

**A RETOMADA DA REFORMA/MELHORA REGULATÓRIA NO BRASIL:
UM PASSO FUNDAMENTAL PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO
SUSTENTADO¹**

KÉLVIA FROTA DE ALBUQUERQUE²

Dezembro/ 2006

¹ Este trabalho expressa as opiniões da autora e não necessariamente reflete as posições oficiais da Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE. Monografia apresentada em abril/2006 à Fundação Getulio Vargas (FGV *Management* - Núcleo de Brasília) como pré-requisito para a conclusão do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Administração Pública.

² Chefe de Gabinete da SEAE, Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (UnB), Especialista em Administração Pública pela Fundação Getulio Vargas. Esplanada dos Ministérios, Bloco P, Sala 309, 70048-900, Brasília-DF. Telefone: (61) 3412 2360. Fax: (61) 3412 1798. E-mail: [kelvia.albuquerque@fazenda.gov.br](mailto:kelvialbuquerque@fazenda.gov.br). A autora agradece à família, pela compreensão e pelo apoio para a realização do trabalho; à SEAE, pelo investimento realizado em sua capacitação; aos colegas de trabalho da SEAE, pelo apoio; aos professores e aos funcionários da FGV, pelo profissionalismo; e ao Professor Enrique Saravia, da FGV, por orientá-la na elaboração do trabalho.

*“...regulation is not a free good
but has costs and implications
every bit as important for the
nation and the economy as the
annual budget statement.”*

*Sir David Arculus,
United Kingdom Better
Regulation Task Force
Former Chairman*

RESUMO

Este trabalho aponta os riscos e os custos inerentes à regulação, mostra que existe um consenso internacional a respeito da necessidade de racionalização da ação regulatória, descreve a experiência dos países da OCDE no que se refere a iniciativas de melhora/reforma regulatória e propõe sua retomada no Brasil, por meio do desenho de um programa específico de melhora regulatória, articulado e contínuo, que signifique a adoção de uma estratégia do tipo integral, com alcance no governo como um todo, como forma de alavancar o crescimento econômico sustentado.

ABSTRACT

This paper indicates the risks and the costs of regulation, shows that there is an international understanding about the need to regulate better, depicts the experience of the OECD countries regarding initiatives related to regulatory reform and proposes its recover in Brazil, by the drawing of a specific regulatory reform program, articulated and continuous, that signifies the adoption of a whole-of-government approach strategy, as a way to stimulate the sustained economic growth.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	5
INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1 - A EVOLUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO: O SURGIMENTO DO ESTADO REGULADOR	10
1.1 – O ESTADO LIBERAL DE DIREITO	10
1.2 – O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL OU INTERVENCIONISTA	11
1.3 – O ESTADO REGULADOR	12
1.4 – O QUE É REGULAÇÃO	13
1.5 – PORQUE REGULAR	14
1.6 – OS RISCOS E OS CUSTOS INERENTES À REGULAÇÃO	16
CAPÍTULO 2 – Os PROGRAMAS DE MELHORA/REFORMA REGULATÓRIA	20
2.1 – O CONTEXTO GERAL	20
2.2 – O QUE SÃO E PARA QUE SERVEM	23
2.3 – AS ANÁLISES DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR	25
2.4 – O PAPEL DOS ÓRGÃOS DE COORDENAÇÃO CENTRAL E DE CONTROLE DE QUALIDADE REGULATÓRIA	28
2.5 – OS EFEITOS DOS PROGRAMAS	32
2.6 – ESTRATÉGIAS PARA UM PROGRAMA BEM-SUCEDIDO	35
2.7 – OS PROGRAMAS NA PRÁTICA	37
CAPÍTULO 3 - AS INICIATIVAS DE MELHORA/REFORMA REGULATÓRIA NO BRASIL	41
3.1 – ANTECEDENTES: A CRISE E A REFORMA DO ESTADO	41
3.2 – O NOVO MODELO REGULATÓRIO BRASILEIRO	45
3.3 – O IMPORTANTE PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS SETORIAIS	47
CAPÍTULO 4 - A RETOMADA DA MELHORA/REFORMA REGULATÓRIA NO BRASIL: PROPOSTA PARA UM PROGRAMA ESPECÍFICO	51
CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO	53
BIBLIOGRAFIA	59

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 LISTA REFERENCIAL DE CHECAGEM PARA A DECISÃO REGULATÓRIA, OCDE – 1995	21
QUADRO 2 PRINCÍPIOS PARA A QUALIDADE E O DESEMPENHO REGULATÓRIOS, OCDE – 1995/2005	22
QUADRO 3 BOAS PRÁTICAS PARA A INTRODUÇÃO DE UMA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) EFETIVA, OCDE – 1997	27
QUADRO 4 OS CINCO PRINCÍPIOS DA BOA REGULAÇÃO DA BRTF INGLESA, 1997/2000	31
QUADRO 5 PROGRAMAS DE MELHORA/REFORMA REGULATÓRIA NO MUNDO	38

INTRODUÇÃO

Os governos buscam atingir o seu objetivo de promover o bem-estar social e econômico dos seus cidadãos por meio da adoção de uma ampla gama de políticas públicas, como as relativas à estabilidade macroeconômica, à elevação do nível de emprego e de renda, as relacionadas à proteção à saúde e ao meio-ambiente, à educação, à concorrência e à previdência social.

Nesse âmbito, a regulação³ tem desempenhado um papel fundamental para permitir a gestão de economias e sociedades cada vez mais complexas, abertas e mutáveis. Evidência disso é que o crescimento dos sistemas regulatórios foi expressivo nas últimas décadas⁴, expandindo-se a um número cada vez maior de áreas, a fim de responder a novos problemas e demandas sociais.

Não obstante, a regulação pode se transformar em obstáculo para que sejam atingidos os objetivos de bem-estar social e econômico para os quais ela foi desenhada. Pode ser excessiva, impedir a inovação ou criar barreiras desnecessárias ao comércio, à concorrência, ao investimento e à eficiência econômica.

Embora geralmente não acarrete impacto fiscal direto ao governo, a regulação implica custos reais aos consumidores e aos agentes econômicos, como bem demonstram Hahn e Litan (2003, p. 2). Conforme explica também Majone (1999, p. 15), as restrições orçamentárias têm impacto diminuto sobre a elaboração de normas, uma vez que o custo dos programas de regulação é absorvido por aqueles que são obrigados a obedecê-la e não pelos que os propõem, ao passo que os programas não-reguladores são limitados por dotações orçamentárias e, assim, pelo nível de receitas tributárias do governo.

³ Adota-se, neste trabalho, a definição da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE segundo a qual a regulação é entendida como os diversos atos normativos por meio dos quais os governos estabelecem exigências aos agentes econômicos e aos cidadãos. Ver OECD (1997, p.6).

⁴ A título ilustrativo, vale verificar a observação de Majone (1999, p.10) de que houve um crescimento quase exponencial, na Comunidade Européia, do número de diretrizes e regulamentos durante as três últimas décadas.

Como resposta a essas preocupações, em 1995 foi aprovada pelo Conselho de Ministros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE ⁵, uma recomendação (OECD, 1995) aos países membros sobre a melhora da qualidade da regulação governamental. A recomendação foi o primeiro marco internacional relativo à adoção de princípios comuns nessa área e foi concebida em virtude de ser a regulação uma das principais ferramentas de atuação dos governos nas últimas décadas e, sua qualidade, fundamental para a efetividade da ação governamental e para o bom desempenho econômico dos países.

Com a finalidade de atender um item da recomendação de 1995, em 1997 a OCDE concluiu um relatório (OECD, 1997) sobre as iniciativas de melhora/reforma regulatória nos países membros, no âmbito do qual algumas recomendações de política foram propostas por meio de um conjunto de “princípios para a boa regulação”.

As recomendações do relatório serviram de base para o lançamento oficial do Programa de Melhora/Reforma Regulatória da organização, em 1997, que tinha como objetivo a melhora da qualidade das políticas regulatórias dos governos associados, isto é, a revisão da regulação que implicasse obstáculos desnecessários à concorrência, à inovação e ao crescimento e, ao mesmo tempo, a atenção para que a regulação servisse eficientemente a importantes objetivos sociais.

No âmbito do programa, de 1998 a 2004 vinte países membros⁶ da OCDE passaram por processos de “revisão” regulatória, que significavam o escrutínio da suas políticas nessa área. Tais processos adotavam uma abordagem multidisciplinar e tinham, como foco de análise, a capacidade dos governos de gerenciar a melhora/reforma regulatória, a aplicação da política de concorrência, a abertura dos mercados, a análise de setores específicos e o contexto macroeconômico dos países. Ao final do exercício era preparado um relatório do qual constavam

⁵ A OCDE foi criada em 1961 e sua missão é ajudar os governos associados na busca do crescimento econômico sustentável, com equilíbrio fiscal, assim contribuindo para o desenvolvimento da economia mundial. Desde há alguns anos atrás, a OCDE tem ampliado o seu foco de atuação em relação aos trinta países membros para oferecer seu conhecimento analítico e sua experiência acumulada a mais de setenta países em desenvolvimento. Os países membros são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coréia, Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suécia, Suíça e Turquia. Ver http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html.

⁶ Alemanha, Canadá, Coréia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Japão, México, Noruega, Polônia, Reino Unido, República Checa e Turquia.

recomendações, não vinculantes, de política. Em 2005 foi completada a primeira “revisão” de um país não-membro da OCDE: a Rússia.

A expressão melhora/reforma regulatória, de acordo com o relatório de 1997 da OCDE (OECD, 1997, p.6), se refere a mudanças que aumentam a qualidade da regulação, isto é, melhoram o desempenho, o custo/efetividade ou a qualidade legal da regulação e das formalidades burocráticas associadas. Pode significar a revisão de uma única norma, a revisão completa de um regime regulatório e de suas instituições ou o aperfeiçoamento dos mecanismos de elaboração da regulação e de gerenciamento do processo de melhoria. A desregulamentação é um subconjunto da melhora/reforma regulatória e diz respeito à eliminação total ou parcial de normas, com a finalidade de potencializar o desempenho econômico dos países mediante a simplificação de exigências governamentais.

A experiência nos países da OCDE tem demonstrado que a melhora/reforma regulatória contribui para o bom desempenho dos governos e da economia. Os efeitos positivos advindos de programas com esse objetivo têm sido, normalmente, os seguintes: estímulo à inovação, criação de empregos, aumento da produtividade, queda do nível de preços, aumento da qualidade dos produtos, aumento da competitividade e, por conseqüência, crescimento econômico.

O objetivo deste trabalho é descrever a experiência da melhora/reforma regulatória nos países da OCDE, salientando os mecanismos pelos quais programas com esse objetivo se concretizam, e propor sua retomada no Brasil, como forma de alavancar o crescimento econômico sustentado. Aqui, o movimento de melhora/reforma regulatória foi iniciado no âmbito da reforma do Estado levada a cabo na década de 1990, mas a coordenação das ações, de forma sistematizada, parece não ter sido mantida.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos, além de contar com esta introdução.

No Capítulo 1 será abordado o surgimento do Estado Regulador; no Capítulo 2 será descrito o surgimento dos programas de melhora/reforma regulatória e será traçado um panorama desses programas nos países da OCDE; no Capítulo 3 será discutida a melhora/reforma regulatória Brasil, tendo como pano de fundo a reforma do Estado empreendida na década de 1990; no Capítulo 4 será proposta a retomada das iniciativas de melhora/reforma regulatória no Brasil, mediante a adoção de um programa governamental específico, como forma de alavancar o

crescimento econômico sustentado do país. O Capítulo 5 traz as principais conclusões do trabalho, de forma sintética.

1 – A EVOLUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO: O SURGIMENTO DO ESTADO REGULADOR

O Estado nacional surge, de acordo com Martins (2004, p.19), como uma construção da sociedade com a finalidade de resolver problemas de interesse geral. Ao longo do tempo, os problemas de interesse coletivo a serem enfrentados pelo Estado se alteraram, implicando, por consequência, padrões diferenciados de intervenção estatal ao longo do tempo.

No Estado Patrimonialista, por exemplo, as funções estatais são restritas à manutenção da integridade territorial e à manutenção de estruturas de privilégio das elites.

Nesse modelo de Estado, não existe separação entre o público e o privado e a gestão da coisa pública está a serviço de interesses privados, mediante um sistema de lealdades pessoais. As monarquias absolutistas europeias do século XVIII e a célebre declaração do Rei francês Luiz XIV: “*L’état c’est moi*” (o Estado sou eu) são exemplos emblemáticos.

O Estado Patrimonialista deu lugar ao Estado Liberal de Direito, inspirado pelo ideário da Revolução Francesa, que, por sua vez, foi sucedido pelo Estado de Bem-Estar Social ou Intervencionista, do pós-guerra. O esgotamento do modelo de Estado Intervencionista deu origem, no final de década de 1970-início da década de 1980, ao Estado Regulador.

Vamos nos ater, mais atentamente, em seguida⁷, aos modelos de Estado Liberal, de Bem-Estar Social e Regulador.

1.1 – O Estado Liberal de Direito

O Estado Liberal de Direito está baseado no reconhecimento de direitos civis e políticos (posteriormente) e na separação das esferas públicas e privadas, tendo como característica básica o não-intervencionismo.

Erigido sob a égide da liberdade individual, o Estado Liberal tinha como papel, acima de tudo, garantir a liberdade das pessoas, daí a não-intervenção do Estado nas ordens social e econômica.

⁷ As seções 1.1 a 1.3 estão baseadas em Martins (2004, p. 19-25) e Maurano (2004, p. 1-5).

O Estado Liberal de Direito é o Estado mínimo, restrito às funções típicas e indelegáveis à iniciativa privada: defesa nacional, diplomacia, arrecadação de tributos, segurança interna, representação legislativa e judiciária. As demais atividades tinham seu exercício transferido aos particulares, pela via contratual, e a intervenção nos negócios privados restringia-se ao mínimo necessário.

É importante mencionar que esse modelo de Estado surgiu por inspiração na Revolução Francesa e, nesse sentido, seu surgimento foi significativamente influenciado pelos ideais de liberdade política e econômica. A sujeição a leis de conteúdo impessoal e caráter abrangente passou a ser a tônica para a manutenção da ordem pública.

Ocorre que a intervenção mínima do Estado nas ordens econômica e social gerou consequências indesejáveis, tais como a concentração econômica exacerbada, mediante o aparecimento de grandes monopólios, e desigualdade social acentuada. Essa situação acabou por dar lugar à formação de um proletariado miserável e ignorante, de um lado, e de um grupo de empresários bem-sucedidos, de outro.

As implicações negativas do Estado Liberal minaram a crença a respeito da conveniência de se relegar as ordens econômica e social a sua própria sorte. Como contraponto, surgiu o Estado do Bem-Estar Social, cujo ideário dizia respeito à gestão direta das referidas ordens pelo Estado, a fim de que fossem garantidas melhores condições de vida aos cidadãos.

1.2 – O Estado do Bem-Estar Social ou Intervencionista

Esse modelo de Estado surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial, mediante o reconhecimento da necessidade de implementação do ideal de igualdade, vista como relativamente mais importante do que as liberdades individual e econômica.

Dadas as distorções econômicas e sociais que tiveram lugar como decorrência do modelo liberal de Estado mínimo, passou-se a entender que o Estado deveria intervir diretamente na ordem social e econômica. Nesse contexto, a condução do processo de desenvolvimento econômico e social foi tida como atribuição estatal, cabendo-lhe promover, também, a igualdade entre os homens e prestar assistência aos mais necessitados.

No domínio económico, a intervenção direta do Estado foi propiciando uma ampliação gradativa e continuada do rol de atividades definidas como serviços públicos pela inclusão de atividades comerciais e industriais antes reservadas à iniciativa privada.

Assim é que o Estado foi assumindo responsabilidade por diversas atividades, especialmente as relativas à infra-estrutura (transportes, comunicações, exploração de petróleo, etc), sob a justificativa de assegurar a promoção do bem-estar geral.

A consolidação do Estado de Bem-estar Social ou Intervencionista ocasionou o crescimento excessivo do aparelho estatal para possibilitar o desempenho de diversas atividades que incluíam, praticamente, todos os setores da vida social, tornando a administração pública uma tarefa eminentemente complexa. A burocracia estatal, pautada, então, pelo mecanicismo, era ineficiente frente à nova situação e não era capaz de atender os objetivos de interesse público.

