
Policy Brief # 32

Estados ágeis na América Latina: a coordenação dentro do setor público como fator chave das estratégias de melhoria regulatória e o caso do Brasil

Melhoria regulatória e
simplificação administrativa

Direção de Inovação Digital do Estado

Nota da Direção de Inovação Digital do Estado (DIDE) do CAF -banco de desenvolvimento da América Latina, sob a direção de Carlos Santiso

Autora da nota: Kélvia Albuquerque – Directora na Secretaria Ejecutiva del Ministerio de Economía de Brasil e Sebastián López Azumendi, Ejecutivo principal da DIDE e responsável da agenda de melhoria regulatória e simplificação administrativa.

Nota revisada por: Carlos Santiso, Marcelo Facchina, Nathalie Gerbasi e Pablo Sanguinetti.

© 2022 Corporación Andina de Fomento

As idéias e declarações contidas nesta nota são de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es) e não comprometem a posição oficial da CAF e/ou do Ministério da Economia do Brasil.

Área: melhoria regulatória e simplificação administrativa

Resumo

- A reforma regulatória é uma mudança estrutural que precisa da geração de consensos e da liderança estratégica a partir do centro do governo
- O Brasil é um bom exemplo da relevância da coordenação para uma mudança regulatória efetiva. O Programa de Melhoria Regulatória conseguiu, sem normas obrigatórias, que todas as agências reguladoras do nível federal estabelecessem a análise de impacto regulatório, entre 2009 e 2020
- A implementação da mudança, continuada pelo ministério de economia, foi baseada na identificação dos incentivos dos órgãos envolvidos, na criação de capacidades, e no desenvolvimento de uma visão compartilhada sobre o que era necessário fazer em termos de melhorar a qualidades das regulações
- Sendo a reforma regulatória uma política que altera o enfoque tradicional de como fazer regulação, sua implementação vai ser tão mais efetiva quanto maior o compromisso da burocracia
- A experiência do Brasil aponta que a coordenação, a geração de consensos e uma abordagem baseada em incentivos são estratégias muito efetivas nas etapas iniciais de implementação da política
- Vários países da região, envolvidos nas etapas de desenho de implementação da política de melhoria regulatória, poderiam se beneficiar dos aprendizados da experiência brasileira

A dimensão da mudança regulatória

Melhoria regulatória implica mudança cultural em larga escala, uma vez que acarreta alteração substancial na lógica tradicional do processo de tomada decisões no setor público. Se pensamos que milhares de normativos deverão passar por uma Análise de Impacto Regulatório (AIR) antes de sua edição é razão suficiente para compreender a complexidade da mudança regulatória.

A experiência dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) demonstra que a adoção de boas práticas regulatórias contribui para a melhoria das condições de concorrência, a redução da economia informal, o estímulo à

inovação, a melhoria da qualidade dos produtos, o incentivo ao empreendedorismo, o aumento da competitividade e o crescimento econômico (OCDE, 2002).

Qualidade regulatória é, portanto, um fator chave para um melhor ambiente de negócios e, por consequência, para a geração de mais emprego e renda nos países. Daí a importância dessa agenda, que longe de ser agenda de governo, é agenda de Estado.

Pode-se dizer que há uma caixa de ferramentas de melhoria regulatória mais ou menos consensuadas internacionalmente para todas as etapas do ciclo regulatório, que se retroalimentam continuamente, desde a elaboração da regulação até a sua revisão para que se inicie um novo ciclo.

Essas ferramentas buscam conferir maior racionalidade à ação regulatória, analisando alternativas *ex-ante*, monitorando-a de modo contínuo e avaliando-a sistematicamente *ex-post*, de forma a torná-la robusta, transparente e baseada em evidências para, com isso, levar a melhores resultados práticos.

As principais ferramentas da mencionada caixa são o planejamento regulatório, substanciado normalmente em uma agenda regulatória; a gestão do estoque regulatório; a Análise de Impacto Regulatório (AIR); a participação social; e a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) - *ex post* - da regulação.

Mais regulação, ou seja, mais atos normativos editados, não pode ser a única alternativa a ser avaliada para resolver um problema que demanda intervenção estatal. Mas no Brasil, como em muitos países da América Latina, não se costumava, até a pouco tempo, discutir os custos e os riscos da regulação antes de sua edição. Para os reguladores, editar novos atos normativos era fácil porque não havia disciplinas rígidas sobre etapas e estudos na fase de elaboração regulatória.

