

A Reorganização das Políticas Públicas e a Qualidade Regulatória no Poder Executivo Brasileiro

Carolina Brasil Romão e Silva¹

Resumo: O objetivo do presente artigo consiste em analisar a política regulatória no Brasil, através de um estudo com base na interdependência entre as políticas públicas e as políticas regulatórias. Assim, buscou-se definir os conceitos de políticas públicas e regulação, bem como estudar o histórico da política pública de gestão da atividade regulatória no Brasil.

Ademais, analisou-se a política de reforma do Estado brasileiro quanto às premissas e os resultados da mencionada reforma gerencial, considerando o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado - MARE em 1995.

Realizou-se ainda um estudo crítico da Governância regulatória e do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), que trata um esforço de construção de uma política regulatória no âmbito federal encontrou novas possibilidades em 2007, criado pelo Decreto Federal n. 6.062, após pelo menos dois anos de estudo no âmbito do governo e de negociação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O marco central do referido Programa era, conforme o art. 1 do Decreto acima mencionado, o de contribuir para melhoria do sistema regulatório e promoção da qualidade regulatória.

Por fim, realizou a análise da definição, conceitos e temas prioritários envolvendo a Qualidade Regulatória e a Análise de Impacto Regulatório – AIR.

¹ Carolina Brasil Romão e Silva é mestranda em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. Formada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, pós graduada em Gestão Pública pela Universidade Cândido Mendes. Especialista em Regulação na Agência Nacional de Cinema – ANCINE.

Palavras-chaves: Política de reforma do Estado - regulação - políticas públicas reforma gerencial - Governância regulatória e PRO-REG - Qualidade Regulatória - Análise de Impacto Regulatório.

Abstract: The aim of this paper is to analyze the regulatory policy in Brazil, through a study based on the interdependence between public policies and regulatory policies. Thus, we sought to define the concepts of public policy and regulation, as well as studying the history of public policy for the management of regulatory activity in Brazil.

Furthermore, we analyzed the reform policy of the Brazilian government regarding the assumptions and the results of that managerial reform, considering the "Master Plan for the Reform of the State Apparatus" of the Ministry of Federal Administration and State Reform - MARE in 1995.

Also held a critical study of regulatory Governance and Institutional Capacity Building Programme for Regulatory Management (PRO-REG), which is an effort to build a regulatory policy at the federal level in 2007 found new possibilities created by Decree Federal n. 6062, after at least two years of study within government and negotiating with the Inter-American Development Bank (IDB).

The central framework of that program was, according to art. 1 of Decree mentioned above, to contribute to improving the regulatory system and promoting regulatory quality.

Finally, we performed the analysis of the definition, concepts and priorities involving the Regulatory Quality and Regulatory Impact Analysis themes - AIR.

Keywords: Policy reform of the state - regulation - public management reform policies - Regulatory Governance and *PRO-REG* - Regulatory Quality - Regulatory Impact Analysis.

I – INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo consiste em analisar a política regulatória no Brasil, tendo em vista a interdependência entre as políticas públicas e a regulação. Para esse fim, o artigo encontra-se organizado da seguinte forma.

Na primeira parte definimos os conceitos de políticas públicas e regulação, bem como estudamos o histórico da política pública de gestão da atividade regulatória no Brasil.

Em seguida, discute-se a política de reforma do Estado e questiona-se em relação às premissas e aos resultados da mencionada reforma gerencial, através de um estudo crítico da Governância regulatória e do PRO-REG, analisando a Qualidade Regulatória e Análise de Impacto Regulatório – AIR.

Ao final, traçamos algumas conclusões acerca do tema.

II- POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAÇÃO

Regulação e políticas públicas estão interligadas em diferentes esferas. Notadamente, pode-se investigar acerca de uma política regulatória, a qual se insere no campo das políticas públicas como detentora de um propósito geral, vinculado à gestão de funções regulatórias do Estado. Assim, verifica-se que se trata de uma atuação explícita do Estado com vistas à qualidade da regulação.

Nota-se também que a atividade de regulação se desenvolve diante de uma rede de atores, sejam públicos ou privados, com distintos interesses. Nesse sentido, o alcance do interesse público ocorre a partir de um mecanismo que busca a interação destas partes.