Em adição, a partir da década de 1970, vários fatores restritivos tais como as crises do petróleo, a crise de liquidez do mercado financeiro internacional, a sobrecarga fiscal e o excesso de demandas sociais ocasionaram o esgotamento do Estado do Bem-Estar Social ou Intervencionista e deram lugar a uma verdadeira “crise do Estado”.

1.3 – O Estado Regulador

A constatação das dificuldades e ineficiências do setor público para prover diretamente determinados bens e serviços de interesse coletivo, somada aos altos custos de produção e de manutenção desses bens e serviços, ocasionou um amplo processo de transformação, a partir do final da década de 1970, com a finalidade de reduzir, drasticamente, a atuação direta do Estado na Economia, repassado-se à livre iniciativa as atividades que, por sua natureza intrínseca, poderiam ser executadas por agentes privados.

A lógica subjacente, nas palavras de Canotilho (2002, p.351-352) era a seguinte:

“O Estado não tem de construir e manter infraestruturas rodoviárias, de energia, de telecomunicações, de tratamento de resíduos, mas deve assumir a responsabilidade reguladora dos serviços públicos de interesse geral. Neste sentido, se diz que o Estado Social assume hoje a forma moderna de Estado regulador de serviços públicos essenciais”.

Essa noção levou a um amplo processo de desestatização que incluía uma ou a combinação das seguintes ações: alienação de participações societárias estatais, inclusive controle acionário, abertura do capital de empresas públicas, dissolução de sociedades, alienação de ativos públicos e delegação da prestação de serviços públicos à iniciativa privada.

Ora, se o Estado não deveria mais prover bens e serviços diretamente por meio de empresas publicas, devendo abrir espaço à iniciativa privada, seria preciso, então, disciplinar as condições em que isso se daria. É nesse contexto que vai se inserir, precisamente, a regulação.

1.4 - O que é regulação

A regulação, como já foi mencionado⁸, se refere aos diversos atos normativos por meio dos quais os governos estabelecem exigências que devem ser cumpridas pelos agentes econômicos e/ou cidadãos. Esses atos normativos podem ser de várias espécies, tais como leis, decretos, regulamentos, acordos, circulares, portarias e resoluções.

A OCDE identifica três grandes categoriais de regulação (OECD, 1997, p. 6):

(I) Regulação econômica. Intervenção direta do governo nas decisões de mercado, tais como condições de entrada e saída, preços e grau de concorrência;

(II) Regulação social. Intervenção governamental para a proteção de interesses públicos como saúde, segurança e meio ambiente; e

(III) Regulação administrativa. Toda a série de exigências governamentais e formalidades administrativas necessárias para assegurar a aplicação das normas, tais como o preenchimento de formulários e outros documentos.

A regulação é uma forma contemporânea de ação do Estado. Sem dúvida, é, atualmente, um dos principais instrumentos por meio do qual os governos promovem o bem-estar social e econômico dos seus cidadãos.

Com o advento do Estado Regulador, no fim da década de 1970-início da década de 1980, assistiu-se a um crescimento expressivo da formulação de políticas reguladoras, como aponta Majone (1999, p.10) relativamente à Comunidade Européia nas três últimas décadas.

⁸ Ver nota de rodapé 1.

1.5 - Porque regular

De acordo com Salgado e da Motta (2005, p.4), a regulação econômica de um determinado mercado, alterando decisões de oferta e demanda, justifica-se quando os mercados falham em emitir sinais corretos de preço que garantiriam as escolhas adequadas e que, assim, maximizariam o bem-estar social.

Nas palavras de Majone (1999, p.6-7), as políticas reguladoras têm como objetivo corrigir vários tipos de falhas de mercado. Como pano de fundo da noção de falha de mercado, o autor aponta o teorema fundamental da economia do bem-estar, de acordo com o qual, sob algumas condições, os mercados competitivos levam a uma alocação eficiente de recursos, segundo os termos de Pareto (STIGLITZ, 1988 *apud* MAJONE, 1999, p.7). As falhas de mercado ocorrem quando uma ou mais condições para a validade do teorema não são satisfeitas.

Os tipos mais comuns de falhas de mercado se referem à assimetria de informação e à ocorrência de externalidades.

De acordo com o Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo Governo em março de 2003 com a finalidade de avaliar o papel das agências reguladoras setoriais no atual arranjo institucional brasileiro (BRASIL, 2003, p. 10), a assimetria de informação entre consumidores e produtores ocorre quando um lado do mercado é mais organizado e tem melhor acesso à informações do que o outro.

As externalidades se que referem aos efeitos de uma transação econômica não computados no mecanismo tradicional de preços, sobre uma terceira parte, e sobre os quais a terceira parte não tem controle. As positivas são relativas a efeitos que aumentam o bem-estar da terceira parte, por exemplo, reduzindo os seus custos de produção, enquanto as negativas se referem aos efeitos que reduzem o bem-estar, aumentando os custos de produção, por exemplo⁹.

Outras situações que justificam, economicamente, a intervenção regulatória são as seguintes:

(I) Ocorrência de monopólio natural. Situação em que, em função da tecnologia disponível, só é viável economicamente a existência de um único ofertante no mercado, em

⁹ Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Glossário Básico de Defesa da Concorrência, disponível em <http://www.seae.fazenda.gov.br/>

virtude da grande magnitude das economias de escala¹⁰, significando que um bem ou serviço pode ser fornecido por uma firma a um custo menor do que por duas ou mais firmas;

(II) Ocorrência de significativos investimentos irreversíveis, que são aqueles com expressivos custos irrecuperáveis. Custos irrecuperáveis (*sunk costs*) são custos que não podem ser recuperados quando a empresa decide sair do mercado;

(III) Existência de significativas barreiras à entrada de novas empresas ofertantes. Barreiras à entrada se referem a qualquer fator, em determinado mercado, que coloque um potencial competidor eficiente em desvantagem com relação aos agentes econômicos estabelecidos, como, por exemplo, a existência de custos fixos¹¹ elevados, custos irrecuperáveis, barreiras legais ou regulatórias, recursos de propriedade das empresas instaladas, economias de escala ou de escopo, grau de integração da cadeia produtiva, fidelidade dos consumidores às marcas estabelecidas e a ameaça de reação dos competidores instalados¹².

A regulação econômica procura, então, atenuar as falhas e as imperfeições de mercado. A atenuação ou a correção de falhas e de imperfeições de mercado, por meio da regulação, é conveniente para assegurar a proteção de importantes interesses sociais, tais como a saúde, o meio-ambiente, a prestação adequada de serviços de utilidade pública e os direitos dos consumidores.

Quando isso não é possível, substitui o mercado, incentivando ou determinando a alocação de bens e serviços em determinadas quantidades e qualidades, conforme argumenta-se no Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo Governo em março de 2003 com a finalidade de avaliar o papel das agências reguladoras setoriais no atual arranjo institucional brasileiro (BRASIL, 2003, p. 9).

A regulação econômica objetiva, em síntese, melhorar a eficiência produtiva ou econômica. Ela existe para, na ocorrência de falhas de mercado, assegurar que o resultado da interação entre os produtores e os consumidores de determinado bem ou serviço seja o mais

¹⁰ Ocorrem quando o custo médio da firma reduz-se (ou o produto médio aumenta) quando a produção cresce, a preços dados de insumos. De forma análoga, ocorrem quando o custo total de uma firma para produzir um determinado produto/serviço é menor do que o somatório do custo total de duas ou mais firmas para produzirem este mesmo produto/serviço ou quando a produtividade do trabalho aumenta quando o insumo utilizado aumenta. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando o aumento da produção numa empresa permitir a especialização de uma linha de produção ou a ocorrência de economias de aprendizagem (*learning economies*). Ver Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, Glossário Básico de Defesa da Concorrência, disponível em <http://www.fazenda.gov.br/seae/>.

¹¹ Custos que não dependem da quantidade produzida.

¹² Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, Glossário Básico de Defesa da Concorrência, disponível em <http://www.seae.fazenda.gov.br>.

eficiente possível, resultando em produtos ou serviços em quantidade, qualidade e preços adequados.

A regulação social é fundamental para proteger os grandes interesses coletivos da sociedade. É por meio dela que as empresas, por exemplo, são incentivadas a ter em conta, no âmbito de suas atividades, os custos sociais de suas ações em relação ao meio ambiente e que os consumidores podem dispor de um conjunto de informações mínimo necessário para as suas decisões relativas à aquisição de bens e serviços.

A regulação administrativa, por seu turno, é necessária a fim de que o governo possua registros confiáveis e informações suficientes para as suas ações.

1.6 – Os riscos e os custos inerentes à regulação

O atual ritmo acelerado das inovações tecnológicas altera constantemente a natureza da atividade econômica, criando novas indústrias e mercados, ampliando a possibilidade de competição e tornando cada vez mais rápido o desenvolvimento de novos produtos.

Isso estabelece o risco, sempre presente, de que a regulação esteja desatualizada e em descompasso com as novas realidades, diminuindo o ritmo da inovação e da alteração dos processos produtivos, gerando prejuízos para o para consumidores e empresários e provocando obstáculos para o crescimento econômico.

Além disso, apesar de bem-intencionada, a regulação pode, ainda, criar barreiras desnecessárias ao comércio, à concorrência, ao investimento, pode ocasionar o encarecimento dos preços aos consumidores e inibir o desenvolvimento de pequenas e médias empresas.

O potencial efeito perverso da regulação sobre as pequenas e médias empresas é especialmente preocupante. Essas empresas têm participação expressiva na economia de grande parte dos países do mundo e são, por isso, uma fonte importante de criação de empregos. Não obstante, a crescente complexidade do emaranhado regulatório e os seus custos subjacentes são fatores que dificultam sobremaneira a expansão das mesmas e, por conseguinte, inibem o empreendedorismo.

O Plano do Programa de Melhora Regulatória do México 2001-2006 (México, 2001, p.30) adverte que, ao se desenhar a regulação, deve-se atentar para que a intervenção governamental não seja excessiva e para que não sejam criados trâmites meramente burocráticos

que não sirvam adequadamente aos interesses da sociedade ou que sirvam de mecanismo de transferência de renda a grupos sociais específicos, respondendo a interesses particulares.

O referido Plano atribui essas falhas regulatórias à falta de coordenação entre os diferentes órgãos e níveis de governo, à pressão exercida por grupos de interesse particulares ou à inadequação do desenho da regulação.

Adicionalmente, é preciso levar em conta que exigências administrativas onerosas e desnecessárias podem fomentar a corrupção, além de significarem desperdício de recursos e perda de tempo que poderia ser alocado para finalidades produtivas e geradoras de riqueza para a sociedade.

Por fim, embora geralmente não acarrete impacto fiscal direto ao governo, a regulação implica custos reais aos consumidores e aos agentes econômicos, como bem demonstram Hahn e Litan (2003, p. 2). Segundo os autores, a regulação relativa à saúde, segurança e meio ambiente custa, anualmente, US\$ 200 bilhões, o que corresponde a 2% do produto interno bruto americano.

Estimativas da *Better Regulation Task Force-BRTF* (2005, p.2) inglesa apontam o custo anual da regulação na economia do Reino Unido como superior a £\$ 100 Bilhões, o que significa entre 10% e 12% do produto interno bruto, valor similar à arrecadação anual com o imposto de renda. Desse percentual, 30% corresponde a custos com regulação administrativa (*red tape*).

Conforme argumenta Majone (1999, p. 15), a diferença estrutural entre o Estado Intervencionista e o Estado Regulador pode ser examinada à luz da distinção básica entre duas fontes de poder governamental: a tributação e a despesa, de um lado, e a elaboração de regras, de outro. No plano concreto, essa é uma distinção entre políticas que requerem o dispêndio direto de recursos e as políticas relativas à regulação.

O ponto crucial, segundo o autor, é que as restrições orçamentárias têm impacto diminuto sobre a elaboração de normas, uma vez que o custo dos programas de regulação é absorvido por aqueles que são obrigados a obedecê-los e não por aqueles que os propõem, ao passo que os programas não-reguladores são limitados por dotações orçamentárias e, assim, pelo nível de receitas tributárias do governo.

O reduzido impacto da limitação orçamentária sobre os programas de regulação acarreta consequências significativas, ainda de acordo com Majone (1999, p. 17):

(I) Nem o Parlamento e nem o Governo determinam, de forma sistemática, o nível de atividade reguladora para um determinado período;

(II) Nenhum órgão é responsável por estabelecer prioridades relativas à política regulatória em todo o Governo;

(III) Os programas de regulação não são sujeitos a nenhum tipo de controle ou auditoria, ao contrário dos programas que envolvem despesas diretas.

Nada mais esclarecedor a respeito do custo “oculto” da regulação do que as palavras de Christopher De Muth (*apud* Majone, 1999, p.15-16), um antigo administrador em assuntos reguladores do *Office of Management and Budget* dos Estados Unidos:

“As cifras do orçamento e de receita são bons resumos do que está acontecendo nas políticas de bem-estar social, de defesa ou tributárias, e podem ser utilizadas para comunicar, de maneira eficiente, ao público em geral sobre o conflito dos grupos de interesse relativo, programa por programa, ... No mundo da regulação, todavia, onde o governo comanda, mas quase tudo ocorre na economia privada, geralmente nos faltam bons números agregados para descrever o que está sendo “tributado” e “dispendido” (sic) na busca da implementação das políticas públicas.”

Não obstante, o impacto da regulação é pouco discutido e pouco medido, sendo muito, muito menos debatido, por exemplo, do que o orçamento. A *BRTF* (2005, p.2) argumenta que isso provavelmente ocorra em virtude de serem os custos da intervenção regulatória subdivididos em inúmeros pequenos custos, algumas vezes invisíveis.

Isso não significa que a regulação seja, intrinsecamente, ruim ou desnecessária, aponta Sir David Arculus, Ex-Presidente da *BRTF* (*BRTF*, 2005, p.2). Pelo contrário, ela existe para proteger importantes interesses sociais. O ponto, apenas, é que quem elabora regulação tem o dever de prestar contas sobre o custo imposto sobre os regulados e de descobrir maneiras inovadoras para atingir os objetivos da regulação, ao menor custo possível. As pessoas, completa, Sir David Arculus, votam em ar mais limpo e segurança, mas não em burocracia, monitoramento excessivo e preenchimento de formulários.

Em virtude desses custos e riscos, programas de melhora/reforma regulatória se configuram como um instrumento de política pública fundamental, pela imposição, à Administração, de um conjunto de disciplinas que buscam, de maneira sistemática, melhorar a qualidade e a eficiência da regulação.

Tais programas estabelecem mecanismos de supervisão e de transparência contínua sobre o processo de elaboração regulatória e sobre a regulação, de maneira geral, com o propósito de, sistematicamente, controlar sua elaboração, avaliar seus resultados e tornar explícitos os seus custos e também seus efeitos para os diferentes grupos sociais.

2 – OS PROGRAMAS DE MELHORA/REFORMA REGULATÓRIA

2.1 – O Contexto geral

Em 1995, foi aprovada pelo Conselho de Ministros da OCDE uma recomendação (OECD, 1995) aos países membros sobre a melhora da qualidade da regulação governamental, que foi, nessa área, o primeiro marco internacional.

Foi recomendado aos países membros que os mesmos adotassem medidas para garantir a qualidade e a transparência da regulação por meio das seguintes iniciativas:

(I) Exame da qualidade e do desempenho dos processos administrativo e político para o desenvolvimento, a implementação, a avaliação e a revisão da regulação, utilizando como guia os princípios estabelecidos na Lista de Checagem para a Decisão Regulatória¹³, que fazia parte da recomendação;

(II) Desenvolvimento de procedimentos administrativos e gerenciais, em conformidade com os princípios legais de cada país, por meio dos quais “princípios de qualidade regulatória”, tais como os que acompanhavam a recomendação, fossem refletidos nas decisões regulatórias;

(III) Integração de “princípios de qualidade regulatória” ao processo regulatório de todos os níveis de governo, para a produção de regulação que seja eficiente, flexível e transparente;

(IV) Atenção especial para a qualidade e a transparência da regulação que pode ter impacto em outros países, afetar o comércio internacional, o investimento ou outro aspecto das relações internacionais.

Recomendou-se ao Comitê de Gestão Pública da Organização¹⁴ o mapeamento das estratégias gerenciais possíveis para aperfeiçoar o processo decisório envolvendo a regulação e a preparação de um relatório sobre a efetividade dos países membros em garantirem a qualidade da

¹³ *The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making.*

¹⁴ *Public Management Committee*, à época.

regulação governamental por meio da integração de “princípios de boa decisão regulatória” aos seus sistemas regulatório-administrativos.