O Brasil já possui um estoque regulatório significativo¹ que implica o último lugar no ranking de peso da regulação estatal no índice de competitividade global do Fórum Econômico Mundial.

É necessário tempo e persuasão para alterar padrões culturais estabelecidos e modificar processos de trabalho já consolidados. E isso não é algo possível de ser feito de um dia para outro, se o que se busca são resultados estruturantes, efetivos e duradouros.

A mudança regulatória mexicana tem pelo menos 30 anos de duração e ainda apresenta vários desafios, em particular no nível estadual. No mesmo sentido, a experiência do Reino Unido, por acaso uns dos primeiros países no mundo em implementar a análise de impacto regulatório, permite identificar a mudança cultural como o desafio mais relevante da agenda (ver quadro 1).

¹ Segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), dados de 2020, desde a promulgação da Constituição foram editadas, no Brasil, cerca de 6,5 milhões de normas: cerca de 169 mil no nível federal; por volta de 1,8 milhões no nível estadual e por volta de 4,5 milhões na esfera municipal.

Quadro 1. O envolvimento efetivo dos atores como principal aprendizado da experiência britânica

Ao longo de 5 revisões da política regulatória (2003/2007), o Tribunal de Contas do Reino Unido (*“National Audit Office”*) identificou a institucionalização da AIR como seu principal desafio, tanto em promover o compromisso político quanto o conhecimento técnico e também a inclusão dos atores. O Reino Unido caracterizou-se pela construção de um sistema robusto de atores dentro do governo, bem como regras claras que estabeleceram um processo claro e responsabilidades compartilhadas e com um único propósito.

Por exemplo, cada departamento tem um ministro que é responsável pelo desempenho regulatório. Ao mesmo tempo, existem servidores da alta gerência designados como “líderes” (champions) da melhoria regulatória e responsáveis ante os ministros.

A um nível superior, o gabinete do primeiro ministro é responsável por garantir que os departamentos cumprem com a AIR. A unidade de impacto regulatório do gabinete e uma equipe de avaliação, composta por especialistas com larga experiência,

trabalham de forma transversal com outras unidades, departamentos, reguladores e entidades reguladas. O sistema também é fortalecido com a intervenção de órgãos independentes, como o grupo de trabalho de melhoria regulatória (*“better regulation task force”*), que é um órgão independente que assessora o governo sobre medidas para garantir a qualidade da regulação.

Adicionalmente, existe um conjunto de normas e diretrizes que estabelecem o processo, metodologias, critérios, etapas e responsabilidades, bem como a institucionalização de mecanismos regulatórios especializados em cada departamento. Assim, foram institucionalizados incentivos para promover o uso e a consolidação do sistema e da política regulatória. Os incentivos vão desde as obrigações regulatórias de aplicação da AIR, a assinatura de iniciativas regulatórias pelos ministros ou a revisão formal da qualidade da AIR e do desempenho regulatório até outros mais brandos, bem como documentos orientativos, a exemplo dos guias técnicos, programas de treinamento, oficinas, entre outros.

Fonte: *elaboração própria com base em revisões do National Audit Office.*

O maior desafio para a implementação efetiva da agenda de melhoria regulatória não é o relativo à publicação, em si, dos atos normativos para incorporá-los, formalmente, ao ordenamento jurídico. Nem mesmo o aprendizado técnico necessário sobre aspectos metodológicos, questões comumente apontadas.

O maior desafio é o endereçamento dos aspectos culturais envolvidos e o estabelecimento da governança e incentivos adequados nos órgãos, que precisam se apropriar da agenda e se sentirem corresponsáveis por ela. Nesse sentido, a mudança regulatória não é tão

diferente de outras mudanças em políticas públicas que também precisam da mudança cultural. Exemplos incluem os processos de transformação digital e das políticas anticorrupção.

Aspectos como patrocínio e liderança, exercício da empatia, diálogo interinstitucional, formação de consensos, utilização de orientações não vinculantes, apontamento de boas práticas e ampla comunicação podem ser grandes propulsores dessa agenda.

A coordenação dentro do setor público, por possibilitar a potencialização dos elementos de *soft power* que impulsionam a construção de consensos e a implementação de ações concretas consensuais, é um fator chave no âmbito do desenho de estratégias estruturantes para agendas de melhoria regulatória.

Desde a criação do Programa de Melhoria Regulatória em 2007, a política regulatória do Brasil tem se desenvolvido como política de estado. Recentemente, o decreto 10.139/2019 estabeleceu a obrigatoriedade do análise de impacto regulatório em todo o setor público federal². Há muito por fazer e por aperfeiçoar, sem dúvida, mas muitos já foram os avanços até aqui. Vamos contar do início sobre as estratégias utilizadas ao longo do tempo e sobre os elementos que se mostraram mais bem sucedidos para a condução da agenda.

