



Escola Nacional de Administração Pública

PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO ÓRGÃO DE SUPERVISÃO REGULATÓRIA NO BRASIL: ESTUDO EMPÍRICO

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos para
obtenção do grau de Especialista em Governança
e Controle da Regulação.

Aluno: Symone Oliveira Lima

Orientador: Professor Doutor Flávio Saab

Brasília – DF

Maio/2024



Escola Nacional de Administração Pública

PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO ÓRGÃO DE SUPERVISÃO REGULATÓRIA NO BRASIL: ESTUDO EMPÍRICO

Autor: Symone Oliveira Lima¹

Casa Civil da Presidência da
República

Palavras-chave: supervisão regulatória; qualidade regulatória; arranjo institucional e funções.

Resumo: Este artigo apresenta uma reflexão sobre a criação de um Órgão de Supervisão Regulatória no Brasil, à luz de estudos nacionais e internacionais, dentre eles as recomendações e o último relatório sobre a reforma regulatória no Brasil da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Também serviu como reflexão experiências internacionais e um estudo empírico que teve como metodologia coleta de dados através de entrevista por meio de roteiro estruturado enviado para os órgãos centrais do governo, para os reguladores da administração direta do Poder Executivo Federal, para os reguladores independentes, para especialistas na área de regulação e para o setor privado. O estudo demonstrou que o tema ainda tem resistência em alguns setores do governo, em especial para as Agências Reguladoras Federais. No entanto, observou-se uma certa flexibilidade quando se apresentou a opção de o Órgão de Supervisão ter funções de orientação, coordenação e recomendação.

¹ É especialista em Regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária atualmente em exercício na Casa Civil da Presidência da República.

1. Introdução

No Brasil não se tem nenhum órgão da administração pública federal que exerça, de forma plena, o papel de um Órgão de Supervisão Regulatória (Rodrigues, 2018). O que existe são órgãos que exercem uma coordenação compartilhada sendo que, de tempos em tempos, um desses órgãos tem um maior protagonismo, como o exercido, no passado, pela Casa Civil da Presidência da República com o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PROREG, 2009). Diante desse cenário, refletir sobre a criação de um Órgão de Supervisão Regulatória, para além de fomentar a importância de uma governança central institucionalizada, é sinalizar que se trata de tema de Estado, e não de Governo.

Um Órgão de Supervisão pode ser entendido como uma instituição dedicada a promover a gestão da qualidade regulatória em toda a administração pública, com a missão de introduzir mudanças na cultura regulatória e administrativa e ser o responsável pela disseminação, implementação e monitoramento do uso de ferramentas regulatórias² dentro de um governo (Rodrigo, 2019).

A existência de um Órgão de Supervisão Regulatória (OSR) é tema discutido há algum tempo na literatura internacional, com destaque para a recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 2012, denominada Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança (Farias et al, 2021). Essa Recomendação pode ser entendida como um recurso importante para países que almejam aprimorar seus sistemas regulatórios, pois possui diretrizes que buscam o alcance da eficiência, da transparência e do aumento da qualidade das ações regulatórias em uma nação. Ademais, na referida Recomendação, há clara indicação da importância da existência de um OSR.

A OCDE, mesmo antes de publicar sua recomendação sobre política regulatória, já havia manifestado a importância de um Órgão de Supervisão Regulatória especificamente para o Brasil, quando publicou o Relatório Sobre a Reforma Regulatória - Brasil Fortalecendo a governança para o crescimento, 2008. Nesse relatório, a Organização aponta que há a necessidade de implantação de um Órgão de Supervisão para a qualidade regulatória. Lourenço (2016), ao estudar o assunto, menciona a Organização no seguinte trecho:

² Ferramentas regulatórias é um conjunto de ações voltadas para melhorar a qualidade de uma regulação e que fazem parte do ciclo regulatório. Agenda regulatória, Análise de Impacto Regulatório, Participação Social, Revisão do Estoque Normativo, Avaliação Ex Post, são exemplos dessas ferramentas.