A Lista Referencial de Checagem para a Decisão Regulatória é composta de dez perguntas sobre decisões regulatórias que podem ser aplicadas em todos os níveis de decisão e de elaboração de políticas. As perguntas refletem os princípios de “boa decisão” que são utilizados nos países membros da OCDE para aprimorar a efetividade e a eficiência da regulação por meio do explicitamento da sua base legal e factual e do esclarecimento das opções disponíveis.

A Lista pode auxiliar os reguladores a tomar melhores decisões porque estabelece um processo decisório mais organizado e previsível, identificando a regulação existente que esteja ultrapassada ou que seja desnecessária, e torna as ações do governo mais transparentes.

Quadro 1 – Lista Referencial de Checagem para a Decisão Regulatória, OCDE - 1995

- 1 – O problema está corretamente definido?;
- 2 – A ação do governo é justificada?;
- 3 – A regulação é a espécie mais indicada de ação governamental a ser adotada?;
- 4 – Há base legal para a intervenção regulatória?;
- 5 – Qual o nível de governo indicado para essa intervenção regulatória?;
- 6 – Os benefícios justificam os custos?;
- 7 – Os efeitos distributivos entre os diferentes grupos sociais são transparentes?;
- 8 – A regulação é clara, consistente, compreensível e acessível aos usuários?;
- 9 – Todas as partes interessadas tiveram a oportunidade de apresentar suas visões?;
- 10 – Como se dará o cumprimento da regulação?

Fonte: OECD, 1995, p. 14 a 19.

Com o propósito de atender um item da recomendação de 1995, em 1997 a OCDE concluiu um relatório (OECD, 1997) sobre as iniciativas de melhora/reforma regulatória nos países membros, no âmbito do qual algumas recomendações de política para a melhora/reforma regulatória foram propostas, por meio de um conjunto de princípios para a “boa regulação”.

Em 2005, as recomendações de política foram revisadas. Não houve alteração nos sete princípios originais, mas as notas explicativas e as recomendações subordinadas foram

expandidas. O conceito de melhora/reforma regulatória havia mudado. O foco, na década de 1990, era nos passos a serem adotados para reduzir a ação governamental e os esforços eram, geralmente, levados a cabo mediante iniciativas isoladas. No entanto, percebeu-se que iniciativas isoladas não conseguem substituir uma abordagem coerente e abrangente no âmbito do governo como um todo¹⁵ para criar um ambiente regulatório favorável à criação e ao crescimento de empresas, à obtenção de ganhos de produtividade, à concorrência, ao investimento e ao comércio internacional.

A nova expressão então cunhada “Princípios para a Qualidade e o Desempenho Regulatórios” (OECD, 2005) captura, na opinião da OCDE, a necessária abordagem dinâmica, contínua e abrangente para a implementação das iniciativas de melhora/reforma regulatória no Século XXI.

Quadro 2 - Princípios para a Qualidade e o Desempenho Regulatórios, OCDE - 1995/2005

- 1 – Adotar, no nível político, programas de melhora/reforma regulatória que estabeleçam objetivos claros e diretrizes para implementação;
- 2 – Avaliar o impacto¹⁶ e revisar a regulação sistematicamente para garantir que ela atenda, de maneira eficiente e efetiva, aos objetivos para os quais foi criada, num contexto econômico e social complexo e mutável;
- 3 – Garantir que a regulação, as instituições reguladoras encarregadas de sua implementação e os processos regulatórios sejam transparentes e não discriminatórios;
- 4 – Revisar e fortalecer, onde necessário, a efetividade e a aplicação da política de concorrência;
- 5 – Estabelecer regulação econômica em todos os setores para estimular a concorrência e a eficiência e eliminar toda a regulação possível, exceto em situações em que seja claramente demonstrado que a regulação é a melhor maneira de atender o interesse público;
- 6 – Eliminar barreiras regulatórias desnecessárias ao comércio e ao investimento por meio de políticas de liberalização e incentivar a abertura do mercado por meio do processo regulatório, dessa maneira aumentando a eficiência econômica e a competitividade; e
- 7 – Identificar interfaces importantes com outros objetivos de política e desenvolver políticas que atendam esses objetivos de maneira complementar à melhora/reforma regulatória.

Fonte: OECD, 1997, p. 27 a 37.

¹⁵ Essa abordagem é referida como *whole-of-government approach*.

¹⁶ Análise de impacto regulatório é o exame e a quantificação dos custos e dos benefícios prováveis decorrentes de novas normas regulamentares ou de alterações propostas em normas já existentes. É um instrumento formal que permite a explicitação dos problemas regulatórios, das opções disponíveis de política e das consequências das decisões regulatórias, em cada caso concreto. Ver OECD (2005, p. 5).

2. 2 - O que são e para o que servem

A intervenção regulatória, como já se viu, passou a ganhar extrema importância em razão da crescente complexidade e da mutabilidade das economias e da necessidade de resolver complexos problemas sociais.

A qualidade da regulação, sendo esta uma das principais ferramentas de atuação dos governos nas últimas décadas, passou a ser fundamental para a efetividade da ação governamental e para o desenvolvimento econômico dos países.

A concorrência em nível global, por seu turno, implica a necessidade de as economias serem extremamente competitivas e eficientes. A revisão constante da regulação doméstica pode significar um fluxo mais livre de bens, serviços, investimentos e tecnologia que movimenta a economia, leva as empresas a atingirem padrões internacionais e beneficia consumidores.

Além disso, em tempos em que o equilíbrio fiscal é a tônica da atuação dos governos, é de suma importância que a intervenção regulatória seja mais efetiva e realizada a menores custos.

O Primeiro-Ministro britânico, Tony Blair (BRTF, 2005, p.6) define da seguinte maneira a importância conferida por seu governo ao tema da melhora da regulação:

“Better regulation is a priority because reducing bureaucracy for business and front line public services is essential if we are to improve productivity and competitiveness and to deliver better public services .”

No sentido do que já foi visto ao longo deste trabalho, um programa de melhora/reforma regulatória significa um mix de medidas de regulação, desregulamentação, re-regulamentação e reestruturações institucionais, preferencialmente, no âmbito de toda a economia.

Significa revisar normas que implicam entraves desnecessários à concorrência e à inovação, reduzir custos burocráticos para os negócios privados, aumentar a transparência dos regimes regulatórios e, por meio de todas essas ações, favorecer o crescimento econômico.

As iniciativas de melhora/reforma regulatória começaram, em muitos países, com a revisão de regulação econômica. Programas de eliminação de monopólios públicos, de privatização de ativos e empresas estatais e de introdução de concorrência em setores regulados, acompanhados da criação de agências reguladoras setoriais, foram o modelo mais comum. Em seguida, deram lugar a programas mais amplos, que incluíam grande parte da economia e várias áreas de política.

A adoção de um foco mais amplo para as ações de melhora regulatória, mediante uma abordagem ampla, sistemática, coerente e contínua, no âmbito do governo como um todo, com o objetivo de ampliar a capacidade de ação governamental efetiva, e fazê-la a custos menores, no âmbito de mercados competitivos, mutáveis e globais, tem sido a tônica adotada pelos países que mais têm obtido destaque na área.

Os governos têm se referido a esses programas de melhora/reforma regulatória por meio de expressões de *marketing* como “regulação mais inteligente”¹⁷, utilizada pelo Canadá, enquanto a Comissão Europeia tem mencionado “menos é mais”¹⁸ e o Reino Unido tem feito referências como “faça de forma simples, faça melhor”¹⁹.

Os programas de melhora/reforma regulatória normalmente envolvem, também, aspectos relativos à profissionalização da gestão pública, à gestão por metas, à avaliação de desempenho dos servidores públicos (determinadas categorias ou todas), à utilização obrigatória de mecanismos de consulta pública previamente à edição de nova regulação, à simplificação de exigências administrativas e à utilização de expedientes de governo eletrônico como forma de potencializar a participação da sociedade nos processos de elaboração regulatória, o controle social e a prestação de serviços e informações ao público em geral.

Diante do exposto, é possível concluir que existe um consenso internacional no sentido de que é imperativo racionalizar a ação regulatória: é preciso regular melhor. Para isso, é preciso que os governos sistematizem programas com essa finalidade, no âmbito do setor público como um todo.

¹⁷ *Smarter regulation.*

¹⁸ *Less is more.*

¹⁹ *Make it simple, make it better.*

Devido à importância das análises de impacto regulatório e dos órgãos de coordenação central e de controle de qualidade regulatória, no contexto dos programas de melhora/reforma regulatória, vamos analisar esse dois elementos, de forma específica, a seguir.

2.3 – As análises de impacto regulatório – AIR

A análise de impacto regulatório – AIR, de acordo com a OCDE (OECD, 2005, p. 5), é o exame e a quantificação dos custos e dos benefícios prováveis decorrentes de novas normas ou de alterações propostas em normas já existentes. É um instrumento formal que permite a explicitação dos problemas regulatórios, das opções disponíveis de política e das consequências das decisões regulatórias, em cada caso concreto, mediante a utilização de dados empíricos.

Por si só, a AIR não é capaz de determinar as decisões regulatórias, mas consegue informar as discussões e o processo decisório com dados concretos que clareiam o leque de opções disponíveis.

As AIR foram mencionadas explicitamente no âmbito de uma das recomendações de política do Relatório de 1997 da OCDE (OECD, 1997, p.6), uma vez que conferem estrutura, consistência, rigor e transparência à revisão regulatória sendo, por isso mesmo, tidas como componentes essenciais dos programas de melhora/reforma regulatória.

Na avaliação daquela Organização (OECD, 2004, p.2), no entanto, as AIR não podem ser vistas como uma panacéia e também não existem em um vácuo. A experiência dos países membros tem demonstrado que existe uma grande correlação entre AIR e um processo de desenvolvimento regulatório de abordagem ampla dentro do governo.

Os países da OCDE têm adotado vários formatos legais para instituir as AIR: leis (República Checa, Coreia, México); decretos/ordens presidenciais (Estados Unidos); diretivas do primeiro-ministro (Austrália, Áustria, França, Itália e Holanda); e resoluções, guias de análise ou outro instrumento equivalente (Canadá, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Alemanha, Portugal, Suécia e Reino Unido).

A instituição de AIR por meio de instrumentos normativos que explicitam o apoio das mais altas esferas políticas tende a facilitar a implementação dos programas.

Teoricamente, existem vários tipos de análise de impacto, variado escopo de cobertura e diferentes denominações para a análise. Os métodos analíticos mais comuns são análise

custo/benefício, custo/efetividade e análise de risco. Alguns modelos de AIR são mais focados em determinadas áreas específicas e outros são simples listas de checagem. A análise custo/benefício que considera o benefício líquido é a mais desejável, segundo opinião da OCDE (OECD, 2004, p.2).

Na prática, contudo, muitos países não adotam uma análise custo/benefício rigorosa, em virtude da dificuldade envolvida na quantificação de custos e benefícios, e passaram a adotar sistemas mais flexíveis.

Alemanha, Austrália, Canadá, Coréia, Dinamarca, Estados Unidos, Itália, Japão, México, Nova Zelândia, Noruega, Polônia e Reino Unido possuem um sistema semelhante de análise em termos de escopo de cobertura, controle de qualidade, análise custo/benefício e consideração de efeitos na concorrência e na abertura do mercado.

A União Européia passou a adotar uma análise de impacto integrada a partir de janeiro de 2003. Antes disso, análises setoriais eram realizadas por vários departamentos, o que acabou sendo considerado ineficiente.

A necessidade de integração das AIR no âmbito de uma política regulatória mais focada, efetiva e inteligente é amplamente difundida atualmente. A maioria dos países da OCDE introduziu as AIR a partir de meados da década de 1990 (OECD, 2005 b, p.6). No final do ano 2000, catorze países já as utilizam amplamente e outros seis as utilizavam para pelo menos alguns tipos de regulação.

Em contraste, poucos estudos consideraram a utilização de AIR em países em desenvolvimento. Embora alguns países dessa categoria estejam começando a utilizar alguma forma de análise de impacto, os métodos utilizados são geralmente incompletos e não aplicados sistematicamente em várias áreas de política (Kirkpatrick, Parker and Zhang, 2003, *apud* OECD, 2005 b, p. 3)

Vale observar, no entanto, que desenhar e aplicar um programa de AIR não é fácil. Os principais desafios e dificuldades se referem à adequada definição do escopo de cobertura e das estratégias de coleta de dados e à garantia do apoio político necessário ao seu cumprimento efetivo.

Como já foi dito, não existe um modelo único de AIR. Seu desenho deve levar em conta o contexto institucional, social, legal e cultural do país em que será utilizada. Contudo, a

experiência dos países da OCDE permitiu que fossem estabelecidas algumas boas práticas, descritas a seguir, para o desenho de um sistema de AIR efetivo.

Quadro 3 - Boas Práticas para a Introdução de uma Análise de Impacto Regulatório (AIR) Efetiva, OCDE - 1997

- 1 – Maximizar o comprometimento político com a AIR;
- 2 – Alocar responsabilidades para o programa de AIR com cautela;
- 3 – Treinar os reguladores;
- 4 – Utilizar um método analítico consistente, mas flexível;
- 5 – Desenvolver e implementar estratégias de coleta de dados;
- 6 – Focar os esforços de AIR;
- 7 – Integrar a AIR ao processo de elaboração regulatória tão cedo quanto possível;
- 8 – Comunicar os resultados;
- 9 – Envolver o público extensivamente;
- 10 – Aplicar a AIR à regulação já existente e a novas propostas de regulação.

Fonte: OECD, 2005 b, p. 15.

Algumas lições mais imediatas e valiosas também podem ser tiradas da experiência dos países da OCDE:

(I) É inteligente iniciar os programas de AIR de forma modesta e ampliar o escopo e a escala de utilização das análises à medida em que o país for ganhando mais experiência e à medida em que a ferramenta começar a ser realmente aceita;

(II) Possuir um foco definido é fundamental quando os recursos são escassos. As AIR devem ser focadas nas normas que tendem a causar maior impacto;

(III) Para maximizar a utilização dos recursos, é útil realizar análises preliminares para identificar as normas que requererão análise completa e aquelas para as quais será aceitável uma análise simplificada;

(IV) Não existe consenso sobre o melhor método analítico a ser empregado. Existe muita controvérsia em relação ao estabelecimento da adequada “taxa de desconto social” a ser utilizada para as análises custo/benefício, à valoração de benefícios intangíveis e à forma de se lidar com o risco e com a incerteza. A maioria dos países utiliza uma combinação de métodos quantitativos e qualitativos;

(V) A AIR deve ser integrada ao processo decisório tão cedo quanto possível. É comum, porém, que a análise seja preparada em etapas já bastante avançadas do processo, depois que as escolhas relevantes já foram adotadas e quando, então, servem apenas para justificar as decisões;

(VI) Integrar a AIR às políticas governamentais requer uma mudança cultural significativa no comportamento de reguladores, políticos, grupos de interesse e da sociedade em geral. Isso significa que implementar a AIR é um processo longo, que requer apoio político consistente e sustentado até que se torne parte da cultura administrativa e política do país;

(VII) O controle de qualidade é um problema comum nas AIR, inclusive em países da OCDE. É recomendável, por isso, a existência de um órgão de supervisão e coordenação central que deve ter a necessária autoridade para contestar as análises elaboradas e para solicitar revisões.

2.4 – O Papel dos órgãos de coordenação central e de controle de qualidade regulatória²⁰

A existência de órgãos centrais de coordenação e de controle de qualidade regulatória fundamenta-se na noção de programas de melhora/reforma regulatória de caráter amplo no âmbito do governo como um todo.

Isso porque, como já foi explorado anteriormente neste trabalho, para que as iniciativas de melhora/reforma regulatória sejam efetivas, é importante que tenham caráter amplo, alcançando todo o setor público, ou correm o risco de ter como resultado apenas a criação de algumas ilhas de excelência administrativa.

Oitenta e dois por cento dos países da OCDE possuem, no âmbito da administração central, órgãos de coordenação e de controle de qualidade regulatória. Dos vinte e dois países da OCDE que possuem órgãos de coordenação regulatória, em vinte deles o mesmo está ligado ao

²⁰ Esta seção é baseada em Azumendi (2006, p.33-39).

Gabinete do Primeiro-Ministro ou ao Presidente, o que indica, na experiência internacional, a prevalência do modelo de órgão da administração central dotado de significativos poderes administrativos, em detrimento do modelo alternativo de comitê ministerial.