6

Coordenação dentro do setor público: relevância e fatores de sucesso

Coordenação, de modo geral, diz respeito à organização e à estruturação colaborativas de ações conjuntas para uma finalidade ou objetivo em comum. Refere-se a um alinhamento institucional em torno do consenso. Mesmo sendo uma estratégia que pareceria simples e de sentido comum, sua implementação é provavelmente das iniciativas de gestão mais difíceis na administração pública (Peters, 2018).

A relevância da coordenação recebeu destaque após a implementação das mudanças estruturais da década de 1990. Os processos de especialização e agencificação (*agencification*) no setor público geraram vantagens,

mas também desafios. Um desses desafios foi a fragmentação do setor público em silos que não se comunicavam.

Primeiros ministros como o Tony Blair chamaram essas iniciativas de governo unido (*“joined up government”*), ou um governo mais holístico, e o governo da Nova Zelândia criou um programa para recuperar o centro do governo (*“restore the center”*).

As iniciativas de centro do governo e de unidades de cumprimento (*delivery units*) tiveram por objetivo maximizar os recursos dentro do setor público com a finalidade de gerar maior impacto. A mudança regulatória é precisamente uma dessas políticas que se tornam mais efetivas quando a coordenação funciona adequadamente.

Para as iniciativas de coordenação funcionarem é preciso que aconteçam três aspectos principais:

- 1. Desenvolver uma visão compartilhada ou visão comum:** para ter uma visão comum é preciso identificar as necessidades dos atores mais relevantes e definir uma agenda que atinja seus incentivos. No caso da mudança regulatória, é muito relevante entender o desafio da implementação, por exemplo, da análise de impacto regulatório para os diferentes níveis de governo
- 2. Desenhar uma governança para a coordenação:** uma governança para a coordenação precisa de uma entidade de governo com recursos e com mandato político suficientemente forte para gerar alinhamento com os diferentes atores. No desenho da governança é especialmente relevante a integração da entidade por órgãos vinculados à implementação da política.

² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10139.htm

³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm

3. Ter uma proposta de valor: a coordenação só vai funcionar se os órgãos do setor público envolvidos tiverem incentivos para colaborar. Para isso acontecer é conveniente definir uma proposta que gere valor para os órgãos responsáveis por implementar a política.

nação envolvendo vários órgãos do governo esteve presente desde o início.

Ao longo de sua execução, o PRO-REG desenvolveu parcerias com entidades de governo, da sociedade civil e também em nível internacional.

A coordenação dentro do governo como aspecto chave da mudança regulatória brasileira

No Brasil, o trabalho sobre melhoria regulatória foi iniciado por volta de 2007, tendo como marco a publicação do Decreto 6.062, que instituiu o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG)⁴. Desde então, várias tentativas de endereçar essa agenda de maneira mais institucionalizada, sistemática e abrangente foram realizadas e alguns elementos da estratégia para isso foram sendo testados e alterados.

Em sua primeira fase, o PRO-REG desenvolveu ações focadas no diagnóstico do ambiente regulatório brasileiro e na capacitação ampla voltada à melhoria da qualidade regulatória. Foram elaborados estudos sobre temas relevantes, por meio da contratação de consultores nacionais e internacionais. Paralelamente, foi promovida uma série de eventos de capacitação voltados aos servidores que atuavam no sistema regulatório federal e foi também organizado e publicado farto material técnico sobre temas ligados à regulação.

O aspecto mais relevante do PRO-REG foi o fato de se basear na geração de consensos e nos incentivos dos órgãos envolvidos. A mudança regulatória promovida pelo PRO-REG não teve caráter obrigatório. Pelo contrário, as agências reguladoras foram convidadas a fazer parte da iniciativa com o intuito de melhorar seu desempenho.

O PRO-REG foi concebido a partir de uma parceria entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Governo Federal, por intermédio da Casa Civil da Presidência da República. O objetivo era melhorar a qualidade da regulação federal por meio do fortalecimento do sistema regulatório, visando facilitar o pleno exercício das funções por parte de todos os atores e aprimorar a coordenação entre as instituições participantes, os mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil. O componente de coordenação

Entre os anos 2009 e 2020, todas as agências reguladoras federais do Brasil estabeleceram a análise de impacto regulatório dentro de seus processos decisórios de alguma maneira, com maior ou menor estruturação e abrangência. A mudança regulatória das agências reguladoras brasileiras é única entre os países da América Latina.

