recomendações para autoridades, diplomatas ou outros servidores negociando ou trabalhando em contato direto com a OCDE

- Consolidar o lócus institucional responsável pela interface com a OCDE dentro da Casa Civil e mapear fluxos de processos claros e transparentes de encaminhamento e recebimento de demandas para os órgãos da administração pública.
- Divulgar, destacar e comunicar as boas práticas de governança regulatória já adotadas no país.

5.2 Recomendações para autoridades e gestores trabalhando na área no Brasil

- Reavaliar a posição e o papel do lócus institucional adequado para coordenar a política de melhoria regulatória como um todo, integrando as práticas de envolvimento dos *stakeholders*, AIR e avaliação *ex post*.
- Revisar o Decreto nº 10.411/2020 para estabelecer critérios de priorização que evitem o uso apenas formalístico do decreto no dia a dia do setor público.
- Continuar com os esforços para criar uma base de dados robusta que forneça informações para as análises regulatórias, integrando os esforços do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério da Fazenda; Casa Civil; Enap; e Secretaria de Governo Digital, para auxiliar na produção, na coleta e no acesso aos dados para a AIR.
- Avaliar os esforços iniciais na direção da adoção da avaliação *ex post* (guia ARR e CMAP), e institucionalizar e sistematizar os instrumentos de avaliação *ex post*, assim como seus mecanismos de governança, visando à melhoria da qualidade regulatória como um todo.
- Consolidar e comunicar adequadamente o potencial de iniciativas como o Participa + Brasil.
- Centralizar a produção normativa, consulta pública e a publicação das AIRs em um único *website*, cuja primeira opção é o portal Participa + Brasil, a exemplo de experiências internacionais como o *regulation.gov*.

REFERÊNCIAS

- DUNLOP, C. A. *et al.* The many uses of regulatory impact assessment: a meta-analysis of EU and UK cases. **Regulation and Governance**, v. 6, n. 1, p. 23-45, 2012.
- FARIA, P. L. C.; RIBEIRO, S. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 79-93, 2002.
- FRITSCH, O.; KAMKHAJI, J. C.; RADAELLI, C. M. Explaining the content of impact assessment in the United Kingdom: learning across time, sectors, and departments. **Regulation and Governance**, v. 11, n. 4, p. 325-342, 2017.
- GONZÁLEZ, C. I.; PECI, A. Regulatory reforms, normative changes, and performance: evidence from the electricity sector in Latin America. **Regulation and Governance**, 2022. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/regg.12484>.
- JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: sectoral and national channels in the making of a new order. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, n. 1, p. 102-124, 2005.
- KIRKPATRICK, C.; PARKER, D. **Regulatory impact assessment: towards better regulation?** Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007.
- LEVI-FAUR, D. The global diffusion of regulatory capitalism. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, n. 1, p. 12-32, 2005.
- LEVI-FAUR, D.; JORDANA, J. Toward a Latin American regulatory state? The diffusion of autonomous regulatory agencies across countries and sectors. **International Journal of Public Administration**, v. 29, n. 4-6, p. 335-366, 2006.
- OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Brasil: fortalecendo a governança regulatória – relatório sobre reforma regulatória**. Brasília: OCDE, 2008.
- _____. **Reforma regulatória no Brasil**. Paris: OCDE, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/f7455d72-pt>.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Building an institutional framework for Regulatory Impact Analysis: guidance for policy makers**. Paris: OECD, 2008.
- _____. **Indicators of regulatory policy and governance: Latin America 2019**. Paris: OECD, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Brazil-country-profile-regulatory-policy-en.pdf>.

PECI, A. Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, p. 336-348, 2011.

_____. Latin America. In: DUNLOP, C. A.; RADAELLI, C. M. (Ed.). **Handbook of regulatory impact assessment**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016.

_____. O Estado regulador na América Latina. In: CAVALCANTE, P. L. C. O.; SILVA, M. S. O. (Org.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília: Ipea, 2020.

RADAELLI, C. M. Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. **Journal of European Public Policy**, v. 12, n. 5, p. 924-843, 2005.

_____. Desperately seeking regulatory impact assessment: diary of a reflective researcher. **Evaluation**, v. 15, n. 1, p. 31-48, 2009.

RADAELLI, C. M.; MEUWESE, A. C. Better regulation in Europe: between public management and regulatory reform. **Public Administration**, v. 87, n. 3, p. 639-654, 2009.

TRIGO, S. A. **Além do óbvio: como as agências reguladoras federais brasileiras utilizaram as análises de impacto regulatório?** 2022. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/4bd7b385-9fa5-4297-9508-c25963b38a02>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Economia. **Guia para elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)**. Brasília: ME, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/arquivo/af_min_guiia_tecnico_plano_plurianual_alta.pdf.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Government at a glance: Latin America and the Caribbean 2020**. Paris: OECD, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2020-13130fbb-en.htm>.