A relação entre uma política regulatória eficaz e de abrangência geral e a existência de um órgão supervisor central parece ser forte. Eles se apoiam mutuamente. Estes órgãos deveriam agir como “motores para a reforma” com clara prestação de contas pelos resultados. Eles deveriam garantir que os princípios da qualidade regulatória sejam aplicados com êxito (OCDE, 2008, p. 339).

Neste mesmo relatório, a OCDE (2008) destaca também o papel de coordenação das instâncias regulatórias que este Órgão de Supervisão merece ter:

No Brasil as responsabilidades pela reforma regulatória e controle da qualidade da elaboração de leis são divididas entre ministérios e agências governamentais. O Brasil não possui uma unidade central de coordenação e controle da qualidade regulatória, ainda que o Presidente da República exerça funções preponderantes dentro do governo como um todo. O país necessita dessa unidade, ligada diretamente ao núcleo central de governo, e que seja dedicada, prioritariamente, para a supervisão, promoção, coordenação e monitoramento da qualidade das atividades regulatórias exercidas pelos departamentos ministeriais e agências reguladoras (OCDE, 2008, p. 38).

No mais recente relatório elaborado pela OCDE para o Brasil, Reforma Regulatória no Brasil-2022, a Organização, mais uma vez, reforça a importância de se ter um OSR, visto que tal órgão possui a tarefa de supervisionar a política de melhoria da regulação. Importante mencionar que a OCDE também levanta possíveis outros arranjos institucionais para a tarefa de supervisão no Brasil, quando afirma que em caso de mais de um Órgão de Supervisão, devem ser criados mecanismos de coordenação adequados entre eles (OCDE, 2022).

No mesmo documento de 2022, a OCDE se remete a sua Recomendação sobre Política Regulatória e Governança para trazer as cinco principais responsabilidades do Órgão de Supervisão: (i) controle de qualidade; (ii) identificação de áreas de política em que a regulação pode ser mais eficaz; (iii) melhoria sistêmica da política regulatória; (iv) coordenação e coerência da abordagem governamental; e (v) orientação, assessoria e apoio (OCDE, 2022).

Também na linha de trazer uma reflexão para o tema, Lourenço (2016) apresenta a visão de que estabelecer uma entidade de Supervisão Regulatória no Brasil pode garantir a qualidade da regulação implementada internamente.

Olhando para o contexto internacional, vários países possuem uma instância supervisora da qualidade regulatória ou instituições que exerçam esta função de forma coordenada entre si. Ademais, percebe-se que esses órgãos podem estar localizados dentro de um órgão de vinculação do governo (Canadá, México, Reino Unido) ou na estrutura da Presidência ou do Primeiro Ministro (Estados Unidos, Austrália) (OCDE, 2022).

De toda sorte, é mister pontuar que não obstante os diferentes arranjos institucionais existentes no mundo, há um certo consenso no sentido de que os Órgãos de Supervisão, necessariamente, têm que ter respaldo político para que não sejam meros órgãos burocráticos, sem credibilidade perante a sociedade na qual estão constituídos (Rodrigues, 2018).

A proposta deste estudo, portanto, visa promover uma discussão sobre a criação de um Órgão de Supervisão Regulatória no Brasil, no âmbito do Governo Federal, como ponto crucial para o avanço na qualidade regulatória nacional.

2. Referencial teórico

Pode-se inferir que uma das funções dos ditos Órgãos de Supervisão Regulatória é promover uma boa governança regulatória (Farias et al, 2021). Governança regulatória, segundo Cunha (2018), seria um processo no qual o Estado promove a gestão da implementação da regulação com o propósito de orientar os órgãos reguladores ao longo do ciclo de políticas públicas. Este processo se daria mediante a interação entre diversos atores envolvidos com todo o ciclo da política pública.