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

Adoção de AIR nas Agências Reguladoras Brasileiras

Agência	Ano Adoção AIR
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	2009
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	2010
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	2011
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	2012
Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)	2013
Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)	2013
Agência Nacional do Cinema (ANCINE)	2013
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	2013
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)	2015
Agência Nacional de Águas (ANA)	2015
Agência Nacional de Mineração (ANM)*	2020

Fonte: elaboração própria

8

A partir de 2013, o programa buscou mapear e consolidar avanços alcançados e tentou promover a efetiva adoção e sistematização das melhores práticas observadas nacional e internacionalmente para a regulação de alta qualidade.

As discussões se seguiram por muito tempo, de maneira mais ou menos errática, a depender do período, mas com relativamente baixo grau de institucionalização e de governança. Adicionalmente, a aplicação prática dos temas de melhoria regulatória ainda era algo que precisava ser aperfeiçoado.

A partir de 2016, houve um ponto de inflexão, com novas ações em seguimento às que haviam sido adotadas pelo PRO-REG. Diante das dificuldades de integração da agenda de melhoria regulatória no governo como um todo, a estratégia central passou a ser a de aprimoramento da governança pública e de incorporação gradativa de elementos da agenda ao longo do tempo “*building blocks*”. Consolidar ganhos e seguir avançando. Uma abordagem mais aplicada das ferramentas de melhoria regulatória, focada em casos concretos, começou a ser reforçada.

A discussão foi significativamente impulsionada e mudou de patamar a partir de elementos de *soft power*: patrocínio e liderança, diálogo interinstitucional, uso de empatia, formação de consensos, utilização de orientações não vinculantes, apontamento de boas práticas e amplo esforço de comunicação.

Objetivamente, em 2016, a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República (SAG/CC) reassumiu a liderança estratégica do tema e coordenou discussões no âmbito de um grupo técnico integrado pelos então ministérios da Fazenda e do Planejamento, agências reguladoras e Inmetro, os principais atores envolvidos nas discussões até então.

O grupo em tela era um locus para debate técnico e intercâmbio de informações, formação de consensos, elaboração conjunta de documentos e apontamento de boas práticas. Adicionalmente, ações sistemáticas de sensibilização e de comunicação começaram a ser realizadas, tanto no âmbito do setor público quanto para o setor privado e sociedade civil.

Fruto desse trabalho, em 2018, a AIR foi objeto de recomendação não vinculante do Comitê Interministerial de Governança (CIG), de que trata o Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, que instituiu a política de governança pública. O CIG aprovou, adicionalmente, a realização de projetos-piloto de AIR. Ambas recomendações foram direcionadas aos órgãos da administração federal como um todo, um passo significativo para o entendimento da agenda de melhoria regulatória como algo do governo como um todo e não apenas das agências reguladoras e Inmetro.

Em 2020, foi editado o Decreto nº 10.411, tornando a AIR obrigatória no governo federal e dispondo também sobre a ARR. Ou seja, mesmo tendo iniciado os trabalhos sobre o tema da AIR em 2007, o governo federal só logrou editar um decreto positivando a obrigatoriedade de sua realização em 2020, treze anos depois. E para a produção de efeitos a partir de 2021.

Nesse sentido, é muito importante observar que a publicação do decreto federal foi apenas a cereja do bolo, o passo final na estratégia de gradativamente aperfeiçoar a governança pública e de institucionalizar a utilização da AIR, aproveitando também para começar a endereçar a ARR. Muito trabalho anterior ao decreto já havia sido realizado.

O ponto central deste texto é justamente destacar, no âmbito das estratégias de melhoria regulatória, esse importante trabalho prévio e também o fundamental esforço de implementação posterior, ambos claramente impulsionados por um esforço concentrado de coordenação empática.

Abaixo estão listados os cinco principais aprendizados ao longo desses catorze anos de implementação da agenda de melhoria regulatória no Brasil, sendo que todos envolvem a coordenação firme do processo de mudança no âmbito do centro de governo.

Cinco aprendizados da estratégia de melhoria regulatória no Brasil

Aprendizado 1: Gradualismo e *building blocks*: avançar aos poucos, consolidar os ganhos e seguir avançado é mais importante do que promover mudanças rápidas que não perduram

A melhoria regulatória começou como uma agenda focada nas agências reguladoras e em determinadas boas práticas regulatórias, como a Análise de Impacto Regulatório e participação social. Gradativamente, foi migrando para o conjunto da administração pública federal e começando a endereçar outras boas práticas, como o planejamento regulatório (agenda), a gestão do estoque, o monitoramento e a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), a avaliação ex post da regulação. Adesão voluntária, no início. Obrigatoriedade, só bem recentemente.