Verifica-se ainda do ponto de vista teleológico (finalidade), a regulação é uma ferramenta estatal, ou seja, de materializar as decisões políticas. Logo, o esquema de construção de políticas públicas pode servir para a elaboração de instrumentos regulatórios.

Nesse contexto, conceitua-se regulação como uma atividade que encerra uma intervenção estatal com fim de definir normativamente critérios e condições de operação e funcionamento das atividades econômicas e sociais valorizadas pela sociedade (JORDANA, LEVI-FAUR, D., 2004). De acordo com Philip Selznick, é “o controle sustentado e focado exercido por uma autoridade pública sobre atividades valorizadas pela comunidade” (SELZNICK, 1985, p.363).

Já política pública pode ser conceituada como sendo: “um sistema de decisões políticas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAIVA, 2006).

No Brasil, o estabelecimento desse novo ambiente na administração pública teve como consequência uma profunda mudança na forma de atuação do Estado, que passou a atuar indiretamente no setor de infraestrutura, mediante processos de privatização de empresas e de delegação de serviços públicos à iniciativa privada. A redução da participação estatal na economia do País exigia, paralelamente, o fortalecimento das instituições incumbidas de formular políticas públicas e de regular os setores desestatizados (Bemerguy, 2004). Assim, o Estado alterou a forma e a ênfase de sua atuação, deixando de ser provedor direto de bens e serviços para

atuar na regulação desses, ou seja, o Estado brasileiro passou por uma transformação estrutural e reforma administrativa.

Verifica-se que a primeira grande reforma administrativa foi o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado - MARE em 1995. Entre os objetivos do MARE, podemos citar: o aumento da efetividade da ação governamental; ampliação da transparência e da participação da sociedade; incentivo ao desenvolvimento econômico, promovendo estabilidade regulatória e atraindo investimentos privados; e aperfeiçoamento da democracia.

Ademais, a política pública de gestão da atividade regulatória, no âmbito federal, compôs a agenda política quando se buscou a revisão das bases de instauração do estado regulador no país, isto é, na reforma gerencial promovida nos anos 90, em especial pelo Grupo de Trabalho Interministerial – GT em 2003, em que começou a preocupação com a questão da gestão de regulação no campo das políticas públicas.

Observa-se no campo da política regulatória do país, a questão da definição de um problema público, o que na verdade, determina a entrada de um tema na agenda de políticas públicas. Nesse sentido, na abordagem de Subirats (2006), essas questões (*issues*) estão ligados: 1) à legitimidade e ao poder político; 2) à valorização, no âmbito estatal, de debates tidos como os “da moda”; e 3) à situações que ensejam ou ameaçam ensejar crises que induzam à constituição de problemas públicos – assim, desencadeando ações políticas.

Atualmente, a regulação no país tem destaque ao analisarmos o PRO-REG, programa de governo federal, que serve de referência aos debates de governança regulatória no país, com especial destaque a análise de impacto regulatório (AIR), que é uma ferramenta que busca a racionalização do processo regulatório, bem como o avanço da governância da regulação.

Nesse sentido, uma agenda de busca de melhorias da regulação deve conter elementos normativos mais efetivos no que diz respeito a sua concepção e a seu cumprimento, sem sobrecarregar os prestadores dos serviços com demandas que não são necessárias. Por outro lado, deve estar baseada em burocracia mínima, capaz de apoiar a produtividade e a prosperidade.

III- A ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA REGULATÓRIA NO BRASIL

III.A- Política de Reforma do Estado

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, conforme acima mencionado, teve como base o modelo da Administração Pública gerencial.

Nesse sentido, as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Estado marcaram o início de um processo para a elaboração do Estado Regulador e da redução do Estado Interventor na ordem econômica. Assim, o referido Plano possuía como objetivos para realizar a reforma planejada: a redução do tamanho do Estado; a redefinição do seu papel regulador; e a recuperação da governança e aumento da governabilidade.

Nesse sentido, o grande movimento que influenciou a forma de gerir a coisa pública no final do século passado foi a nova gestão pública (*New Public Management* – NPM), que surge na prática no final dos anos 1970. Na verdade, as reformas ocorridas em primeiro lugar no Reino Unido, em cidades dos Estados Unidos, e depois, na Nova Zelândia e na Austrália foram posteriormente identificadas pelo meio acadêmico e rotuladas como NPM (GREUNING, G., 2001, p. 1-25). A NPM ocasionou o retorno da busca pela eficiência, eficácia, e efetividade da ação pública que marcou o início da Administração Pública.