De acordo com a experiência da OCDE (*apud* AZUMENDI, 2006, p. 36), é possível identificar 3 principais funções que podem ser exercidas por órgãos de coordenação central e de controle de qualidade regulatória:

(I) Assessoramento e apoio. O órgão participa da elaboração de guias, procedimentos instrutivos e treinamento de funcionários de outros órgãos;

(II) Participação no processo de elaboração regulatória. O órgão participa do processo de elaboração da regulação, melhorando a qualidade da norma, tanto em termos substantivos quanto de técnica legislativa; e

(III) Promoção da qualidade regulatória. Grupos consultivos responsáveis por elaborar propostas ao governo, normalmente de caráter estrutural e de longo prazo, tais como o desenvolvimento de mecanismos e instrumentos regulatórios.

Os órgãos de coordenação central e de controle de qualidade regulatória normalmente têm atuação restrita aos órgãos da administração central, sendo excluídas de seu alcance, por seu caráter autônomo, as agências reguladoras setoriais. Exceção a essa regra é o que ocorre no Canadá, em que as recomendações do *Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat* são vinculantes para todos os órgãos da administração central e também para as agências reguladoras.

No caso dos Estados Unidos, o *Office of Management and Budget - OMB*, diretamente ligado à Casa Branca, tem competência para intervir no processo regulatório das agências independentes em algumas circunstâncias: para o tratamento de questões regulatórias existentes no âmbito da Ordem Executiva nº 12.866 (Agenda Regulatória e Plano Regulatório) e também para a obtenção de informações no âmbito de aplicação da Lei de Simplificação Administrativa (*Paperwork Reduction Act*), de 1995. Aplicam-se também às agências independentes os Guias de Qualidade de Informação (*Information Quality Guidelines*) e os Guias de Qualidade da Informação para a Revisão entre Pares Departamentais (*Final Information Quality Guidelines for Peer Review*).

Em virtude da Agenda Regulatória, os órgãos devem preparar um agenda de toda a regulação em desenvolvimento ou sob revisão, contendo, no mínimo, o sumário da ação

regulatória, o fundamento legal da medida e a data limite para a emissão da ação. A agenda é publicada duas vezes por ano e traz ao público informação, em linguagem simples, sobre a regulação que vai entrar em vigor nos próximos seis meses (AZUMENDI, 2006, p. 20).

O Plano Regulatório é publicado uma vez por ano, como parte da publicação de outono da Agenda Regulatória, servindo como uma declaração de prioridades da Administração em matéria de política regulatória. Em virtude dele, cada órgão deve encaminhar ao *Office of Information and Regulatory Affairs - OIRA* do *Office of Management and Budget – OMB* um Plano no qual informa as ações regulatórias significativas²¹ mais importantes que o órgão planeja editar. Esses Planos formam a base do Plano Regulatório a ser publicado pelo Poder Executivo.

O caso do Reino Unido e da *Better Regulation Task Force – BRTF* merece destaque no que se refere a um bem-sucedido exemplo de órgão promotor da qualidade regulatória.

Em 1997, criou-se, no âmbito do Gabinete do Primeiro-Ministro britânico, um grupo consultivo de assessoramento em matéria de melhora/reforma regulatória. O grupo era formado por membros, não-remunerados, provenientes do setor público, de distintas áreas do setor privado e da sociedade em geral: indústria, microempresariado, associações de consumidores, sindicatos e profissionais autônomos.

O grupo atuava principalmente por meio da elaboração de relatórios temáticos substantivos²² e teve uma influência considerável no processo de melhora/reforma regulatória no Reino Unido, tendo recebido resposta do governo a várias de suas propostas.

A *BRTF* elaborou, também, cinco princípios para a boa regulação. Os princípios foram publicados pela primeira vez em 1997 e foram revistos no ano 2000.

²¹ De acordo com a Ordem Executiva nº 12.866, uma ação regulatória é significativa quando: 1) tem um impacto anual na economia igual ou superior a US\$ 100 milhões ou afeta negativamente a economia, um setor econômico, a produtividade, a concorrência, o emprego, o meio ambiente, a saúde, a segurança pública, ou os governos estaduais ou locais; 2) cria uma séria inconsistência ou interfere com uma ação adotada por outro órgão; 3) altera o impacto orçamentário de benefícios sociais, subsídios, pagamentos a usuários; 4) introduz aspectos legais ou de políticas fora dos mandatos legais, das prioridades do Presidente ou dos princípios estabelecidos na Ordem Executiva.

²² Alguns dos relatórios mais marcantes foram: *Routes to Better Regulation – A Guide to Alternatives to Classic Regulation; Regulation – Less is More: Reducing Burdens, Improving Outcome; Make it Simple, Make it Better; Avoiding Regulatory Creep; Independent Regulators; Economic Regulators.*

Quadro 4 - Os Cinco Princípios da Boa Regulação da BRTF inglesa, 1997/2000

1 – Proporcionalidade. Os reguladores só devem intervir quando necessário. A intervenção deve ser apropriada ao risco em questão e os custos correspondentes devem ser identificados e minimizados;

2 – Prestação de contas. Os reguladores devem ser capazes de justificar suas decisões e devem ser sujeitos a discussão pública;

3 – Consistência. As normas e padrões governamentais devem ser coordenados e implementados de maneira justa;

4 – Transparência. Os reguladores devem ser abertos e a regulação, simples de entender e de implementar;

5 – Foco. A regulação deve ser focada no problema e deve minimizar os efeitos colaterais.

Fonte: BRTF, 2005, p. 26 a 27.

O êxito foi tamanho que o Parlamento inglês transformou a *BRTF*, a partir de 2006, em Comissão Independente – *Better Regulation Commission*, transportando-a para dentro da estrutura governamental e atribuindo-lhe competência para revisar a regulação departamental em matéria de simplificação administrativa.

Vale destacar também o caso do México, em que a *Comisión Federal de Mejora Regulatoria* – *COFEMER* desempenha funções tanto consultivas quanto de participação no processo regulatório. A agência cumpre funções de assessoramento ao Poder Executivo em matéria de revisão da regulação federal e de intervenção em determinados aspectos do processo regulatório, especialmente no que se refere à análise de impacto.

A experiência mexicana vem sendo amplamente elogiada pela comunidade internacional como um exemplo de programa de melhora/reforma regulatória bem sucedida, em especial no que se refere à análise de impacto regulatório.

A lei mexicana exige que todos os órgãos, inclusive agências independentes, encaminhem manifestações de impacto regulatório em relação aos atos administrativos de

alcance geral²³. Os requisitos e os componentes e etapas para a manifestação de impacto regulatório encontram-se estabelecidos em um manual elaborado pela própria *COFEMER*.

2.5 – Os efeitos dos Programas

Programas que envolvam a redução dos custos burocráticos para os negócios e que ampliem a transparência dos regimes regulatórios incentivam o empreendedorismo, a concorrência e o crescimento econômico e têm como consequência natural a criação de empregos.

Programas que diminuam a burocracia no relacionamento Estado-cidadão, principalmente no que se refere ao cidadão enquanto contribuinte, libera tempo precioso para a iniciativa individual.

Economias mais produtivas, flexíveis e dotadas de acentuada capacidade de inovação estão melhor aparelhadas, por sua vez, para atender o interesse público e lidar com questões sociais complexas, como as características do mundo contemporâneo.

A experiência nos países da OCDE tem demonstrado que iniciativas sistemáticas de melhora/reforma regulatória contribuem para o bom desempenho dos governos e da economia. Os efeitos positivos advindos desse tipo de programa são, normalmente, os seguintes: estímulo à inovação, criação de empregos, aumento da produtividade, queda do nível de preços, aumento da qualidade dos produtos, aumento da competitividade e, por consequência, crescimento econômico. Não é fácil, no entanto, isolar os efeitos dos programas dos diversos outros fatores que afetam o desempenho econômico (OECD, 1997, p. 11-22).

Em uma perspectiva mais geral, os programas em questão acarretam mudanças no comportamento das firmas, dos trabalhadores e dos cidadãos. Essa alteração “cultural” reforça os efeitos da melhora/reforma, principalmente pelo incentivo ao empreendedorismo.

Em virtude do acirramento da pressão competitiva, por exemplo, que tende a decorrer da eliminação de regulação econômica desnecessária, as empresas tendem a tornar-se mais

²³ De acordo com a Lei Nacional de Procedimentos Administrativos, os atos de alcance geral são aqueles que para surtir efeito devem ser publicados no Boletim Oficial da Nação. A Lei menciona vários exemplos: regulamentos, decretos, acordos, manuais e metodologias (AZUMENDI, 2006, p. 41).

eficientes e produtivas, conforme pode se depreender do ocorrido em países da OCDE (OECD, 1997, p. 11-14):

- Na Europa, o crescimento da produtividade do trabalho no setor de manufaturas, que foi afetado por um programa de reforma, foi o dobro do que ocorreu em outros setores (14 % contra 7,5% no período 1986-91);
- No setor de transporte aéreo americano, as tarifas diminuíram em um terço entre 1976 e 1993, sendo que mais da metade desse declínio é atribuído à desregulamentação. Após a liberalização do setor na Europa, 800 novas licenças foram concedidas e mais pessoas utilizam as tarifas econômicas de menor preço;
- A liberalização do mercado de telecomunicações e o avanço tecnológico deram lugar a novos serviços e significativos ganhos de eficiência. A eliminação dos monopólios incentivou o desenvolvimento de novas tecnologias e aumentou o número de assinantes de telefones celulares nos países da OCDE de 700.000, em 1985, para 71.000.000, em 1995. Depois das reformas, os preços de serviços telefônicos caíram 63% no Reino Unido e 41% no Japão, enquanto os preços para o serviço de longa distância caíram 66% na Finlândia;
- Como consequência da maior eficiência das empresas, os preços caíram significativamente onde foram adotados programas que acirraram a pressão competitiva ou impuseram regulação de preços com base em incentivos à eficiência.

De acordo com o relatório da OCDE de 1997 sobre a reforma regulatória, após a eliminação de regulação econômica desnecessária, a redução de preços nos setores regulados variou de 5 a 66%, dependendo do setor e do país (OECD, 1997, p.12). Nem toda a redução dos preços pode ser atribuída às reformas, sendo parte devida a avanços tecnológicos. Não obstante, o relatório afirma, com base na experiência passada, que as reformas implicam ganhos de eficiência substanciais.

As iniciativas de melhora/reforma regulatória, no que se refere à regulação administrativa, revestem-se de um enorme potencial também (OECD, 1997, p. 14). As exigências administrativas custam aos empresários de 3 a 4% do Produto Interno Bruto da Europa, segundo estimativa da OCDE. As pequenas e médias empresas - PME são as mais atingidas, tendo em

vista que possuem menor capacidade e escala para lidar com o emaranhado regulatório que o Estado lhes impõem.

No Canadá, as pequenas empresas gastam 8% das receitas para atender às exigências governamentais, enquanto as empresas maiores gastam 2%. A diminuição e a racionalização das exigências administrativas implicam, portanto, a liberação de recursos para atividades produtivas e para novos negócios.

Tendo em vista a grande importância econômica das PME, que, nos países da OCDE respondem por 40 a 80% do total de empregos da economia, é particularmente importante melhorar o ambiente de negócios para essas empresas.

Os efeitos das reformas nas taxas de crescimento econômico e no nível de produto são mais difíceis de serem estimados. Apesar disso, o resultado de um exercício realizado no âmbito de um modelo analítico desenvolvido pela OCDE sugeriu ganhos significativos após a liberalização dos setores de energia, de telecomunicações, transporte aéreo e distribuição de varejo. O trabalho da OCDE também indica que o salário real também tende a aumentar após as reformas. A Austrália estima que seu ganho após a reforma foi por volta de 5, 5 % do PIB. O Mercado Comum Europeu aumentou a renda da Europa em 1,5% de 1987 a 1993.

Países mais intensamente regulados podem esperar aumentos reais no PIB da ordem de 3 a 6% após programas ambiciosos de melhora/reforma regulatória.

Outro ponto interessante é que programas de melhora/reforma regulatória têm, ainda, o condão de ampliar a legitimidade do governo. A diminuição das inúmeras exigências administrativas à iniciativa privada diminui o grau de discricionariedade interventiva e, com isso, as oportunidades para a corrupção.

A diminuição dessas exigências pode também reduzir a economia informal, por meio do estabelecimento de regimes menos onerosos. Na Cidade do México, por exemplo, um programa levado a cabo em 1995 levou 10.000 pequenas e médias empresas para a formalidade (OECD, 1997, p.18).

Os benefícios dos programas de melhora/reforma regulatória são mais rápidos e podem ser potencializados pelo contexto geral favorável da economia do país, incluindo, especialmente, a estabilidade macroeconômica e a flexibilidade do mercado de trabalho.

Por outro lado, os benefícios tendem a ser retardados se a política de concorrência não é efetiva na prevenção de práticas anticompetitivas após a reforma.

O tempo necessário para o ajuste completo varia de acordo com o país e com o setor em questão, mas espera-se que leve, no mínimo, alguns anos. O Reino Unido e a Nova Zelândia ainda estão em fase de ajuste em relação a programas iniciados nos anos 80.

O tempo necessário para que os benefícios dos programas comecem a ser sentidos varia, também, em função do tempo de resposta dos setores atingidos e do tempo de resposta do resto da economia ao ajuste dos setores atingidos.

Os programas de melhora/reforma regulatória não acarretam, no entanto, apenas implicações positivas. Os benefícios das reformas tendem a ser difusos por toda a economia, ao passo de que os custos de transição tendem a ser, normalmente, concentrados em setores específicos. O custo da transição para um regime regulatório mais eficiente pode ser alto, especialmente nos setores mais “protegidos”.

De forma localizada, é quase provável haver desemprego, queda na qualidade dos serviços e outros desequilíbrios. O custo do desemprego pode ser particularmente alto se atingir grupos sociais mais vulneráveis, como o de trabalhadores menos qualificados.

Não obstante, é possível minimizar os custos de transição por meio da coordenação das reformas com outras políticas públicas específicas.

2.6 – Estratégias para um Programa bem-sucedido

As dificuldades para começar, manter e completar um programa de melhora/reforma regulatória são significativas, porém comuns a todos os países que já tentaram implementar esse tipo de programa. Referem-se, em geral, a interesses velados, no âmbito dos setores públicos e privado, contra as reformas, ao medo e à insegurança quanto aos seus resultados e à grande complexidade envolvida durante todo o processo.

A experiência nos países da OCDE sugere alguns pontos a serem considerados para a adequada estruturação de programas de melhora/reforma regulatória (OECD, 1997, p. 24-27):

(I) Liderança política é essencial. Uma vez que as reformas sempre implicam custos de transição difíceis de serem encarados, normalmente só são iniciadas após a agudização das dificuldades enfrentadas pelos países. Uma liderança política persistente e claramente pró-

reforma é essencial para que os problemas adequados sejam enfrentados, apesar dos custos da transição localizados, e, principalmente para levar adiante o movimento;

(II) A necessidade da reforma deve ser amplamente comunicada. Uma das etapas mais importantes da reforma tem início antes de qualquer medida ser adotada. Trata-se da comunicação da necessidade e dos benefícios da reforma, dando-se oportunidade para a construção de um amplo consenso social a seu favor. É fundamental franquear a participação nos debates a todos os grupos atingidos;

(III) Reformas articuladas funcionam melhor que reformas estanques. Por reforma articulada entende-se uma reforma baseada em um pacote completo e transparente de medidas e destinada a atingir objetivos específicos dentro de um cronograma pré-estabelecido.

É possível apontar várias vantagens advindas desse tipo de abordagem: os benefícios tendem a aparecer mais rápido, as partes afetadas têm uma noção melhor da necessidade de mudança, os interesses velados têm menos oportunidades de bloquear as medidas e a reforma tende a obter maior consenso social. Esse tipo de reforma facilita, ainda, a ponderação entre os diversos objetivos de política que podem estar envolvidos.