Um conceito abordado por Secchi, L. (2014) para política pública é que seria a conduta elaborada para a resolução de um problema público, ou seja, um problema que tem a capacidade de afetar uma parcela ou toda a sociedade. Recorrendo ainda a Secchi, L. (2014), o autor apresenta as tipologias possíveis para as políticas públicas abordadas por Theodore J. Lowi. Dentre as tipologias, destaque para a política regulatória, que segundo Secchi, L. (2014) pode assim ser definida:

Políticas regulatórias: estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados. Exemplos desse tipo de políticas são as regras para segurança alimentar, para operação de mercado financeiro, regras de tráfego aéreo, códigos de trânsito, leis e códigos de ética em assuntos como aborto e eutanásia ou, ainda, proibição de fumo em locais fechados e regras para publicidade de certos produtos. Segundo Lowi (1964), as políticas regulatórias se desenvolvem predominantemente dentro de uma dinâmica pluralista, em que a capacidade de aprovação ou não de uma política desse gênero é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade. (2014, p.25)

Tomando-se como parâmetro o conceito de política regulatória apresentado, impossível não adentrar no conceito de regulação. Segundo Farias et al (2021), a regulação pode ser entendida como regras que norteiam as ações de indivíduos ou organizações no campo econômico ou social. Costa (2017), por sua vez, traz uma visão da regulação como uma forma de intervenção do Estado na economia, uma decisão do Estado em corrigir e até mesmo em alterar critérios com a finalidade de limitar a liberdade dos agentes econômicos.

Gonçalves (2018) recorreu à OCDE para mencionar as três categorias de regulação identificadas pela Organização: a econômica, a social e a administrativa. Segundo esta abordagem, a regulação econômica pode ser interpretada pela intervenção do Estado nas decisões de mercado (decisões empresariais) quando os seus mecanismos falham em garantir as escolhas adequadas que maximizariam o bem-estar social. A regulação social é aquele tipo de regulação, ou intervenção Estatal, guiada para proteger os interesses públicos relevantes como a saúde, a segurança e o meio ambiente, por exemplo. Por fim, a regulação administrativa é caracterizada pela imposição de uma série de exigências, do próprio Estado, para o cumprimento de formalidades administrativas necessárias para assegurar a aplicação das normas (preenchimento de formulários e outros documentos).

À luz dos conceitos descritos, parte-se da reflexão de que regulação é uma ação intrínseca de Estado, materializada nas ações políticas de um Governo. Também pode-se inferir que a função primordial da regulação seria eliminar falhas do mercado e assim eliminar as barreiras que impedem o alcance do bem-estar social e econômico de um país.

Farias et al (2021), apresenta uma definição para falhas de mercado ao dizer que se trata de situações nas quais o mercado não consegue alocar os recursos de maneira eficiente, o que resulta em perdas sociais, ou perda de bem-estar social. Os autores complementam a definição com a apresentação das principais causas das falhas de mercado discutidas na literatura econômica, quais sejam: i) falha da concorrência, ii) externalidades, iii) bens públicos, iv) problemas de informação e v) mercados imperfeitos.

Miguel (2015), ao falar sobre o fenômeno das falhas de mercado recorre à STIGLITZ para afirmar que “os regulamentos podem, portanto, desempenhar um papel importante na resolução das falhas de mercado. Quando os mercados não produzem resultados eficientes, há uma justificativa para a intervenção do governo” (Miguel, 2015, p.212).

Acontece que ao perseguir a correção das falhas de mercado, a regulação pode vir a se transformar em obstáculos ao seu objetivo primordial, pois a depender, podem ser excessivas e desproporcionais, podendo inibir a inovação, criar barreiras desnecessárias à concorrência e ao investimento, levando a ineficiência econômica (Casa Civil, 2018). Farias et al (2021) mencionam Viscusi, Harrington e Vernon (2005), para esclarecer que a regulação pode sim gerar efeitos adicionais àqueles para os quais foi concebida. Também mencionam que os efeitos adicionais da regulação podem gerar problemas conhecidos como falhas de governo.