Deste modo, a combinação de estado regulador e administração gerencial obteriam uma nova gestão pública com vistas a ultrapassar as ineficiências da administração burocrática por meio de uma modernização do Estado.

De acordo com Majone (1997, p.139-167), o estado regulador pode ser conceituado a partir da distinção com o estado produtor, também denominado positivo ou desenvolvimentista. Deste modo, o estado regulador é aquele mais detido à normatização e ao monitoramento do que à produção de bens e serviços, ou à intervenção direta na economia e na vida social.

As reformas do Estado assumiram características distintas nos diferentes países que as adotaram, uma vez que o arranjo institucional produzido é consequência das tradições estatais, da cultura política e da natureza das burocracias (MELO, M., 2002).

Ademais, segundo Hayek (2010, p.20), “o bom uso da concorrência como princípio de organização social exclui certos tipos de intervenção coercitiva na vida econômica, mas admite

outros que às vezes podem auxiliar consideravelmente seu funcionamento, e mesmo exige determinadas formas de ação governamental”.

Nesse contexto, identificamos que de acordo com o Plano adotado pelo MARE, os objetivos da reforma adotada pelo governo brasileira foi, entre outros: fortalecer o núcleo estratégico do Estado; instituir agências reguladoras para regular e fiscalizar atividades exclusivas do Estado; incentivar o surgimento de organizações sociais autônomas para o setor de atividades não exclusivas do Estado; e privatizar setores de atividades que poderiam ser desenvolvidas pelo mercado, ligadas à produção de bens e serviços.

A criação e a difusão de agências reguladoras se inserem nesse contexto de reforma do papel do Estado. Dessa maneira, é necessário que se analise a crescente adoção de agências reguladoras a partir do entendimento de que essas organizações são também parte de uma tendência à descentralização e à automatização da ação governamental, em um momento que governo busca, ao mesmo tempo, economizar os recursos, reestabelecer a confiança de seus eleitores-cidadãos e melhorar a qualidade dos serviços prestados (POLLITT, C.; BATHGATE, K.; CAUFIELD, J.; SMULLEN, A.; TALBOT, C, 2006, p. 276).

Assim, no Brasil, a institucionalização do papel regulador do Estado ocorreu através da criação das agências reguladoras de caráter independente.

Importante enfatizar que o modelo das agências reguladoras é tido, na lógica anglo-europeia de estado regulador, como uma peça-chave, pois em tese viabilizaria a separação entre as decisões políticas e técnicas. Ao mesmo tempo, constituiu a materialização da distinção entre as atividades estratégicas e exclusivas do Estado, e destas para com as não exclusivas, conforme categorias adotadas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

Em especial nos países em desenvolvimento, a importação do modelo de agencias estava ligada a dependências técnicas e financeiras e à pressão exercida por organizações como o Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Assim, a criação das agências reguladoras brasileiras é usualmente atribuída a fatores de natureza política, como a necessidade de credibilidade e incerteza política, bem como fatores de natureza organizacional e mimetismo (imitação simbólica).

III.B- Resultados da reforma gerencial e busca de uma melhoria regulatória

O Brasil iniciou a busca da melhora regulatória com a revisão da regulação econômica, contudo não existe no país um programa articulado de melhora regulatória.

Todavia, o governo vem adotando algumas medidas objetivando a melhoria regulatória, podendo destacar as seguintes ações: a) a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GT Interministerial) em 2003, com o fulcro de avaliar o papel das agências reguladoras no cenário institucional brasileiro, que resultou também no Projeto de Lei n. 3.337/2004, o qual dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras; e b) a formulação do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) em 2007.

Nesse sentido, a base principal do GT Interministerial de 2003 foi a revisão do papel, do escopo e do padrão de funcionamento das agências reguladoras federais, sendo que se posicionou pelo estabelecimento e retorno de certas funções aos ministérios, como a elaboração de políticas setoriais e a titularidade em contratos de gestão junto aos reguladores independentes.

O GT também enfatizou a idéia de defesa de melhorias nos processos de controle social, com o intuito de ocasionar maior participação aos usuários dos serviços regulados, bem como a transparência das decisões regulatórias.