Por outro lado, as reformas estanques tendem a não ser planejadas levando-se em conta o contexto geral das reformas, tendem a ser iniciadas pelas medidas mais fáceis, mesmo que não sejam as de maior impacto e, por isso, têm resultados mais imprevisíveis e menos eficientes. Esse tipo de reforma, por ser menos previsível, tende a ter efeito negativo nos investimentos, haja vista a insegurança que se gera quanto à configuração definitiva do ambiente de negócios;

(IV) A seqüência adequada deve ser planejada, mas oportunidades de ação não devem ser desperdiçadas. A seqüência mais adequada do ponto de vista econômico nem sempre é a mais adequada do ponto de vista político. A maioria dos países tem adotado uma abordagem pragmática quanto ao problema do adequado seqüenciamento das reformas, já que esperar pela oportunidade ótima pode atrasar o início das medidas por longos períodos;

(V) Cooperação internacional e coordenação podem ajudar. Colocar a reforma em perspectiva internacional atrai atenção política e ajuda a criar consenso. A grande quantidade de informação sobre as reformas adotadas em outros países, bem como sobre os seus resultados práticos, são argumentos difíceis de refutar.

2.7 – Os Programas na prática

A melhora/reforma regulatória, devido à sua importância estratégica, é a área de política pública que tem se expandido com maior rapidez na última década²⁴. Todos os países desenvolvidos, independentemente de suas visões sobre o Estado e sobre o mercado, têm estabelecido algum tipo de programa dessa natureza.

O quadro que se segue resume as diferentes estratégias de reforma/melhora regulatória em curso em alguns países selecionados em função da qualidade de seus programas:

²⁴ Secretaria de Economia do México, *Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006* (2001, p. 35).

Quadro 5 – Programas de Melhora/Reforma Regulatória no Mundo

País	Arquitetura Institucional	Revisão e Supervisão	Início	Análise Requerida	Resultados
Austrália	Escritório de Revisão Regulatória (ERR) do Departamento da Indústria. Depende diretamente do Ministro. Assessora o governo em matéria regulatória, supervisiona a elaboração da regulação, examina as análises de impacto regulatório (AIR), trabalha na capacitação, monitora a reforma regulatória e faz relatórios anuais. Presta assessoria, em nível ministerial, como responsável pela melhora regulatória. Mantém coordenação com a Força-Tarefa de Desregulamentação do Pequeno Negócio no que diz respeito à reforma e a medidas para reduzir os custos burocráticos para as pequenas empresas.	O ERR examina e monitora a reforma regulatória e as AIR. O “ <i>Assistant Treasurer</i> ” promove a melhora regulatória, assegurando e instrumentalizando a reforma. O Conselho Nacional de Concorrência monitora o cumprimento com os Acordos de princípios de Concorrência.	1985	Custo-benefício para normas de grande impacto. A AIR deve incluir uma seção especial que avalie o impacto da regulação nas pequenas empresas. Se a norma afetar o desempenho exportador, uma manifestação de impacto comercial deve ser incorporada à AIR.	A revogação de normas ultrapassadas é parte de um estudo exaustivo de reformas com as quais se espera um ganho anual de 5,5% do PIB, ou \$ 23 bilhões de dólares australianos, após a implementação completa do sistema (<i>Belconnen Industry Commission</i> , 1995)
Canadá	Divisão de Assuntos Regulatórios (DAR) do Departamento do Tesouro. Subordinada diretamente ao Ministro. Monitora o desempenho e a efetividade da política regulatória. Elabora um Plano Regulatório Federal e revisa a qualidade das AIR para sua consistência com a política regulatória. O Comitê Especial do Conselho analisa as normas para a sua aprovação, pré-publicação e publicação no Diário Oficial.	O Comitê Conjunto para o Escrutínio Regulatório revisa as normas e recomenda alterações ao governo, reporta ao Parlamento os problemas com as normas e pode solicitar a revogação de normas.	1977	Custo-benefício para normas de grande impacto (custos diretos superiores a \$ 10 milhões). Análise de risco para regulação ambiental. Seção de carga regulatória para demonstrar que os custos para os canadenses estão sendo minimizados.	Até 1993, 835 normas haviam sido revisadas e eliminadas (OCDE, 1997).
Estados Unidos	<i>Office of Management and Budget (OMB)</i> da Casa Branca, que é subordinado diretamente ao Vice-Presidente. Supervisiona a elaboração da regulação mais importante e suas funções incluem a preparação do orçamento, revisão legislativa, política de informação e de compras governamentais. Tem muito poder. O <i>Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)</i> pertence ao OMB, foi criado em 1980 como órgão encarregado de coordenar as políticas do Presidente em matéria de reforma regulatória. O diretor do OIRA é nomeado pelo Presidente. Coordena seus esforços com a Administração dos Pequenos Negócios na avaliação de impactos a empresas de menor tamanho.	Diversos comitês do Congresso supervisionam a atuação do OMB/OIRA. O General Accounting Office do Congresso avalia a efetividade de normas regulatórias e atividades do Executivo, por solicitação dos comitês.	1974	Custo-benefício para normas de grande impacto (custos diretos superiores a US\$ 100 milhões). Análise de risco para regulação em matéria de saúde e segurança do trabalho. O OMB revisa aproximadamente 500 projetos de alto impacto por ano. Somente recusa 0,2% dos projetos recebidos (devido ao alto grau de consenso). Os projetos mais importantes são revisados pelo OIRA até três vezes (na fase de planejamento, consulta pública e regulação final). O OIRA pode eliminar	Informações muito dispersas.

País	Arquitetura Institucional	Revisão e Supervisão	Início	Análise Requerida	Resultados
				qualquer requisito de informação que o governo exige ao particular, de acordo com o <i>Paper Reduction Act</i> .	
Holanda	Existem 4 órgãos principais para a melhora regulatória: <i>Inspectorate of Law Assessment</i> , que assessora o Conselho de Ministros para a Reforma Regulatória, <i>General Legislative Policy Division</i> , que cuida do processo de qualidade regulatória e, ainda que não tenha faculdade para vetar projetos legislativos, se esse ou a AIR resultam insatisfatórios, os revisa; <i>Civil Service Commission</i> , em coordenação com os Ministérios da Justiça e da Fazenda, cria os grupos de trabalho de revisão de projetos de regulação; e todo projeto se reporta ao Conselho Ministerial de Melhora Regulatória para sua análise final.	O Conselho Ministerial de Melhora Regulatória, presidido pelo Primeiro Ministro, apresenta um informe anual ao Parlamento e a lista dos 10 setores estratégicos para revisar no ano seguinte.	1985	A AIR é um instrumento comparativo entre todas as alternativas possíveis para a solução de um problema. O Ministro da Justiça decreta a viabilidade da regulação e se esta será apresentada ao Conselho de Ministros para aprovação.	Como parte do programa de melhora regulatória, cada ano se escolhem alguns setores para que seus marcos regulatórios sejam revisados. A reforma regulatória é realizada compreendendo todas as áreas dos ditos setores. Houve uma grande diminuição de trâmites que uma empresa precisa realizar para entrar em operação (de 88 para 8).
Itália	O Escritório legislativo da Presidência do Conselho de Ministros coordena o programa e revisa todos os projetos regulatórios dos escritórios legislativos de todos os ministérios. O Núcleo para a Simplificação de Regras e Procedimentos, integrado por 25 especialistas dos setores governamental, empresarial e acadêmico. Tem 4 funções principais: reduzir ou incorporá-las em “textos únicos” (registro), preparar normas de “simplificação” que não podem ser incorporadas em “textos únicos”, preservar a qualidade da regulação, e instrumentalizar a AIR (junto com o Escritório Legislativo da Presidência do Conselho de Ministros).	A Presidência do Conselho de Ministros e o Ministro Delegado para a Função Pública supervisionam o programa. As competentes comissões do Parlamento podem solicitar informes sobre as ações do programa.	1974	Foi estabelecida a obrigação de elaborar AIR para projetos legislativos e normativos em uma reforma da Lei de Procedimentos Administrativos de março de 1999. A AIR se aplica a todo projeto que tenha efeitos na organização da administração pública e nas atividades dos cidadãos e das empresas e inclui os normativos ministeriais e interministeriais.	O processo de simplificação estipula, por Decreto do Conselho de Ministros, a consulta obrigatória com um “Observatório para a simplificação” que conta com a participação de câmaras empresariais, sindicatos, associações para a proteção do meio-ambiente e dos consumidores, assim como representantes dos governos locais. O Presidente do Conselho de Ministros, o Ministro Delegado para a Função Pública, deve publicar um informe anual que inclua e detalhe o orçamento designado para o Programa de

País	Arquitetura Institucional	Revisão e Supervisão	Início	Análise Requerida	Resultados
					Simplificação, assim como a avaliação da eficácia das medidas tomadas e do Núcleo para a Simplificação de Regras e Procedimentos.
México	A Comissão Federal para a Melhora Regulatória (COFEMER), criada no âmbito da modificação da Lei de Procedimentos Administrativos, se encarrega de revisar o marco regulatório nacional, decretar anteprojetos e AIR de disposições federais, prestar assessoria técnica e celebrar acordos interinstitucionais sobre melhora regulatória. É um órgão desconcentrado, com autonomia técnica e operativa, da Secretaria da Economia. O Diretor-Geral é designado pelo Presidente da República. Apóia-se em um Conselho integrado por representantes dos setores público, social, privado e acadêmico.	A COFEMER revisa normas regulatórias e recomenda modificações ao governo. Sua autorização é requerida para a publicação da normas no Diário Oficial da Federação.	1996	Todos os anteprojetos de lei, decretos legislativos e atos administrativos de caráter geral elaborados pelos organismos descentralizados da Administração pública federal devem vir acompanhados de uma AIR.	Foram eliminados ou simplificados um amplo número de trâmites federais. Programas bianuais de melhora regulatória são instrumentalizados. Foi estabelecida a colaboração com estados e municípios. Até o ano 2000, haviam sido expedidas ou revisadas 26 leis, 34 decretos presidenciais ou regulamentos e 36 decretos secretariais para instrumentalizar os compromissos de melhora regulatória. Alguns setores desregulados são: transporte de carga, turismo de passageiros, transporte marítimo, portos e aeroportos, aviação civil e satélites, gás natural, telecomunicações, mineração e medicamentos genéricos.
Reino Unido	<i>Regulatory Impact Unit (RIU)</i> do Gabinete. Diretamente subordinado ao Primeiro-Ministro, que é o Chefe da <i>RIU</i> . Desenha, propõe e executa o programa de melhora regulatória. Dentro de suas funções está a de propor e auxiliar na elaboração das AIR. Coordena-se com a <i>Better Regulation Task Force</i> , na qual participam membros notáveis da comunidade empresarial.	A <i>RIU</i> apresenta um informe anual ao Primeiro-Ministro e ao Parlamento. Como regime parlamentar, a supervisão das ações da <i>RIU</i> são reportadas ao Gabinete, ao Primeiro-Ministro e ao Conselho de Ministros. Caso considere pertinente, o Parlamento pode citar o Chefe da <i>RIU</i> .	1985	A AIR deve avaliar os benefícios líquidos totais resultantes das normas propostas. Deve ser apresentada uma avaliação de risco. A <i>RIU</i> ministerial é quem decide se existe risco ou não.	Até o final de 1996, cerca de 1000 normas foram revogadas ou modificadas (Avery, 1997). Adicionalmente, 48 “ordens” de alteração de legislação economizaram mais de £\$100.000.000 anuais.

Fonte: *Secretaria de Economia, Programa de Mejora Regulatória* 2001-2006, México, 2001, págs. 37 e 38.

3 – AS INICIATIVAS DE MELHORA/REFORMA REGULATÓRIA NO BRASIL

3.1 – Antecedentes: a crise e a reforma do Estado

A partir da década de 1970, vários fatores restritivos como as crises do petróleo, a crise de liquidez do mercado financeiro internacional, a sobrecarga fiscal e o excesso de demandas sociais ocasionaram o esgotamento do Estado do Bem-Estar Social ou Intervencionista e deram lugar a uma verdadeira “crise do Estado” em nível mundial.

No Brasil não foi diferente: o intervencionismo estatal implicou o crescimento exacerbado da dívida pública e acabou por minar a capacidade de investimento e de ação governamental, ocasionando, também aqui, uma grande discussão sobre o papel do Estado no domínio econômico. Essa discussão culminou num amplo conjunto de reformas iniciadas na década de 1990, no âmbito das quais a constituição de um novo marco regulatório era um tema central (Oliveira *et al*, 2005, p. 165).

De acordo com o ex-Ministro da Fazenda e da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira (1998, p.34), a reforma do Estado foi uma reação do Estado brasileiro à crise do Estado e à globalização da economia:

"A crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo; a globalização, o imperativo de redefinir suas funções... A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos serviços públicos monopolistas, nos investimentos em infra-estrutura - uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir mundialmente".

Segundo Pinheiro (2005, p.43), em todos os setores a reforma regulatória foi motivada pela noção de que a eficácia do modelo estatal que vigorava desde a metade do século XX havia chegado ao esgotamento.

De forma específica, após a queda dos investimentos na década de 1980, a expansão da capacidade produtiva estatal foi comprometida seriamente, tendo em vista a crise fiscal que, de um lado, ocasionou a diminuição das transferências de capital para as empresas estatais e, de outro, estabeleceu restrições fiscais à capacidade de investimento das mesmas, ainda quando era possível obter financiamento diretamente via mercado de capitais.

Essa situação levou a um amplo processo de desestatização que incluía uma ou a combinação das seguintes ações: alienação de participações societárias estatais, inclusive controle acionário, abertura do capital de empresas públicas, dissolução de sociedades, alienação de ativos públicos e delegação da prestação de serviços públicos à iniciativa privada.

Os principais objetivos da reforma regulatória e da privatização eram incentivar novos investimentos privados, ampliar a eficiência e abater a dívida pública por meio da utilização das receitas com as privatizações. Esperava-se que a propriedade privada e a concorrência aumentassem a eficiência e, em conjunto com tarifas adequadamente definidas e com uma melhor situação financeira dos novos proprietários privados, que o acesso ao financiamento fosse facilitado.

De acordo com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES²⁵, as primeiras privatizações, no Brasil, ocorreram a partir de 1987, quando o Banco privatizou 16 empresas controladas e anteriormente inadimplentes.

O Programa Nacional de Desestatização - PND, instituído pela Lei nº 8.031/90, representou um marco na redução da intervenção direta do Estado brasileiro na economia (Oliveira *et al*, 1999, p. 165).

O PND tinha como objetivo a promoção e a reorganização estratégica do Estado na economia, mediante a transferência à iniciativa privada de atividades indevidamente exploradas pelo Estado, a redução do déficit público, o aumento dos investimentos na economia, a concentração dos esforços do governo nas atividades em que a presença do Estado fosse fundamental para a consecução das prioridades nacionais, a modernização da indústria e o fortalecimento do mercado de capitais.

²⁵ Ver <http://www.bndes.gov.br/privatizacao/pndnew.asp>.

O PND implicou o redimensionamento da atuação do Estado, a partir de então, como agente normativo e regulador da atividade econômica, no sentido do art. 174 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

Com a criação do PND, a magnitude e escopo da privatização²⁶ foram significativamente ampliados²⁷. Nesse período, a prioridade para o ajuste fiscal traduziu-se na maciça utilização das chamadas "moedas de privatização" - títulos representativos da dívida pública federal - na compra das estatais.

De 1995 a 1998, o programa brasileiro de desestatização implicou a transferência de US\$ 60 bilhões à União e aos estados, além de US\$ 8,6 bilhões em dívidas assumidas das empresas estatais pelo setor privado (Presidência da República, 2001, *apud* Salgado, 2003, p. 22).

A reforma da regulação da infra-estrutura foi acelerada, em 1995, conforme Pinheiro (2005, p.43), quando foram aprovadas a Lei de Concessões e as emendas constitucionais que acabaram com os monopólios estatais no setor de telecomunicações e na distribuição de gás encanado e eliminaram restrições à entrada de investimentos estrangeiros em alguns setores estratégicos, em especial o de geração de energia elétrica. Foram essas, na opinião do autor, as mudanças legais que permitiram que as reformas ganhassem corpo, em especial no que tange às privatizações.

²⁶ De acordo com o §1º, do art. 2º, da Lei nº 8.031/90, considerava-se privatização a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurassem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade.

²⁷ A venda da Usiminas, por exemplo, em outubro de 1991, permitiu a arrecadação de mais do dobro do obtido na década de 1980. O PND concentrou esforços na venda de estatais produtivas, com a inclusão de empresas siderúrgicas, petroquímicas e de fertilizantes no Programa. Ver <http://www.bndes.gov.br/privatizacao/pndnew.asp>.

A partir da edição do Plano Diretor da Reforma do Estado²⁸, no ano de 1995, começa a ganhar substância o processo que resultou na construção do Estado Regulador e na redução considerável do Estado Interventor na ordem econômica, de acordo com Oliveira (2005, p.166).