Segundo o Guia para Análise de Impacto Regulatório³ (Casa Civil, 2018), falhas de governo podem ser entendidas sob duas perspectivas: falha regulatória e falha institucional. A falha regulatória acontece quando o governo, por exemplo, faz uma definição errônea de um problema regulatório ou não define de forma assertiva os objetivos da regulação que pretende lançar mão, gerando novos problemas ou até mesmo agravando problemas já identificados. No que se refere a falha institucional, o Guia sugere que acontece quando as instituições públicas agem de forma disfuncional, prejudicando o processo regulatório. Duplicação ou sobreposição de competências entre instituições, falta de clareza das regras, excesso de burocracia, são alguns exemplos de falhas institucionais. A própria falta de coordenação sobre as competências das instituições pode levar a regras conflituosas e ambíguas.

Miguel (2015) mais uma vez recorre à STIGLITZ para melhor descrever a questão das falhas de governo e para traçar uma possível solução para a correção dessas falhas. A autora afirma que efeitos negativos podem ocorrer em função da ação regulatória do Estado e que para corrigir tais efeitos podem ser “traçados processos corretivos” (Miguel, 2015, p.213). A autora debate que STIGLITZ coaduna da percepção de que para minimizar as falhas de governo é necessário aumentar a transparência e as múltiplas supervisões por parte do próprio governo.

Em face dos debates apresentados e diante do fato de que ao agir para promover o bem-estar social o Estado pode provocar distorções negativas, é lícito imaginar que o próprio Estado deva almejar a melhor forma de atuação ou, em outras palavras, a melhor forma de fazer regulação. É neste cenário que surge a importância de se pensar na qualidade da regulação, ou seja, é necessário que o Estado atue para que suas ações regulatórias sejam mais eficientes e menos onerosas para as empresas, para os cidadãos, para toda a sociedade (Costa, 2017).

Avançando nesta abordagem, é mister retomar o conceito apresentado inicialmente sobre Governança Regulatória, no qual temos o Estado ou Governo de uma nação como ator na gestão da regulação com o propósito de orientar os agentes no ciclo da política pública ou da política regulatória. A questão agora é analisar a Governança Regulatória sob a ótica da qualidade da regulação como forma de mitigar as falhas de governo.

Qualidade regulatória ou qualidade da regulação está intimamente relacionada com a qualidade do processo decisório do Estado. Pode ser entendida como um conjunto de princípios e

³ “Análise de Impacto Regulatório é o processo sistemático de Análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão” (Casa Civil, 2018, p.13).

práticas que visam aperfeiçoar o processo regulatório de forma gradual e contínua, a fim de dar credibilidade e legitimidade à tomada de decisão de um governo (Silva, 2013).

O Guia para Análise de Impacto Regulatório (Casa Civil, 2018) valeu-se da Recomendação sobre Melhoria da Qualidade Regulatória da OCDE para expor um roteiro que deveria ser perseguido pelos Governos para a implementação de uma boa regulação. Para a OCDE, uma boa regulação deve:

- i. buscar resolver problemas, alcançar metas claramente definidas, ser eficaz na execução de seus objetivos;
- ii. ser fundamentada em evidências e proporcional ao problema anteriormente identificado;
- iii. ser fundamentada em uma base legal sólida;
- iv. produzir benefícios que justifiquem seu custo;
- v. considerar a distribuição dos seus efeitos entre todos os diferentes atores e grupos afetados;
- vi. minimizar os custos administrativos e eventuais distorções de mercado resultantes de sua implementação;
- vii. ser clara e compreensível para a sociedade;
- viii. ser consistente com outras regulações e políticas;
- ix. ser elaborada de modo transparente, com procedimentos adequados para a efetiva participação de todos os atores e grupos interessados; e
- x. considerar os incentivos e mecanismos para alcançar os efeitos desejados, incluindo estratégias de implementação que potencializem seus resultados.