Aprendizado 2: *Soft power* é um elemento fundamental para alavancar a agenda de mudança

No Brasil, a discussão foi significativamente impulsionada e mudou de patamar a partir de 2016, tendo como base a utilização sistemática de elementos de *soft power*: patrocínio e liderança de órgão ligado ao centro de governo, diálogo interinstitucional, uso de empatia, debate técnico substantivo constante para a construção de consensos, utilização de documentos e de orientações não vinculantes e apontamento de boas práticas.

Aprendizado 3: Atenção com a implementação das mudanças

Decidir adotar a mudança regulatória por meio da publicação de um ato normativo que a torne obrigatória, da noite para o dia, sem antes criar as condições necessárias de preparação mínima do setor público e construir consensos técnicos relevantes entre os principais atores envolvidos tende a simplesmente não funcionar. Para isso, adotar alguma metodologia de gestão de projetos definindo etapas, responsáveis e prazos, inclusive com pontos de controle periódicos, pode ser útil. A título ilustrativo, o Ministério da Economia incluiu a implementação de AIR, a partir de 2020, na sua carteira de projetos estratégicos (“AIR na Economia Já”).⁵

Aspectos chave de implementação:

- A construção de capacidades é fator chave nessa dimensão de implementação. No Brasil, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) tem representado importante parceiro na preparação do governo federal.
- Outro fator importante é considerar, no quesito implementação, a realização de projetos piloto voluntários com temas de boas práticas regulatórias, o que é recomendado pela OCDE. Melhoria regulatória se aprende fazendo na prática.
- Também é importante fazer uso de redes de apoio e de colaboração. A comunicação e a disseminação de informações, por meio de redes, também pode ampliar as discussões e a legitimidade da mudança.

Aprendizado 4: É preciso estruturar a governança adequada nos órgãos porque sem ela, a agenda de melhoria regulatória avança pouco, tende a se tornar mera formalidade ou a se perder ao longo do tempo

Um dos maiores desafios relativos à implementação efetiva da agenda de melhoria regulatória é a governança, ou seja, a estruturação dos órgãos para receber, disseminar e implementar a agenda, inclusive sobre os aspectos de liderança, de modo continuado. Incorporar e efetivamente internalizar as mudanças necessárias nas estruturas de governança dos órgãos não é tarefa simples. Novas regras do jogo precisam ser estabelecidas e implementadas. Isso não é nada trivial e causa muita resistência. Não é necessário criar áreas novas, mas é fundamental pensar na alocação adequada dos recursos humanos já existentes.

Aprendizado 5: Ter resiliência e persistir.

No Brasil, o tema vem sendo tratado há pelo menos catorze anos. Muito ligada a aspectos culturais, a agenda de melhoria regulatória leva tempo para ser entendida, aprendida e implementada efetivamente. É preciso tanto mudar o patamar da discussão quanto ter resiliência e persistir com ela pelo tempo que for necessário para lograr êxito. E êxito não é apenas a publicação de um ato normativo, mas sim sua efetiva implementação, mesmo que aos poucos, gradualmente. Mas de modo estruturante e durador.

⁵ Ver detalhes em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/o-que-e-air>.

Considerações finais

A coordenação dentro do setor público é condição chave para o sucesso de uma política de melhoria regulatória. O caso do Brasil é relevante, precisamente porque a implementação das ferramentas de melhoria regulatória tiveram lugar a partir dos incentivos e da liderança da Casa Civil, inicialmente, e do Ministério da Economia, posteriormente, ambos integrantes do centro de governo.

Foram esses fatores que permitiram a sustentabilidade no tempo da mudança. Uma mudança que começou nas agências reguladoras é hoje uma política de Estado.

Vários governos da região encontram-se em processos de desenho da governança regulatória e o caso brasileiro poderá ser de muita ajuda para visualizar a reforma regulatória como uma política de longo prazo que necessita da colaboração dos órgãos envolvidos para sua implementação efetiva.

Bibliografia

- Organization for Economic Cooperation and Development. 2002. *“Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance”*. Paris.
- Peters, Guy B. (2018). *“The challenge of policy coordination”*. Policy design and practice. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>





caf.com
@AgendaCAF
innovaciondigital@caf.com