O Plano foi elaborado pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE e traçou as diretrizes para a reforma planejada: reduzir o tamanho do Estado, redefinir seu papel regulador, recuperar a governança²⁹ e aumentar a governabilidade³⁰.

Fazia parte do ideário da reforma fortalecer o núcleo estratégico do Estado, encarregado da formulação de políticas públicas, integrado pela administração direta, que seria reduzida pela alocação de funções nos outros segmentos, além dos Poderes Legislativo e Judiciário; instituir agências reguladoras com novos instrumentos de controle para as atividades exclusivas, voltadas para a fiscalização, regulação, arrecadação e polícia; incentivar o surgimento de organizações sociais autônomas para o setor de atividades não exclusivas, como a educação, a saúde, a cultura, a pesquisa, o meio ambiente, atividades que deveriam ser incentivadas pelo Estado, porém, sendo dispensável que ele as administrasse diretamente; e privatizar setores de atividades que podem ser desenvolvidas pelo mercado, ligadas à produção de bens e serviços (SOUTO *apud* VALÉRIO, 2002, p. 2).

No que dizia respeito à temática da regulação, o objetivo subjacente à reforma do Estado foi explicitado pela Recomendação de 31 de maio de 1996 do Conselho de Reforma do Estado - CRE, órgão vinculado ao extinto MARE e estabelecido pelo Decreto nº 1.738/95:

"O Projeto de Reforma do Estado visa substituir o antigo estatismo pelo moderno Estado regulador. O aparato regulatório existente é enorme, obsoleto, burocratizante e, em essência intervencionista, sendo necessário primeiro desregular para, a seguir, regular por novos critérios e formatos mais democráticos, menos intervencionistas e burocratizados".

²⁸ O Plano define objetivos e diretrizes para a reforma da administração pública brasileira, sendo aprovado pela Câmara de Reforma do Estado em 21 de setembro de 1995, e, em seguida, pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

²⁹ Entendida como a capacidade financeira e administrativa de implementar.

³⁰ Significando a capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e, portanto, governar.

Conforme observa Valério (2002, p.3), a mudança na forma de atuação estatal como agente regulador e fiscalizador da atividade econômica constituiu o elemento fundamental de transformação introduzido pelo projeto de reforma brasileiro.

3.2 – O novo modelo regulatório brasileiro

Como já mencionado, as iniciativas de melhora/reforma regulatória começaram, em muitos países, com a revisão da regulação econômica. Programas de eliminação de monopólios públicos, de privatização de ativos e de empresas estatais e introdução de concorrência em setores regulados, acompanhados da criação de agências reguladoras setoriais foram o modelo mais comum.

Esse fato parece decorrer da inequívoca importância do modelo regulatório de um país para o seu desempenho econômico, conforme se verá a seguir. Assim também aconteceu no Brasil.

A fim de que possa ser adequadamente compreendida a extensão do movimento de melhora/reforma regulatória ocorrido no Brasil na década de 1990, é preciso contextualizar a regulação econômica no âmbito dos monopólios naturais e do novo modelo de Estado que começou a ser adotado no país.

Os monopólios determinam uma perda de bem-estar agregado na economia, inibindo a ocorrência de um conjunto de transações factíveis em regime concorrencial, resultando, portanto, em perda de riqueza.

Os monopólios são reconhecidamente ineficientes do ponto de vista agregado da economia³¹ porque, para maximizarem seus lucros, cobram preços acima do que seria possível em condições de concorrência, isto é, acima dos seus custos marginais, e produzem em menor quantidade do que seria produzido sob concorrência, o que lhes possibilita a obtenção de lucros extraordinários.

Além disso, na ausência de concorrência, os monopolistas têm, em geral, poucos incentivos para investir em inovações tecnológicas ou na melhoria dos produtos.

³¹ Cf. Varian. H. (1994, p.451); Viscusi, W. Kip; Vernon, John M. e Joseph E. Harrington (1998, p.77).

A regulação dos monopólios naturais assume grande importância porque esse tipo de estrutura de mercado ocorre especialmente em áreas de infra-estrutura, que são altamente capital-intensivas e cujos investimentos possuem elevado custo fixo, elevado prazo de maturação e custos irreversíveis. Atrair investimentos privados nesses setores só é possível mediante a presunção de que as regras do jogo são estáveis ou que, pelo menos, tudo leva a crer que o sejam.

Por outro lado, os investimentos em infra-estrutura são sabidamente fundamentais para possibilitar o crescimento sustentado de qualquer economia, já que aumentam a produtividade de diversas atividades econômicas. O aumento da produtividade, por sua vez, diminui os custos de produção do setor privado, elevando a rentabilidade dos negócios e estimulando novos investimentos, que elevam o PIB e a renda dos trabalhadores.

Enquanto sob a égide estatal, os monopólios são controlados pelos mecanismos de regência do Estado. Ao sair dessa esfera, é preciso que se encontre outro meio de discipliná-los. Esse é precisamente o papel que começou a ser desempenhado pelas agências reguladoras setoriais.

Vale verificar as conclusões de Pires e Goldstein (2001, p.6) a respeito da necessidade de marcos regulatórios para as empresas prestadoras de serviços públicos:

“A especificidade das empresas prestadoras de serviços públicos em relação às demais empresas reside no fato de possuírem componentes de monopólio natural, de maneira que os aumentos de eficiência provenientes de uma transferência de propriedade para um investidor privado pode não se traduzir em ganhos de bem-estar social se a firma continuar a agir como um monopolista desregulado. É por esse motivo que a privatização necessita vir acompanhada da criação de um marco regulatório que promova a concorrência onde possível e, na impossibilidade de fazê-lo devido a peculiaridades técnicas e econômicas da indústria em questão, que reproduza essas condições de competição por meio da regulação, de forma que os consumidores tenham acesso a produtos e serviços com qualidade e nível de preços que obteriam em um ambiente competitivo”.

De acordo com Salgado (2003, p. 21), a revisão do papel do Estado na economia brasileira, ocorrida na década de 1990, implicou o surgimento de um novo aparato institucional integrado por órgãos de defesa da concorrência e agências reguladoras de serviços públicos recém-privatizados.

A exploração econômica de setores anteriormente considerados estratégicos da infra-estrutura como energia elétrica, telecomunicações, petróleo e gás natural foi delegada³² à iniciativa privada, no âmbito do já mencionado programa de privatizações, culminando com a criação de agências reguladoras setoriais, caracterizadas pela autonomia funcional e ausência de vínculo hierárquico, com o finalidade de regular e fiscalizar a atividade nesses sistemas.

O modelo para a formulação e a execução de políticas públicas nos setores de infra-estrutura passou, então, a ser constituído por um pilar duplo, de acordo com Rocha (2003, p. 224): à administração direta caberia a formulação das políticas, principalmente por meio de conselhos interministeriais, e às agências reguladoras setoriais caberia a execução das políticas.

3.3 – O importante papel das agências reguladoras setoriais

De acordo com Aragão (2005, p.128 e 134), as agências reguladoras setoriais constituem um modelo institucional de administração pública, influenciado pelo modelo adotado nos Estados Unidos, que vem sendo adotado na América Latina e na Europa a partir da década de 1980 para a implementação de determinadas políticas públicas.

Conforme descreve Saravia (2004, p. 5), são órgãos dotados das seguintes características: independência, transparência, prestação de contas, responsabilidade, competência definida, autonomia financeira e gerencial e excelência técnica, tendo a missão de conciliar os interesses de pelo menos três atores: os concessionários dos serviços públicos delegados, os usuários e o próprio Estado.

³² A prestação de serviços públicos pode se dar de forma direta ou indireta. O processo de desestatização se caracterizou pelo incremento da prestação indireta de serviços públicos pelo Estado, em virtude do aumento das delegações desses serviços à iniciativa privada.

Segundo Oliveira *et al* (2005, p.169), a independência financeira, estrutural e funcional das agências reguladoras, permitindo a sua independência decisória, fundamental para a adoção de soluções técnicas e não políticas, lhes confere o *status* de órgão de Estado.

As agências, por serem “independentes”, proporcionam aos governos e aos legisladores um meio para o estabelecimento de um compromisso que é especialmente relevante em setores com elevado custo irreversível e em países com histórico de intervenção imprevisível por políticos eleitos, de acordo com Correa e Pereira Neto (2006, p. 202).

Vale destacar, nesse aspecto, um interessante estudo levado a cabo por Oliveira *et al* (2005, p.139) e cujos resultados sugerem uma relação positiva entre o nível de independência das agências reguladoras brasileiras e o desempenho do respectivo setor regulado.

Pires e Goldstein (2001, p.6) afirmam que as agências reguladoras setoriais foram criadas com a função de melhorar a governança regulatória e de sinalizar o compromisso dos legisladores de não interferir no processo regulatório, tranquilizando, com isso, os investidores potenciais em relação ao risco, por parte do governo, do não-cumprimento dos contratos.

De fato, segundo, Majone (1999, p.20), a segmentação do processo democrático em períodos de tempo relativamente curtos traz graves implicações com relação a problemas sociais que requerem soluções de longo prazo.

Com a expectativa da alternância, os políticos têm reduzidos incentivos para implementarem políticas que, se bem-sucedidas, implicarão resultados apenas após o próximo ciclo eleitoral. Nesse sentido, é bastante difícil que os políticos se comprometam com estratégias de longo prazo.

Nessa linha de argumentação, Mueller e Pereira (2002, p. 67) salientam que a principal motivação por trás da criação das agências reguladoras no Brasil tinha relação com o problema da credibilidade, traduzida na necessidade do governo de “atar suas próprias mãos”, estabelecendo um compromisso com os investidores e, assim, garantindo um bem-sucedido programa de privatizações.

No Brasil, as agências foram criadas no âmbito do Programa de Desestatização da década de 1990, sendo um dos pontos centrais da reforma regulatória. Foram criadas por lei, mas prescindem de um marco legal geral para disciplinar-lhes a atuação.

Até a presente data foram criadas as seguintes agências: Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL (Lei nº 9.427/96); Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL (Lei nº 9.472/97); Agência Nacional do Petróleo - ANP (Lei nº 9.478/97); Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA (Lei nº 9.782/99); Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS (Lei nº 9.961/00); Agência Nacional das Águas - ANA (Lei nº 9.984/00); Agência Nacional do Cinema - ANCINE (Medida Provisória nº 2.228-1/01); Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT (Lei nº 10.233/01); Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ (Lei nº 10.233/01) e Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC (Lei nº 1.182/05).

Em virtude da relevância da temática das agências reguladoras e de turbulências surgidas no início da administração do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva relativas a essa questão, em março de 2003 foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de avaliar o papel desses órgãos no atual arranjo institucional brasileiro.

As críticas do novo governo eram direcionadas à divisão de funções entre a administração direta e as agências, à substancial transferência de poderes para as agências e à falta de transparência e de mecanismos adequados de prestação de contas relativos a esses órgãos.

Após a divulgação do relatório de trabalho do Grupo, o Poder Executivo disponibilizou, para consulta pública, sua proposta de lei geral à qual foram direcionadas cerca de setecentas sugestões.

Em meio a extenso debate público sobre o tema das agências, o Poder Executivo enviou projeto de lei ao Congresso Nacional (PL nº 3.337), em abril de 2004. A Câmara dos Deputados, Casa legislativa que iniciou a discussão, criou uma Comissão Especial destinada a analisar o Projeto e em junho de 2004, o Deputado relator Leonardo Picciani, apresentou seu parecer, propondo um Projeto Substitutivo. O parecer do relator permanece, até a presente data, pendente de deliberação na Comissão, pretensamente em decorrência do calendário eleitoral, do trancamento da pauta e da falta de acordo entre governo e oposição.

O Projeto original do governo endossa claramente o modelo de agências, classificando-o como essencial para o bom funcionamento da maior parte dos setores encarregados da provisão de serviços públicos.

Tanto o Projeto Original do governo quanto o Projeto Substitutivo do relator buscam endereçar basicamente três questões:

(I) Demarcar a fronteira de competência das agências, sendo que a formulação de políticas deveria ficar a cargo dos ministérios e a regulamentação e a fiscalização das atividades reguladas deveriam ficar a cargo das agências;

(II) Aperfeiçoar mecanismos de controle social, inclusive no âmbito do próprio governo; e

(III) Melhorar a articulação das agências com outros órgãos, especialmente os de defesa da concorrência e outras agências reguladoras, inclusive as estaduais e municipais.

De acordo com Santos (2005, p.1), enquanto o Projeto de Lei das Agências não é aprovado, o Governo Federal procura avançar na implementação e no aperfeiçoamento de mecanismos de supervisão ministerial e de adequação das agências às políticas e diretrizes governamentais, sendo necessário, também, o aperfeiçoamento do sistema de indicações para cargos de dirigentes, mediante definições mais precisas dos atributos e das qualificações a serem exigidas. Seria necessário, ainda, o desenvolvimento de competências em regulação, ampliando o número de especialistas nessa área e na área de gestão dos órgãos.

Na linha da importância que é atribuída ao papel das agências reguladoras tanto, pela academia quanto pela experiência internacional, Santos aponta o seguinte:

“O fortalecimento institucional das agências reguladoras e a criação de mecanismos que assegurem a qualidade da regulação e da gestão do sistema regulatório, sua maior eficiência, transparência e legitimidade, tornam-se um imperativo decorrente do compromisso com o desenvolvimento econômico do país, o aperfeiçoamento das instituições, o fortalecimento da livre iniciativa e a ampliação da democracia.”

4 – A RETOMADA DA MELHORA/REFORMA REGULATÓRIA NO BRASIL: PROPOSTA PARA UM PROGRAMA ESPECÍFICO

As iniciativas de melhora/reforma regulatória começaram, em muitos países, com a revisão da regulação econômica. O Brasil seguiu esse modelo. A crise do Estado, na década de 1980, deu lugar a uma grande discussão sobre o papel do Estado no domínio econômico. Essa discussão culminou num conjunto de reformas iniciadas na década de 1990, no âmbito das quais a constituição de um novo marco regulatório, como já vimos, era um tema central.

Aqui, a edição do Plano Diretor da Reforma do Estado, no ano de 1995, marcou o processo que resultou na construção do Estado Regulador e a redução considerável do Estado Interventor na ordem econômica

O Plano, que foi elaborado pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, traçou as diretrizes para a reforma planejada: reduzir o tamanho do Estado, redefinir seu papel regulador, recuperar a governança e aumentar a governabilidade.

Fazia parte da reforma 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.

No mundo contemporâneo, em seguida às iniciativas isoladas de melhora/reforma regulatória, focadas, principalmente, na revisão da regulação econômica, surgiram os programas mais amplos, que incluíam grande parte das esferas de atuação do setor público e várias áreas de política.

A adoção de um foco mais amplo para as ações de melhora regulatória, mediante uma abordagem ampla, sistemática, coerente e contínua, no âmbito do governo como um todo, com o objetivo de ampliar a capacidade de ação governamental efetiva, e fazê-la a custos menores, no âmbito de mercados competitivos, mutáveis e globais, tem sido a tônica adotada pelos países que mais têm obtido destaque na área, como já pôde ser comentado.

É possível afirmar, como também já vimos, que existe um consenso internacional no sentido de que é imperativo racionalizar a ação regulatória, sendo premente em todo o mundo regular melhor.

Nesse sentido, propomos a retomada, no Brasil, das iniciativas de melhora/reforma regulatória, como forma de alavancar o crescimento econômico sustentado, tomando como base as melhores práticas internacionais apresentadas ao longo deste trabalho.

No Brasil, o movimento de melhora/reforma regulatória foi iniciado no âmbito da reforma do Estado da década de 1990, como já tivemos a oportunidade de verificar, mas a coordenação das ações, de forma sistematizada, parece não ter sido mantida.