Analisando-se o roteiro proposto pela OCDE, percebem-se elementos importantes que não deveriam faltar em uma boa regulação para tentar fugir da armadilha das falhas de governo. Esses elementos foram bem retratados por Silva (2013):

“A atual agenda de reforma regulatória manifestada internacionalmente por termos como “smart regulation”, “better regulation” ou “regulatory quality and performance”, traduz na atualidade o deslocamento do debate político e acadêmico da noção de “menos regulação” ou simples “desregulação” para o enfoque do que se tem chamado de “melhor regulação” ou “regulação de alta performance”. Em termos práticos, essa nova abordagem imprime novos contornos para o papel e a forma de atuação regulatória do Estado, que passa a contemplar a qualidade do processo decisório governamental em busca de melhor desempenho e maior interação dentro e entre o Estado, o mercado e a sociedade civil nos assuntos que afetam a economia e interessam à sociedade como um todo (Silva, 2013, p. 48)

Olhando os conceitos abordados sobre qualidade da regulação, ao observar os fatos recentes no Brasil, observa-se que o país se empenhou em aprofundar a qualidade da regulação interna. Em 2019, por exemplo, foram publicadas duas Leis muito importantes que mudaram o curso da forma como determinadas ferramentas regulatórias passaram a ser estruturadas no cenário brasileiro. Trata-se da Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019) e da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019). Na esteira desses normativos, foram publicados os seguintes Decretos:

- i. Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019: que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto - diretrizes gerais para os reguladores implementarem a gestão periódica do estoque regulatório;
- ii. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020: que regulamenta a Análise de Impacto Regulatório para toda a Administração Pública Federal, prevista no art. 5º da Lei de Liberdade Econômica e no art. 6º da Lei das Agências Reguladoras;
- iii. Decreto nº 11.243, de 21 de outubro de 2022: que dispõe sobre as medidas a serem adotadas para a promoção de boas práticas regulatórias no âmbito do Poder Executivo federal para atender ao Anexo II ao Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América

No entanto, o avanço interno da agenda de melhoria regulatória em prol de aumentar a qualidade da regulação ainda parece não refletir positivamente nos indicadores econômicos para o Brasil. Baumann et al (2023) apresentam os dados para o *Product Market Regulation (PMR)*⁴ ou Regulação do Mercado de Produtos, da OCDE. No estudo, que leva em consideração a publicação mais recente do PMR para o Brasil (*Product Market Regulation In Brazil, 2022*), constata que, em termos gerais, por exemplo, o arcabouço institucional brasileiro ainda traz barreiras regulatórias que restringem a entrada de novas empresas em alguns setores chaves para o desenvolvimento da economia como energia, transportes e comunicações.

O indicador de Governança Regulatória do Banco Mundial é mais um dos indicadores específicos que procuram medir a qualidade da regulação. Na verdade, este indicador busca fazer uma mensuração e uma comparação da qualidade institucional de diferentes países ao longo do

⁴ PMR é um indicador da OCDE que mede a presença de barreiras regulatórias que impedem o bom funcionamento da concorrência entre os diferentes agentes econômicos. Tem a função de identificar e quantificar as restrições à entrada e à concorrência em diversos setores da economia, como agricultura, indústria, serviços e comércio. O PMR ajuda os formuladores de políticas a avaliar a efetividade das suas políticas e a identificar áreas onde reformas regulatórias podem ser necessárias para promover a concorrência e a competitividade. Sintetiza um conjunto de informações presentes em aproximadamente 1.000 questões feitas pela OCDE e respondidas pelos países membros e não-membros (Argentina, Brasil, Bulgária, Croácia, Chipre, Indonésia, Cazaquistão, Malta, Romênia, Rússia, África do Sul).

tempo⁵. Segundo Peci et al (2018), “atualmente, observa-se que a qualidade regulatória brasileira encontra-se em níveis inferiores à média dos países da América Latina e Caribe e também à de pares regionais, como Chile, Peru, Colômbia e México.” (Peci et al, 2018, p. 506). Ainda segundo os autores, este fato afeta significativamente o volume de investimentos direcionados ao Brasil.