Em síntese, o reexame produzido pelo GT contribuiu para uma análise para uma repactuação da atividade regulatória e uma reorientação institucional. Posteriormente, o Projeto de Lei n. 3.337/2004 recepcionou a maioria das recomendações formuladas pelo GT, além de orientar a formulação de uma política regulatória mais abrangente, com a finalidade de materializar a revisão de processos, aos procedimentos e às premissas formuladas pelo GT Interministerial.

No entanto, a revisão institucional que o texto do PL n. 3.337/2004 propôs não obteve sucesso, pois por iniciativa do próprio Poder Executivo o texto do referido PL foi retirado da pauta de tramitação do Congresso Nacional no início de 2013.

III.C - Governância regulatória e PRO-REG

O esforço de construção de uma política regulatória no âmbito federal encontrou novas possibilidades em 2007. No mencionado ano, começou a operação do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), criado pelo Decreto Federal n. 6.062, após pelo menos dois anos de estudo no âmbito do governo e de negociação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O marco central do referido Programa era, conforme o art. 1 do Decreto acima mencionado, o de contribuir para melhoria do sistema regulatório e promoção da qualidade regulatória.

Ademais, o PRO-REG é um programa baseado em empréstimo internacional, via Banco Interamericano de Desenvolvimento, com contrapartida brasileira. Conta com recursos de US\$ 6,7 milhões, sendo US\$ 3,85 milhões do BID e US\$ 2,85 milhões de contrapartida.

O PRO-REG foi impulsionado pela divulgação de estudo da OCDE sobre o Brasil, em 2008. Nesse sentido, importante mencionar que o referido organismo posicionou a regulação brasileira no contexto internacional, a partir de uma perspectiva intermediada pela visão de “governo como um todo” (*whole-of-governmen*) em seu relatório.

Ademais, o relatório da OCDE e as diretrizes de ação do PRO-REG no contexto do estudo regulatório brasileiro possuía como objetivo demonstrar que a regulação não se reduzia ao papel das agências reguladoras. Deste modo, deve-se considerar todo o sistema regulatório e as funções de normatização, controle e monitoramento, fiscalização, *enforcement* e sancionamento, ou seja, as funções de regulação, que estão alocadas em um conjunto maior de entidades governamentais, tanto na Administração direta quanto a indireta.

O fato de o PRO-REG ter podido aliar suas propostas à notoriedade da OCDE conferiu-lhe maior envergadura e a possibilidade de avançar na construção de uma política regulatória, o que também resultou no tema da governança da regulação surgir como relevante na agenda políticas.

De acordo com o mencionado relatório da OCDE, os objetivos específicos do PRO-REG seriam: a possibilidade de coordenação e supervisão regulatória no país, além da introdução da ferramenta de AIR como instrumento de orientação à tomada de decisão, que são objetivos recomendados pela OCDE e que fazem parte da tendência internacional dominante. Nesse

sentido, registra-se que existe uma série de precedentes na adoção de ambos, notadamente nos países da OCDE (SARAIVA, 2010).

Portanto, deduz-se que o PRO-REG buscou na OCDE as suas questões prioritárias, em grande medida em razão da assimilação de tendências internacionais dominantes. Subscreveu-se a debates tidos como os mais modernos, na esfera da gestão pública (SUBIRATS, 2006).

Por fim, destaca-se a importância estratégica do PRO-REG consiste no fato de que o seu Comitê Gestor, integrado pela Casa Civil e pelos ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, pode funcionar (o que já vem ocorrendo na prática) como uma instância de coordenação regulatória em nível federal, aproximando-se, ainda que de maneira incipiente, das unidades de coordenação e controle da qualidade regulatória citadas pela OCDE.

IV- POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE REGULATÓRIA

Questões de ordem política permeiam o ambiente regulatório, contudo a atividade regulatória deveria ser vista como apolítica, preservando-se apenas o conteúdo técnico das decisões regulatórias. Nas palavras de Martin Lodge e Kai Wegrich (2002, p. 251-252):

“O regulador atua que é inerentemente político (isto é, em permanente conflito). Aceitar um ambiente deste tipo pode ser difícil de engolir para aqueles entusiastas da regulação como uma ferramenta tecnocrática, cuja promessa é de retirar a incerteza, a volatilidade e a ‘política’ do campo das políticas públicas. (...) Qualquer escolha regulatória implica *trade-offs* e, conseqüentemente, a escolha entre uma opção de ordem social em detrimento de outras. ... Construir capacidade regulatória e conseqüentemente facilitar a boa regulação é endossar e encorajar a boa discussão de problemas e escolhas de soluções”.