Para isso, sugere-se o desenho de um programa, articulado e contínuo, que signifique a adoção de uma estratégia do tipo integral para a melhora/reforma regulatória, com alcance no governo como um todo, tendo como elementos principais:

(I) A obrigatoriedade de elaboração de análise de impacto regulatório – AIR para as novas normas a serem editadas e para normas a serem modificadas, como forma de explicitar os custos e os benefícios da ação regulatória, bem como as eventuais alternativas;

(II) A utilização de AIR simplificada para as normas com reduzido impacto potencial;

(III) A definição de um órgão de coordenação central e de controle de qualidade regulatória com competência para contestar as AIR e para solicitar revisões;

(IV) A definição de um comitê consultivo para a melhora/reforma regulatória integrado por membros, não-remunerados, do setor público e privado com a finalidade de subsidiar a ação governamental e elaborar propostas, tais como o desenvolvimento de mecanismos e instrumentos regulatórios;

(V) O estabelecimento da obrigação de resposta formal do governo às propostas elaboradas pelo comitê consultivo, em um período de tempo determinado;

(VI) A obrigatoriedade da realização de consultas públicas com duração de, no mínimo, trinta dias previamente à edição de qualquer norma pela administração direta e indireta. Nessa ocasião, a norma deve estar acompanhada de um sumário-executivo escrito em linguagem simples, para o entendimento do público em geral;

(VII) A definição anual de um plano de ação regulatória do governo, mediante o qual são estabelecidas as prioridades em relação à política regulatória e são definidos os setores que terão seus marcos regulatórios revisados pelo órgão de coordenação central e de controle de qualidade regulatória;

(VIII) A designação de responsáveis diretos pela melhora/reforma regulatória em cada órgão da administração direta e indireta, conjugada com a obrigação de esses responsáveis apresentarem, periodicamente, planos de simplificação regulatória;

(IX) O estabelecimento da diretriz de utilização de mecanismos de governo eletrônico por todos os órgãos de administração direta e indireta, como forma de potencializar a participação da sociedade nos processos de elaboração regulatória, o controle social e a prestação de serviços e de informações ao público em geral;

(X) O estabelecimento de requisitos técnicos para a designação do escalão mais alto da administração direta e indireta, incluindo os dirigentes das agências reguladoras setoriais, como forma de garantir a profissionalização da gestão; e

(XI) O estabelecimento de metas e de mecanismos de avaliação de desempenho, com efeito sobre a remuneração, para, respectivamente, todos os órgãos e servidores/funcionários da administração direta e indireta, inclusive as agências reguladoras e seus servidores.

5 - CONCLUSÃO

A regulação é uma forma contemporânea de ação do Estado e se refere ao conjunto de instrumentos jurídico-normativos (leis, decretos, regulamentos e outras normas) de que dispõe o governo para estabelecer obrigações que devem ser cumpridas pelo setor privado, pelos cidadãos e pelo próprio governo.

A regulação econômica diz respeito à intervenção governamental nas decisões empresariais relativas a determinados mercados quando estes falham em emitir sinais corretos, via mecanismo de preços, que garantiriam as escolhas adequadas e que, assim, maximizariam o bem-estar social.

A regulação social, por sua vez, se refere à intervenção governamental para a proteção de interesses públicos relevantes, como saúde, segurança e meio ambiente.

Já a regulação administrativa se consubstancia na série de exigências governamentais e formalidades administrativas necessárias para assegurar a aplicação das normas, tais como o preenchimento de formulários e outros documentos.

Sem dúvida, a regulação é, atualmente, um dos principais instrumentos por meio dos quais os governos promovem o bem-estar social e econômico dos seus cidadãos.

Tanto é assim que o crescimento dos sistemas regulatórios foi expressivo nas últimas décadas, expandindo-se a um número cada vez maior de áreas, a fim de responder a novos problemas e demandas sociais.

Contudo, a regulação pode se transformar em obstáculo para que sejam atingidos os objetivos de bem-estar social e econômico para os quais ela foi desenhada. Pode ser excessiva, impedir a inovação ou criar barreiras desnecessárias ao comércio, à concorrência, ao investimento e à eficiência econômica.

O ritmo acelerado das inovações tecnológicas altera constantemente a natureza da atividade econômica, criando novas indústrias e mercados, ampliando a possibilidade de competição e tornando cada vez mais rápido o desenvolvimento de novos produtos.

Isso estabelece o risco, sempre presente, de que a regulação esteja desatualizada e em descompasso com as novas realidades, diminuindo o ritmo da inovação e da alteração dos processos produtivos, gerando prejuízos para os consumidores e empresários e provocando obstáculos para o crescimento econômico.

Exigências administrativas onerosas e desnecessárias podem fomentar a corrupção, além de significarem desperdício de recursos e perda de tempo que poderia ser alocado para finalidades produtivas e geradoras de riqueza para a sociedade.

A regulação não acarreta, normalmente, impacto fiscal direto ao governo, mas implica custos reais aos consumidores e aos agentes econômicos. Hahn e Litan (2003, p. 2) apontam que regulação relativa à saúde, segurança e meio ambiente custa aos Estados Unidos, anualmente, US\$ 200 bilhões, o que corresponde a 2% do produto interno bruto.

A *Better Regulation Task Force - BRTF* (2005, p.2) estima o custo anual da regulação na economia do Reino Unido como superior a £\$ 100 Bilhões, o que significa entre 10% e 12% do produto interno bruto, valor similar à arrecadação anual com o imposto de renda. Desse percentual, 30% corresponde a custos com regulação administrativa (*red tape*).

Além disso, as restrições orçamentárias têm impacto diminuto sobre a elaboração de normas, uma vez que o custo dos programas de regulação é absorvido por aqueles que são obrigados a obedecê-los e não pelos que os propõem, diferentemente do que ocorre com os programas não-reguladores, que são limitados por dotações orçamentárias e, assim, pelo nível de receitas tributárias do governo.

O reduzido impacto da limitação orçamentária sobre os programas de regulação acarreta consequências significativas: nem o Parlamento e nem o Governo determinam, de forma sistemática, o nível de atividade reguladora para um determinado período; nenhum órgão é responsável por estabelecer prioridades relativas à política regulatória em todo o Governo; e os programas de regulação não são sujeitos a nenhum tipo de controle ou auditoria, ao contrário dos programas que envolvem despesas diretas.

Como resposta a essas preocupações, em 1995 foi aprovada pelo Conselho de Ministros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, uma recomendação (OECD, 1995) aos países membros sobre a melhora da qualidade da regulação governamental. A recomendação foi o primeiro marco internacional relativo à adoção de princípios comuns nessa área.

Com a finalidade de atender um item da recomendação de 1995, em 1997 a OCDE concluiu um relatório (OECD, 1997) sobre as iniciativas de melhora/reforma regulatória nos países membros, no âmbito do qual algumas recomendações de política foram propostas por meio de um conjunto de “princípios para a boa regulação”.

As recomendações do relatório serviram de base para o lançamento oficial do Programa de Melhora/Reforma Regulatória da organização, em 1997, que tinha como objetivo a melhora da qualidade das políticas regulatórias dos governos associados.

No âmbito do programa, de 1998 a 2004, vinte países membros da OCDE passaram por processos de “revisão” regulatória, que significavam o escrutínio da suas políticas nessa área.

A expressão melhora/reforma regulatória, de acordo com a OCDE (OECD, 1997, p.6), se refere a mudanças que aumentam a qualidade da regulação, isto é, melhoraram o desempenho, o custo/efetividade ou a qualidade legal da regulação e das formalidades burocráticas associadas. Pode significar a revisão de uma única norma, a revisão completa de um regime regulatório e de suas instituições ou o aperfeiçoamento dos mecanismos de

elaboração da regulação e de gerenciamento do processo de melhoria. A desregulamentação é um subconjunto da melhora/reforma regulatória e diz respeito à eliminação total ou parcial de normas, com a finalidade de potencializar o desempenho econômico dos países mediante a simplificação de exigências governamentais.

A experiência nos países da OCDE tem demonstrado que a melhora/reforma regulatória contribui para o bom desempenho dos governos e da economia. Os efeitos positivos advindos de programas com esse objetivo têm sido, normalmente, os seguintes: estímulo à inovação, criação de empregos, aumento da produtividade, queda do nível de preços, aumento da qualidade dos produtos, aumento da competitividade e, por consequência, crescimento econômico.

As iniciativas de melhora/reforma regulatória começaram, em muitos países, com a revisão da regulação econômica. Programas de eliminação de monopólios públicos, de privatização de ativos e de empresas estatais e de introdução de concorrência em setores regulados, seguidos da criação de agências reguladoras setoriais foram o modelo mais comum.

O Brasil seguiu esse modelo. A crise do Estado, na década de 1980, deu lugar a uma grande discussão sobre o papel do Estado no domínio econômico. Essa discussão culminou num conjunto de reformas iniciadas na década de 1990, no âmbito das quais a constituição de um novo marco regulatório era um tema central.

A edição do Plano Diretor da Reforma do Estado, no ano de 1995, marcou o processo que resultou na construção do Estado Regulador e a redução considerável do Estado Interventor na ordem econômica.

No mundo contemporâneo, em seguida às iniciativas isoladas de melhora/reforma regulatória, focadas, principalmente, na revisão da regulação econômica, surgiram os programas mais amplos, que incluíam grande parte das esferas de atuação do setor público e várias áreas de política.

A adoção de um foco mais amplo para as ações de melhora regulatória, mediante uma abordagem ampla, sistemática, coerente e contínua, no âmbito do governo como um todo, com o objetivo de ampliar a capacidade de ação governamental efetiva, e fazê-la a custos menores, no âmbito de mercados competitivos, mutáveis e globais, tem sido a tônica adotada pelos países que mais têm logrado obter destaque na área.

É possível afirmar, ainda, que existe um consenso internacional no sentido de que é imperativo racionalizar a ação regulatória, sendo premente em todo o mundo regular melhor.

No Brasil, o movimento de melhora/reforma regulatória foi iniciado no âmbito da reforma do Estado da década de 1990, mas a coordenação das ações, de forma sistematizada, parece não ter sido mantida.

Nesse sentido, propomos, neste trabalho, a retomada das iniciativas de melhora/reforma regulatória, como forma de alavancar o crescimento econômico sustentado brasileiro, tomando como base as melhores práticas internacionais.

Para isso, sugere-se o desenho de um programa, articulado e contínuo, que signifique a adoção de uma estratégia do tipo integral para a melhora/reforma regulatória, com alcance no governo como um todo, tendo como elementos principais:

(I) A obrigatoriedade de elaboração de análise de impacto regulatório – AIR para as novas normas a serem editadas e para normas a serem modificadas, como forma de explicitar os custos e os benefícios da ação regulatória, bem como as eventuais alternativas;

(II) A utilização de AIR simplificada para as normas com reduzido impacto potencial;

(III) A definição de um órgão de um órgão de coordenação central e de controle de qualidade regulatória com competência para contestar as AIR e para solicitar revisões;

(IV) A definição de um comitê consultivo para a melhora/reforma regulatória integrado por membros, não-remunerados, do setor público e privado com a finalidade de subsidiar a ação governamental e elaborar propostas, tais como o desenvolvimento de mecanismos e instrumentos regulatórios;

(V) O estabelecimento da obrigação de resposta formal do governo às propostas elaboradas pelo comitê consultivo, em um período de tempo determinado;

(VI) A obrigatoriedade da realização de consultas públicas com duração de, no mínimo, trinta dias previamente à edição de qualquer norma pela administração direta e indireta. Nessa ocasião, a norma deve estar acompanhada de um sumário-executivo escrito em linguagem simples, para o entendimento do público em geral;

(VII) A definição anual de um plano de ação regulatória do governo, mediante o qual são estabelecidas as prioridades em relação à política regulatória e são definidos os

setores que terão seus marcos regulatórios revisados pelo órgão de coordenação central e de controle de qualidade regulatória;

(VIII) A designação de responsáveis diretos pela melhora/reforma regulatória em cada órgão da administração direta e indireta, conjugada com a obrigação de esses responsáveis apresentarem, periodicamente, planos de simplificação regulatória;

(IX) O estabelecimento da diretriz de utilização de mecanismos de governo eletrônico por todos os órgãos de administração direta e indireta, como forma de potencializar a participação da sociedade nos processos de elaboração regulatória, o controle social e a prestação de serviços e de informações ao público em geral;

(X) O estabelecimento de requisitos técnicos para a designação do escalão mais alto da administração direta e indireta, incluindo os dirigentes das agências reguladoras setoriais, como forma de garantir a profissionalização da gestão; e

(XI) O estabelecimento de metas e de mecanismos de avaliação de desempenho, com efeito sobre a remuneração, para, respectivamente, todos os órgãos e servidores/funcionários da administração direta e indireta, inclusive as agências reguladoras e seus servidores.

BIBLIOGRAFIA

ARAGÃO, Alexandre. Agências reguladoras e governança no Brasil. In Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer. Rio de Janeiro: Ipea, 2005, p.127-161.

AZUMENDI, Sebastián López. *Evaluación de experiencias internacionales en agencias e instrumentos de regulación econômica: recomendaciones para Brasil*. Informe final do Projeto Banco Interamericano de Desenvolvimento BR-L1047 – Fortecimento da capacidade institucional para gestão em regulação, 2006.

BETTER REGULATION TASK FORCE. *From design to delivery*. Reino Unido, 2005. Disponível em <http://www.brc.gov.uk/publications/designdelivery.asp>> Acesso em 15 mar. 2006.

BRASIL. Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras No Atual Arranjo Institucional Brasileiro. Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial. Presidência da República, 2003. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/>> Acesso em 17 mar. 2005.

_____. Projeto de Lei nº 3.337/04 que “dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras, acresce e altera dispositivos das Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997, nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, nº 9.984, de 17 de julho de 2000, nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e nº 10.233, de 5 de junho de 2001, da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências”. Brasília, Câmara dos Deputados, 2004.

_____. Sugestões apresentadas em consulta pública ao anteprojeto de Lei que acresce e altera dispositivos as Leis nºs 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.472, de 16 de julho de 1997, 9.478, de 6 de agosto de 1997 e 10.233, de 5 de junho de 2001, instaurada por despacho do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil nº 184, de 23 de setembro de 2003. Presidência da República, 2004. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/>> Acesso em 17 mar. 2005.

_____. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em <http://www.prodepa.psi.br/sqp/pdf/pdrae.pdf>. > Acesso em 10 mar. 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania. Brasília: ENAP e Editora 34, 1998.

CANOTILHO, J.J. GOMES. Direito constitucional e teoria da constituição. 6ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Agências Reguladoras: A experiência internacional e a avaliação da proposta de lei geral brasileira. Brasília, edição própria, 2004.

CORREA, Paulo e PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva. Delegação de funções para agências reguladoras independentes: mudanças propostas pelo projeto de lei nº 3.337/04. In *Agências Reguladoras e Democracia*, Rio de Janeiro, Editora *Lumen Júris*, 2006, p. 201-223.

ESTADOS UNIDOS. Página da Internet do *Office of Management and Budget*. Disponível em <http://www.whitehouse.gov/omb/>> Acesso em 17 mar. 2006.

HAHN, Robert e LITAN, Robert E. *Recommendations for improving regulatory accountability and transparency. Testimony before the House of Government Reform Committee, March*, 2003. Disponível em <http://www.aie.brookings.org/admin/authorpdfs/page.php?id=250>> Acesso em 10 mar. 2006.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado Positivo ao Regulador: Causas e Conseqüências de Mudanças no Modo de Governança. In *Revista do Serviço Público*. Brasília, n.1, jan-mar 1999, p. 5 a 36.

MARTINS, Humberto Falcão. Apostila da disciplina Governo e Administração Pública do Curso de Especialização em Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, FGV Management, Núcleo de Brasília, 2004, 153 p.

MAURANO, Adriana. A redefinição do papel do Estado e a introdução de novas figuras jurídicas no Direito brasileiro. *Jus Navigandi*, Teresina, a.9, n. 531, 20 dez. 2004. Disponível em <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp>> Acesso em 10 abr. 2006.

MÉXICO. Secretaria de Economia, *Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006*, 2001, primeira edição, 97 p.

_____.Página na Internet da *Comisión Federal de Mejora Regulatoria*. Disponível em <http://www.cofemer.gob.mx/>> Acesso em 10 fev. 2006.

MUELLER, Bernardo e PEREIRA, Carlos. *Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil*. In *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 22, nº 3 (87), July-September/2002. Disponível em <http://www.rep.org.br/pdf/87-4.pdf>> Acesso em 10 fev. 2005.

OECD. *Recommendation of The Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*. Paris, 1995. Disponível em [http://www.oilis.oecd.org/oilis/1995doc.nsf/LinkTo/OCDE-GD\(95\)95](http://www.oilis.oecd.org/oilis/1995doc.nsf/LinkTo/OCDE-GD(95)95)> Acesso em 22 mar. 2005.

_____. *The OECD Report on Regulatory Reform – Synthesis*. Paris, 1997. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>./> Acesso em 22 mar. 2001.

_____. *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory*. Paris, 2004. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/22/9/35258430.pdf>> Acesso em 10 fev. 2006.

_____. *OECD Guiding Principles For Regulatory Quality and Performance*. Paris, 2005, a. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf>> Acesso em 10 fev. 2006.