Ragazzo (2018) já havia manifestado preocupação com a necessidade de aumentar o investimento privado no Brasil. O autor até reconhece a evolução da melhoria regulatória no país nos últimos anos, mas pontua que ocorreu de forma diversa entre os reguladores nacionais sendo, portanto, insuficiente para estimular o aumento de investimento privado. Retomando Peci et al (2018), os autores também avaliam que a baixa qualidade regulatória no Brasil leva a um custo de capital mais elevado o que, segundo os autores, reduz efetivamente a atração dos investimentos privados para o Brasil. Os autores ainda argumentam que esse cenário leva o país a ser menos produtivo e mais sensível a crises.

Ainda se debruçando sobre a obra de Peci et al (2018), os autores identificam elementos que podem ajudar a alavancar a agenda de melhoria regulatória no Brasil. Dentre eles, defendem a criação de um órgão de coordenação de políticas regulatórias que teria como uma de suas funções a supervisão da qualidade regulatória no país.

Somando-se a esta visão a discussão trazida anteriormente por Silva (2013) e a Recomendação sobre Melhoria da Qualidade Regulatória da OCDE (Casa Civil, 2018), induz-se que, para além dos mecanismos e ferramentas para melhorar a qualidade regulatória, podemos inserir no debate a figura do Órgão de Supervisão Regulatória, assunto ao qual este Artigo se dedica primordialmente.

Um OSR pode ser entendido como uma instituição dedicada a promover a gestão da qualidade regulatória em toda a administração pública, com a missão de introduzir mudanças na cultura regulatória e administrativa e ser o responsável pela disseminação, implementação e monitoramento do uso de ferramentas regulatórias dentro de um governo (Rodrigo, 2019).

Farias et al (2021), abordando a questão dos OSRs, trazem um conceito bem amplo, avançando inclusive em suas atribuições:

Os organismos de supervisão e coordenação regulatória (ROB, na sigla em inglês) são instituições exclusivamente dedicadas à promoção da qualidade regulatória. Suas funções variam, mas entre as principais estão: (i) coordenação regulatória dentro da administração; (ii) monitoramento e avaliação da implementação da política regulatória e seus instrumentos; (iii) revisão da qualidade das propostas regulatórias por meio da Análise de Impacto Regulatório (AIR) (controle de qualidade); (iv) orientação e formação dos reguladores sobre questões de qualidade regulatória e (v) divulgação e promoção de boas

⁵ Disponível em: <https://rulemaking.worldbank.org/en/methodology>. Acesso em: 25/04/2024.

práticas regulatórias. Em geral, são instituições que fazem parte da administração central e têm apoio do mais alto nível político, embora em alguns países tenham independência em relação ao governo. (Farias, 2021, p. 3)

Rodrigues (2018) também segue a linha de adentrar nas funções do OSR ao trazer uma abordagem para o Brasil. O autor cita Peci et al (2018) para lembrar que além de supervisionar a qualidade regulatória, o órgão teria que promover uma harmonização e uma coordenação das decisões tomadas tanto no âmbito das Agências Reguladoras quanto no âmbito dos Ministérios. O autor lembra que em determinados países, o OSR está vinculado ao Chefe do Executivo, estando, portanto, acima dos reguladores. Importante mencionar que o autor chama a atenção que no Brasil não há quem exerça formalmente a função de Órgão Supervisor e que a “ideia de coordenação ou supervisão costuma trazer consigo um conceito subjacente de controle e limitação”. (Rodrigues, 2018, p. 217).

Outro ponto discutido por Rodrigues (2018), é o alerta de que o OSR não deve ser instrumentalizado política e ideologicamente, ou seja, o OSR não pode se transformar em um órgão meramente de controle político ou ideológico dos reguladores. E mais, o autor afirma que a estrutura burocrática de um OSR não pode sobressair perante à regulação.

Staroňová (2017), ao fazer um estudo sobre a implementação e a qualidade das Análises de Impacto Regulatório entre países da Europa Central e Oriental, demonstra a importância dos OSRs para aumentar a qualidade dessas análises, desde que não sejam órgãos meramente simbólicos que possuem atribuições fragmentadas.