Nesse sentido, importante destacar o processo teórico de elaboração de políticas públicas esquematizado de forma que se otimize a organização das etapas e dos recursos despendidos. Em síntese, o ciclo de políticas públicas ocorre da seguinte maneira:

Agenda-> Elaboração-> Formulação-> Implementação-> Execução->
Acompanhamento-> Avaliação.

As etapas do ciclo podem ser descritas sumariamente da seguinte forma:

- 1) Agenda: contem a lista de assuntos relevantes, do ponto de vista político.
- 2) Elaboração: trata da identificação de um problema e das alternativas de solução e melhoria. Ex: AIR.
- 3) Formulação: baseia-se na seleção de alternativa e definição de objetivos, do marco jurídico e dos recursos.
- 4) Implementação: trata da preparação e da estruturação da política.
- 5) Execução: é o conjunto das ações realizadas.
- 6) Acompanhamento: diz respeito ao monitoramento sistemático da política.
- 7) Avaliação: mensuração e análise, para fins de *feedback* e, se for o caso, de revisão política, dos programas e das ações.

Nesse contexto, o denominado ciclo de políticas públicas é um modelo de interpretação que procura estabelecer em fases o processo político, desde a construção da lista de problemas e assuntos relevantes para determinada sociedade, passando pela escolha de alternativas de ação e sua conseqüente implementação, até a avaliação das escolhas e dos resultados obtidos (SARAIVA, 2006).

Destaca-se ainda que o ciclo de políticas públicas é mais uma representação teórica do que uma imposição normativa ou um condicionamento expreso. Isto porque o processo de políticas públicas não é estável, mas, sim, pode apresentar potenciais conflitos ao longo de todo o ciclo. Na prática, o que predomina é um processo de idas e vindas, no qual várias fases se confundem ou subvertem a ordem teórica das etapas (RUA, M., 2004).

Frisa-se etapa da definição do problema para o sucesso de qualquer intervenção estatal, inclusive no campo da regulação, pois esta é uma etapa crucial ao andamento de toda a política pública. Kingdon (2006) dispõe que a etapa da definição do problema começa com a escolha de um fato da vida real como problema público, o que o diferencia de outras questões (*issues*) do cotidiano.

Nesse sentido, Capella (2006, p.3) dispõe que “a forma como o problema público é definido, articulado, concentrando a atenção de formuladores de política pública pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de *agenda-setting*, no qual diversas outras questões estão sendo colocadas, aguardando a atenção destes formuladores”.

O método de *agenda-setting* envolve a formulação da lista de problemas ou questões que possuem a atenção do governo e de toda a sociedade. Nesse sentido, é importante realçar a

definição de agenda (Kingdon, 2006) como um conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção em determinado momento.

A formulação da agenda envolve diversos atores, tanto os atores governamentais (ex: chefes do Poder Executivo, parlamentares, membros do Judiciário, servidores, etc.), como atores não governamentais (ex: partidos políticos, organizações, ONGs, acadêmicos, mídia, etc.).

Convém destacar que os problemas públicos não são estanques e “puros” em seu campo de incidência, isto é, em regra os problemas são interdependentes, e, em muitas situações, demandam ações complementares.

IV.C -Conceito de regulação

No que tange à regulação como instrumento de intervenção na vida econômica e social, podemos identificar os diferentes tipos de regulação através da sua finalidade, de acordo com diversos grupos sobre o ponto de vista teórico.

Para um grupo, regulação refere-se aos instrumentos tecnocráticos do controle que reduzem a incerteza, a variação indesejada e o poder discricionário introduzido por políticos inconstantes (que, desse modo, causam o chamado problema da inconsistência temporal).

Para um segundo grupo, a regulação está inerentemente relacionada ao desenvolvimento de normas e da autorregulação profissional que incentiva a autorresponsabilidade. Para eles, a regulação relaciona-se como a revisão por pares e com o acompanhamento profissional e associativo.