_____. *Regulatory Impact Analysis in OECD countries – challenges for developing countries*. Paris, 2005, b. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/21/52/35258511.pdf>> Acesso em 10 fev. 2006.

PICCIANI, Leornado. Parecer e Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.337/04. Brasília, Câmara dos Deputados, 2004.

OLIVEIRA, Gesner *et al.* Regulatory design and competition policy implementation. In Competition, Competitiveness and Development: Lessons from Developing Countries. United Nations, New York and Geneva, 2004, p. 111-142

_____. A experiência brasileira com agências reguladoras *in* Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer. Rio de Janeiro: Ipea, 2005, p.163-197.

PINHEIRO, Armando Castelar. Reforma regulatória na infra-estrutura brasileira: em que pé estamos? *in* Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer. Rio de Janeiro: Ipea, 2005, p.41-90.

PIRES, J.C.L. E GOLDSTEIN, A. Agências Reguladoras Brasileiras: Avaliação e Desafios. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 8, N. 16, Dez. 2001.

REINO UNIDO, Página da Internet da *Better Regulation Commission*. Disponível em <http://www.brc.gov.uk/>> Acesso em 17 mar. 2006.

ROCHA, Bolívar Moura. Balanço da Articulação entre os órgãos de defesa da concorrência e agências reguladoras de infra-estrutura. *In* A Regulação da Infra-Estrutura no Brasil, São Paulo, IOB – Thomson, 2003, p. 221-230.

SALGADO, Lucia Helena. Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: Um Panorama do Atual Desenho Institucional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Texto para Discussão nº 941. Rio de Janeiro, 2003.

SALGADO, Lucia Helena e da MOTTA, Ronado Seroa. Introdução *in* Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

SANTOS, Luiz Alberto. Eficiência e eficácia de sistemas de regulação: o caso brasileiro, 2005. Disponível em <http://www.clad.org.ve/fulltext/0052427.pdf>> Acesso em 17 mar. 2006.

SARAVIA, Enrique. *La regulación de los servicios públicos: elementos para um análisis comparativo de los modelos argentinos y brasileiros*, 2004. Disponível em <http://www.cla.org.ve/fulltext/0050901.pdf>> Acesso em 15 mar. 2006.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Rulemaking: OMB's Role in Review of Agencies' Draft Rules and the Transparency of Those Reviews. Report to Congressional Requesters*. GAO-03-929.

VALÉRIO, Marco Aurélio Gumieri. Reforma regulatória e sistema financeiro nacional. Jus Navigandi, Teresina, a.6, n.59, out. 2002. Disponível em <http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3333>> Acesso em 26 fev. 2006.

VARIAN, Hal R. Microeconomia – princípios básicos. Rio de Janeiro, Campus, 1994.

VISCUSI, W. Kip, VERNON, John M., HARRINGTON, Jr., Joseph E. *Economics of regulation and antitrust*. Cambridge: The MIT Press, 1995, 890 p.

Documentos de Trabalho publicados pela SEAE ³³

- ***Documento de Trabalho n.º 01- junho de 1999***

Título: Estimación Del Grado de Competencia En La Industria Panameña de Distribución de Combustibles

Autores: Paulo Corrêa, Secretário-Adjunto da SEAE e Víctor Herrera, Economista da Dirección Ejecutiva Económica (DEE) da Comissão de Livre Concorrência e Assuntos do Consumidor-CLICAC, no Panamá.

- ***Documento de Trabalho n.º 02 - agosto de 1999***

Título: Referencial Metodológico sobre Equilíbrio Econômico-Financeiro: "O Caso das Companhias Aéreas"

Autores: Sérgio Savino Portugal, Secretário-Adjunto da SEAE; Francisco de Assis Leme Franco, Secretário-Adjunto da SEAE; Frederico Campos Guanais, Coordenador-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE e Ricardo Romano, Coordenador-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE.

- ***Documento de Trabalho n.º 03 - novembro de 1999***

Título: Desenvolvimento Econômico e Política Antitruste: Razões para a adoção das Portarias n.º 39 e n.º 45 da SEAE/MF e n.º 305 do Ministério da Fazenda

Autores: Claudio Considera, Secretario de Acompanhamento Econômico e Paulo Corrêa, Secretário-Adjunto da SEAE.

- ***Documento de Trabalho n.º 04 - novembro de 1999***

Título: O Transporte Aéreo Doméstico e a Lógica da Desregulamentação

Autora: Márcia Prates Tavares, Coordenadora-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE.

- ***Documento de Trabalho n.º 05 - outubro 2000***

Título: Antitrust And Predation – Reflections On The state Of Art

Autor: Marcelo Ramos, Coordenador-Geral de Comércio e Serviços da SEAE.

- ***Documento de Trabalho n.º 06 - fevereiro 2001***

Título: Como a relação entre as elasticidades cruzada e renda sobre a elasticidade preço de demanda pode auxiliar as análises antitruste na definição do mercado relevante e da possibilidade do exercício do poder de mercado

Autora: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE.

- ***Documento de Trabalho n.º 07 - abril de 2001***

Título: Medidas Antidumping no Brasil

Autoras: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Isabel Ramos de Sousa, Coordenadora de Investigação de Práticas Anticoncorrenciais da Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE e Claudia Vidal Monnerat do Valle, Coordenadora-Geral de Produtos Industriais da SEAE.

³³ Todos os números da Série Documentos de Trabalho encontra-se disponibilizados em <http://www.seae.fazenda.gov.br>

- **Documento de Trabalho n.º 08 - abril de 2001**

Título: Política Governamental e Regulação do Mercado de Medicamentos

Autores: Eduardo Fiuza, Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Macroeconômicos (DIMAC) do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA); Marcus Lisboa, Professor da escola de Pós-Graduação em economia da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV); Mônica Viegas Andrade, Consultora externa CEDEPLAR/UFMG e Lucas Ferraz, Assistente de pesquisa GPOE/FGV.

- **Documento de Trabalho n.º 09 - junho de 2001**

Título: Privatization and Regulatory Reform in Brazil: The Case of Freight Railways

Autores: Antonio Estache, Banco Mundial; Andrea Gosdstein, Centro de Desenvolvimento da OCDE e Russel Pittman, Divisão Antitruste do Departamento de Justiça Americano.

- **Documento de Trabalho n.º 10 - agosto de 2001**

Título: The Relationship Between Competition Policy and Regulation in the Brazilian Economy

Autores: Claudio Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico e Kélvia Albuquerque, Chefe do Gabinete.

- **Documento de Trabalho n.º 11- janeiro de 2002**

Título: The Political Economy of Antitrust in Brazil: from Price Control to Competition policy

Autores: Claudio Considera, Secretario de Acompanhamento Econômico e Paulo Corrêa, Secretário-Adjunto da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 12 - fevereiro de 2002**

Título: Recent Deregulation of the Air Transportation in Brazil

Autores: Francisco de Assis Leme Franco, Secretario-Adjunto da SEAE; Pricilla Maria Santana, Coordenadora-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE; Celso Barbosa de Almeida, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE e Ricardo de João Braga, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 13 - março de 2002**

Título: Índices de Concentração

Autores: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE e Marcos André de Lima, Técnico da COGDC – DF da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 14 - abril de 2002**

Título: Comércio e Competição

Autores: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Isabel Ramos de Sousa, Coordenadora de Investigação de Práticas Anticoncorrenciais da Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE (COGDC – DF) e Marcos André de Lima, Técnico da COGDC – DF.

- **Documento de Trabalho n.º 15 - maio de 2002**

Título: Prováveis impactos na economia brasileira decorrentes da liberalização do mercado de derivados de petróleo e os possíveis entraves ao funcionamento competitivo desse mercado

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Francisco de Assis Leme Franco, Secretário-Adjunto da SEAE; Marcelo Barbosa Saintive, Secretário-Adjunto da SEAE; Paulo Guilherme Farah Corrêa, Secretário-Adjunto da SEAE; Equipe da Coordenação Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura - COGSI: Pricilla Maria Santana, Coordenadora-Geral; Ricardo Kalil Moraes, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura - COGSI; Maurício Estellita Lins Costa, Coordenador; Marcelo Pacheco dos Guaranys, Assistente e Isabela Orzil Cançado de Amorim, Assistente.

- **Documento de Trabalho n.º 16 - julho de 2002**

Título: Estimativas e Previsões da Demanda por Energia Elétrica no Brasil

Autores: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; e Marcos André de Lima, Técnico da COGDC – DF da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 17 - agosto de 2002**

Título: Tipologias de *Dumping*

Autores: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Isabel Ramos de Sousa, Coordenadora de Investigação de Práticas Anticoncorrenciais da Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE e Marcos André de Lima, Técnico da COGDC – DF da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 18 - agosto de 2002**

Título: O Modelo Brasileiro de Telecomunicações: Aspectos Concorrenciais e Regulatórios

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Francisco de Assis Leme Franco, Secretário-Adjunto da SEAE; Marcelo Barbosa Saintive, Secretário-Adjunto da SEAE; Cleveland Prates Teixeira, Secretário-Adjunto da SEAE; Maurício Canêdo Pinheiro, Coordenador-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE; Ricardo Kalil Moraes, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE; Pricilla Maria Santana, Coordenadora-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE e Danielle Pinho Soares, Técnica da Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 19 - outubro de 2002**

Título: Regulation and Competition Issues in the Electricity Sector

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Francisco de Assis Leme Franco, Secretário-Adjunto da SEAE; Maurício Canêdo Pinheiro, Coordenador-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE; Celso Barbosa de Almeida, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE e Ernani Lustosa Kuhn, Coordenador da COGSI.

- **Documento de Trabalho n.º 20 - outubro de 2002**

Título: Competition Advocacy in Brazil – Recent Developments

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico e Mariana Tavares de Araujo, Coordenadora-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 21 - novembro de 2002**

Título: The Brazilian Experience on International Cooperation in Cartel Investigation

Autora: Mariana Tavares de Araujo, Coordenadora-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 22 - novembro de 2002**

Título: Uma Breve História da Economia Política da Defesa da Concorrência

Autor: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico.

- **Documento de Trabalho n.º 23 - novembro de 2002**

Título: Substantive Criteria Used for the Assessment of Mergers – Brazil (Seae/MF)

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Claudia Vidal Monnerat do Valle, Coordenadora-Geral de Produtos Industriais da SEAE; Kélvia Albuquerque, chefe de gabinete; Leandro Pinto Vilela, Coordenador de Bens de Consumo Duráveis da SEAE e Marcelo Souza Azevedo, Coordenador na Coordenação-Geral de Produtos Industriais da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 24 - dezembro de 2002**

Título: The Importance of Communications: Enhancing Competition Advocacy in Brazil

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Mariana Tavares de Araujo, Coordenadora-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE, e Kélvia Albuquerque, chefe do gabinete.

- **Documento de Trabalho n.º 25 - dezembro de 2002**

Título: Some Lessons on the Antitrust Procedures in the USA for the Brazilian Competition Defense System

Autora: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 26 - dezembro de 2002**

Título: O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência: Uma Proposta de Reestruturação

Autores: Secretaria de Acompanhamento Econômico –MF, Secretaria de Direito Econômico –MJ e Conselho Administrativo de Defesa Econômica-MJ.

- **Documento de Trabalho n.º 27 - dezembro de 2002**

Título: Sobre Política Antitruste no Brasil e seus Aspectos Críticos

Autora: Carmen Diva Monteiro, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Mestra em Administração Pública pela EBAPE/FGV e Mestra em Engenharia Civil pela PUC/RJ. Coordenadora de Gestão da SEAE .

- **Documento de Trabalho n.º 28 - dezembro de 2002**

Título: Âncora Verde: o papel da agricultura no ajuste econômico

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Eduardo Luiz Leão de Souza, Coordenador-Geral de Produtos Agrícolas e Agroindustriais da SEAE. Gustavo Bracale, Assessor Técnico da SEAE.

- **Documento de Trabalho nº 29 - Janeiro de 2004**

Título: *Questões Regulatórias do Setor de Saneamento no Brasil*
Autor: Ronaldo Seroa da Motta, Coordenador de Regulação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

- **Documento de Trabalho nº 30 – fevereiro de 2004**

Título: *Poder de Compra do Varejo Supermercadista: Uma Abordagem Antitruste*
Autora: Leila Baeta Cavalcante, Coordenadora de Serviços Diversos – COSDI.

- **Documento de Trabalho nº 31 – outubro de 2004**

Título: *O Mercado de Saúde Suplementar no Brasil*
Autora: Andréa Pereira Macera, Assessora do Gabinete, Marcelo Barbosa Saintive, Secretário-Adjunto de Acompanhamento Econômico

- **Documento de Trabalho nº 32 – fevereiro de 2006**

Título: *O Processo de Flexibilização e as Fusões e os Acordos de Cooperação no Mercado de Transporte Aéreo de Passageiros*
Autor: Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo, Coordenador-Geral de Defesa da Concorrência.

- **Documento de Trabalho nº 33 – maio de 2006**

Título: *A Regulação Tarifária e o Comportamento dos Preços Administrados*
Autores: Marcelo Barbosa Saintive, Secretário-Adjunto da Secretaria de Acompanhamento Econômico, Regina Simões Chacur, Assessora Técnica da Coordenação Geral de Análise de Mercados.

- **Documento de Trabalho nº 34 – Agosto de 2006**

Título: *Unbundling Policy in Telecommunications: A Survey*
Autor: César Mattos, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados.

Documentos de Trabalho

Secretaria de Acompanhamento Econômico/MF

A Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE iniciou, em junho de 1999, a série Documentos de Trabalho. Essa série, publicada sem periodicidade definida, tem como escopo a divulgação de estudos referentes aos temas ligados às áreas de atuação da SEAE, destacando-se: (i) defesa da concorrência; (ii) promoção da concorrência; e (iii) regulação econômica. Dá-se preferência a publicações inéditas, sobre a economia brasileira e oriundas do corpo técnico da SEAE. Os trabalhos podem possuir cunho acadêmico ou caráter aplicado, como estudos de casos originados no órgão, respeitando-se o sigilo legal.

Com a finalidade de reduzir o fluxo de papéis, a série circulará, predominantemente, por via eletrônica sendo enviada a diversas entidades ligadas à área em questão.

Os trabalhos expressam as opiniões dos autores, não refletindo necessariamente as posições oficiais da SEAE.

Com a publicação e a divulgação da série Documentos de Trabalho, a SEAE espera contribuir para o aprofundamento do debate técnico nas áreas de atuação da Secretaria.

Instruções aos Autores

1. Os trabalhos inéditos no Brasil terão preferência para a publicação.
2. Os trabalhos destinam-se, prioritariamente, ao corpo técnico da Secretaria, o que não exclui a possibilidade de se atingir um público mais amplo.
3. Os textos devem ser redigidos em português, inglês ou espanhol. Solicita-se a utilização do processador de texto **Word for Windows** (últimas versões).
4. A primeira página do texto deverá conter as seguintes informações: (i) título; (ii) nome(s), função e local de trabalho do(s) autor(es); (iii) nota de rodapé contendo endereço, telefone, número de fax e endereço de correio eletrônico do(s) autor(es). A segunda página do texto deverá conter resumo com cerca de 100 palavras.
5. As referências bibliográficas deverão ser citadas sumariamente no corpo do texto, e devem figurar completas no final do mesmo. A referência sumária obedecerá à forma “Solow (1949)” e a referência completa conterá os seguintes elementos, pela ordem: a) autor ou autores; b) título completo (entre aspas, se for um artigo); c) nome do periódico (em negrito), volume, número, páginas, mês e ano.
Exemplo:
DÍAZ-ALEJANDRO, C. “Good-bye financial repression, hello financial crash”. **Journal of Development Economics**, vol.19, nº 1-2, pp.39-53, setembro 1985.
6. A formatação final dos trabalhos ficará a cargo de uma equipe de edição formada por técnicos da SEAE. Solicita-se o máximo de clareza e nitidez, sobretudo no que toca a fórmulas, gráficos e diagramas, evitando-se símbolos e notações que possam ensejar mais de uma interpretação.
7. Os textos apresentados serão julgados por uma Comissão Editorial, composta pelos Secretários – Adjuntos da SEAE.
8. Os interessados deverão encaminhar seus textos, por via eletrônica, à Comissão Editorial (marcelo.ferreira@fazenda.gov.br e claudia.viegas@fazenda.gov.br), que informarão sobre o processo de seleção realizado, incluindo a data provável da publicação do texto, se for o caso.