Toda a discussão apresentada caminha para a figura do Órgão de Supervisão Regulatória, ou minimamente para órgãos que fazem uma coordenação regulatória a fim de monitorar a gestão da qualidade regulatória em um país. Dos autores mencionados, há um certo consenso com relação a isso. Contudo, há discussões em torno do melhor formato que estes Órgãos deveriam ter.

Farias et al (2021) mencionam estudo da OCDE no qual aponta-se que a existência de órgãos de supervisão regulatória faz com que a melhoria regulatória avance de forma mais perene. Ademais, o estudo da OCDE aponta que, geralmente, esses órgãos estão localizados no centro do governo. Peci et al (2018) apresentam um conceito de centro de governo importante para o debate:

“A expressão “centro de governo” (CoG) se refere a uma instituição ou grupo de instituições que apoiam o chefe do Poder Executivo na liderança da coordenação política e técnica das ações governamentais, planejamento estratégico do programa do governo, monitoramento de desempenho e comunicação das decisões e realizações governamentais (Alessandro, Lafuete e Santiso, 2013). (Peci et al, 2018, p. 529)

No entanto, existem configurações nas quais mais de uma instituição em um país é responsável por exercer as funções de um OSR, o que requer, de certa maneira, uma necessidade de maior coordenação para se evitar sobreposição e conflito de comandos (Farias et al, 2021).

Tomando como base as discussões apresentadas nesta seção, vimos que a existência de um Órgão de Supervisão Regulatória é uma questão discutida na literatura como possível instrumento para alavancar o nível da qualidade regulatória de um país. Consequentemente, também com base nas discussões levantadas nesta seção, aumentar a qualidade da regulação é mitigar os efeitos das falhas de governo com o objetivo de produzir regulações mais eficientes e menos onerosas para a sociedade.

Na próxima seção, será feita uma análise dos diferentes tipos de instrumentalização dos Órgãos de Supervisão Regulatória nos Estados Unidos, Reino Unido e México. Ao trazer um pouco do cenário internacional, busca-se fomentar a discussão da criação de um Órgão de Supervisão Regulatória no Brasil como instrumento de aprofundamento perene e estruturado da nossa qualidade regulatória.

3. Órgão de Supervisão Regulatória – Funções e Experiências

3.1 Contexto

Conforme visto, a presença de um Órgão de Supervisão Regulatória em um país pode aumentar a sua qualidade regulatória. Vários dos autores estudados apontam nesta direção. Alguns deles, como Farias et al (2021), baseiam-se nas premissas da OCDE. Neste estudo, também serão apresentadas as perspectivas do assunto eminentemente sob a ótica daquela Organização, visto que a OCDE se debruçou sobre o tema de melhoria da qualidade regulatória desde 1995, quando publicou uma recomendação aos países-membros sobre a melhoria da qualidade da regulação governamental⁶.

A Recomendação da OCDE sobre a Melhoria da Qualidade Regulatória Governamental de 1995 é considerada a primeira declaração internacional de princípios comuns a serem adotados pelos países membros. Nessa Recomendação, a OCDE já apresentava contornos para o estabelecimento de instituições voltadas para supervisionar os processos regulatórios, ao relacionar as ações que os países deveriam adotar para melhorar a qualidade regulatória.

Em 2012, a OCDE publicou uma nova recomendação com um olhar mais abrangente, levando os países membros a pensarem na melhoria regulatória não somente com iniciativas

⁶ Recommendation of The Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation. Paris, 1995. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0278>. Acesso em 25/04/2024.

isoladas, e sim com ações no mais alto nível político, ou seja, os países deveriam adotar uma política explícita de qualidade regulatória para o governo como um todo. A recomendação é amparada no ponto no qual a política deve ter objetivos claros, sendo assegurado à sociedade que, se uma regulação foi determinada, é porque os benefícios econômicos, sociais e ambientais, justificaram os seus custos.