Para um terceiro grupo, a regulação confere as regras mínimas necessárias para o funcionamento das economias de mercado. Esse grupo é fundamentalmente hostil à regulação, vendo-a como uma barreira potencial aos processos de inovação do tipo mercado, incentivando a captura pela indústria e a construção de impérios burocráticos.

Para o quarto e último grupo, a regulação também se refere, basicamente, à redução dos riscos sistêmicos. Entretanto, há a compreensão de que todos os esforços de intervenção em processos sociais enfrentam tentativas de desvio e perversão.

As quatro visões sobre a regulação são válidas, apesar de suas naturezas contraditórias. Estamos diante de uma pluralidade inerente, em vez de um consenso, sobre a finalidade da regulação. Um terceiro caminho para estabelecer a finalidade da regulação é entendê-la a partir de uma perspectiva de regime que combina três componentes distintos: estabelecimento de um padrão; coleta de informações; e modificação de comportamento.

Essas teorias envolvem diferentes naturezas de problemas que podem ser contemplados pela ação regulatória estatal. Sobre estes problemas, podemos enumerar:

1) Problemas de natureza econômica:

- custos de transação (visão neoinstitucionalista): problema de economia de custos de transação.

- falhas de mercado/assimetrias de informação (visão neoclássica): problema de otimização, maximização de utilidade; mercado idealizado.

2) Problemas sociais, distributivos ou de equidade:

- questões de saúde pública; democracia, direito das minorias.

3) Riscos:

- desastres; meio ambiente; terrorismo, etc.

Considerando os problemas acima enumerados, bem como a natureza ou da motivação da regulação, observa-se o ciclo teórico da regulação, que pode ser esquematizado de duas formas:

1) Ciclo simplificado – etapas: estabelecimento de parâmetros (*rule-making*) -> alteração de comportamento (*behavior modification – enforcement*) -> monitoramento e fiscalização (*information gathering*).

2) Ciclo estendido – etapas: listagem de potenciais problemas -> construção de agenda ou planejamento regulatório -> análise de impactos regulatórios – AIR -> estabelecimento de parâmetros (*rule-making*) -> alteração de comportamento (*behavior modification – enforcement*) -> monitoramento e fiscalização (*information gathering*) -> avaliação *ex post e feedback* -> revisão.

IV.D- Conceitos de Qualidade Regulatória

Um dos temas-chave contemporâneos nos debates regulatórios é a melhoria de governança regulatória. As organizações internacionais, em especial a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), esperam que os governos nacionais avaliem e revisem seus regimes regulatórios.

Nesse contexto, importante conceituar qualidade regulatória como contínuo aprimoramento da atividade regulatória e promoção de uma regulação de alta qualidade. Ela envolve aspectos institucionais, organizacionais, políticos, sociais, econômicos e ambientais, dentro da visão de governo como um todo. Trata em especial de propósitos de transparência, responsabilização, eficiência, efetividade e está orientada a: materializar objetivos da política pública; atender a processos participativos; produzir benefícios que justifiquem os custos; utilizar incentivos corretos a facilitar inovações; ser sistematicamente consistente e minimizar distorções, externas e internas ao Estado.

Já o processo regulatório trata de ações sucessivas e interligadas que compõem o ciclo de vida da regulação, isto é, contem as etapas de: i) estabelecimento de metas e produção de regras e parâmetros regulatórios; ii) supervisão, monitoramento, fiscalização e inspeção; e iii) geração de adesão à regulação e à aplicação de penalidades.

Por fim, o conceito de governância regulatória envolve o conjunto de mecanismos e instituições que uma sociedade utiliza para gerenciar a função regulatória. Refere-se às ações e às políticas governamentais organizadas de modo sistemático com a finalidade de possibilitar a gestão de responsabilidades no campo da regulação, de forma a produzir uma regulação de alta qualidade, sempre envolvendo esforços permanentes.

A Análise de Impacto Regulatório - AIR é uma ferramenta que auxilia a racionalização do processo regulatório, através de técnicas qualitativas e quantitativas, que apóia ciclo de políticas públicas, trazendo informações e dados relevantes e construindo bases racionais para a tomada de decisões.

Por fim, de acordo com a OCDE (1997, p. 33), o conceito de AIR é o seguinte: “A AIR é uma ferramenta que examina e avalia os prováveis benefícios, custos e efeitos das regulações novas ou alteradas. Ela oferece aos tomadores de decisão dados empíricos valiosos e uma

estrutura abrangente no qual elas podem avaliar suas opções e as consequências que suas decisões podem ter. A AIR é utilizada para definir problemas e garantir a ação governamental seja justificada e apropriada”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ciclo de políticas públicas é geralmente estudado como um ciclo de fases que se interligam de maneira coerente. No entanto, o processo de políticas públicas não é estável na prática, mas sim, repleto de conflitos, envolvendo especialmente os atores que participam da formação dessas políticas.

Deste modo, verifica-se que o que predomina é que o ciclo de políticas públicas é na realidade um processo de idas e vindas, no qual as fases se confundem ou se subvertem a ordem teoria das etapas do ciclo.

No caso da política regulatória no Brasil, este quadro é claramente perceptível, uma vez que ainda está na fase de aperfeiçoamento, em que foi verificada a necessidade de mudanças.

Deste modo, importante destacar a interdependência entre as políticas públicas e a regulação, já que ambas são formas de intervenção do Estado, e complementam-se no enfrentamento de problemas públicos: que envolvem tanto a discrepâncias superáveis como oportunidades de melhoria.

Por fim, verificou-se que o Poder Executivo Federal ainda está no desenvolvimento acerca de políticas públicas e regulatórias mais efetivas, bem como se está estudando possíveis mecanismos e/ou ferramentas para a melhoria da qualidade regulatória no país, como o PRO-REG e a aplicação da Análise de Impacto Regulatório-AIR.

Referências

BOTELHO, Antonio José Junqueira. *Globalização, regulação e neonacionalismo: uma análise das agências reguladoras*. Revista de Sociologia e Política, n. 18, 2002.

CAPELLA, A. C. N. O papel das ideias na formulação de políticas públicas. In: *Encontro de Administração pública e governança*, Anpad, 2006, p. 3.

DRAIBE, Sônia. *A política social no período FHC*. Tempo Social, v. 15, n. 2, 2003.

GREUNING, G. *Origin and Theoretical Basis of New Public Management*. *International Management Public Journal*, v. 4, p-1-25, 2001.

HAYEK, F.A. *O caminho da servidão* / F. A. Hayek. – São Paulo : Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

JORDANA, LEVI-FAUR, D. *The Politics of Regulation: institutions and regulatory reform for the age of governance*. Edward Elgar Press, 2004.

LODGE, M. & STIRTON, L. Withering in the heat? The regulatory state and reform in Jamaica and Trinidad & Tobago. *Governance* 19(3): 465-95, 2006. Embedding Regulatory Autonomy in Caribbean Telecommunications. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73(4): 667- 693, 2002.

LODGE, M. & WEGRICH, K. High Quality Regulation: its popularity, its tools and its future. *Public Money and Management* (forthcoming), 2009.

_____. *Managing Regulation – regulatory analysis, politics and policy*. Palgrave MacMillan, p. 251-252, 2012

MAJONE, G. *From the positive to the regulatory state*. *Journal of Public Policy*, v. 17, p. 139-167, 1997.

MELO, M. *As agências regulatórias: gênese, desenho institucional, e governança*. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M.R. *O Estado numa era de reforma: os anos em FHC*. São Paulo: Annablume, 2002

OCDE. *Análise de Impacto Regulatório OCDE (1997): as melhores práticas nos países da OCDE*. Paris: OCDE, 1997, p. 33.

SARAIVA, Enrique. *Introdução à Teoria da Política Pública*. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea*, vol I: ENAP, 2006.

POLLITT, C.; BATHGATE, K.; CAUFIELD, J.; SMULLEN, A.; TALBOT, C. *Agency Fever? Analysis of an International Fashion*. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 3, p. 276, 2001.

RUA, Maria das Graças. *A avaliação no ciclo de gestão de políticas públicas*. 2004. Disponível em: http://www.seguranca.mt.gov.br/UserFiles/File/SUPF/aval_cic_gest_pub.pdf.

SELZNICK, P. *Focusing Organizational Research on Regulation*. In: NOLL, R. (ed.) *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press, pp. 363-367, 1985.

SUBIRATS, Joan. *Definición del Problema. Relevancia Pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos*. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea*, vol I: ENAP, 2006.