Nessa Recomendação de 2012, a OCDE procurou trazer mais elementos para a função de supervisão da qualidade regulatória. Ao se observar o Princípio 3 da Recomendação, constata-se claramente a menção a mecanismos e instituições capazes de apoiar e implementar a política regulatória. Ademais, segundo ainda essa Recomendação, essas instituições devem ter mecanismos para supervisionar os procedimentos e os objetivos da política regulatória e, assim, promover a qualidade da regulação.

Especificamente para o Brasil, a OCDE, mesmo antes de publicar sua recomendação sobre política regulatória de 2012, já havia manifestado a importância de um Órgão de Supervisão Regulatória quando publicou o Relatório Sobre a Reforma Regulatória - Brasil Fortalecendo a governança para o crescimento, 2008.

No mais recente documento elaborado pela Organização para o Brasil, a Reforma Regulatória no Brasil-2022, a Organização mais uma vez reforça a importância de se ter um OSR, visto que tal órgão possui a tarefa de supervisionar a política de melhoria da regulação.

Diante das discussões apresentadas sobre a importância de um Órgão de Supervisão Regulatória, podemos avançar em uma discussão sobre possíveis formatos para a incorporação desses Órgãos nas esferas administrativas de um governo bem como avançar sobre suas atribuições.

3.2 Entendendo melhor o Órgão de Supervisão Regulatória - Funções

Valendo-se novamente das premissas da OCDE, na sua Recomendação de 2012 há menção que um OSR deve ser um órgão único, instituído perto do centro de governo com o propósito de que a política regulatória seja vista como uma política para o governo como um todo. Contudo, a OCDE também levanta possíveis outros arranjos institucionais para a tarefa de supervisão, a depender da realidade do país, quando afirma que em caso de mais de um Órgão de Supervisão, devem ser criados mecanismos de coordenação adequados entre eles (OCDE, 2022).

É importante salientar, contudo, que nas Recomendações da Organização há o alerta de que o OSR tenha apoio político do mais alto escalão do governo de um país. Esse apoio político é imprescindível pois esses Órgãos lidam com questões complexas que envolvem vários interesses.

Adicionalmente, o OSR deve ter suas funções institucionais previstas em Lei ou Decreto e que seja um órgão independente de influências políticas.

Rodrigo (2019) também destaca que os Órgãos de Supervisão têm que ter atribuições e responsabilidades bem definidas, para não restar dúvidas que serão parte permanente da estrutura governamental. Esses Órgãos precisam se articular com os demais entes governamentais bem como com os representantes da sociedade e, claro, precisam ter recursos financeiros para se estruturarem de modo que permaneçam independentes técnica e politicamente.

Segundo ainda Rodrigo (2019), bem como Santana (2019), existem quatro funções ou atribuições principais que foram identificadas nos Órgãos de Supervisão Regulatória a nível internacional:

- 1. Coordenação e coerência do processo regulatório:** pode-se entender como um conjunto de princípios, padrões e critérios a serem definidos pelo Órgão Supervisor para o processo regulatório, com o propósito de se obter coerência e padronização das intervenções regulatórias com as políticas públicas. Esta função significa essencialmente que as ações do Órgão de Supervisão devem contribuir para fortalecer o alinhamento político e permitir que os reguladores compartilhem objetivos comuns. Importante que esta coerência também avance entre os níveis de governo (federal, estadual e municipal) para se evitar desalinhamentos estruturais.

Para o cumprimento desta função, é essencial que os governos municiem os Órgãos de Supervisão de capital político, dando-lhes condições orçamentárias e humanas apropriadas. Por outro lado, estas instituições deverão garantir que o processo regulatório atenda aos altos padrões de qualidade, que os reguladores cumpram com a estratégia regulatória nacional do país e que o uso de ferramentas regulatórias seja realizado de forma adequada e consistente por toda a administração pública.

- 2. Apoio institucional aos reguladores:** o Órgão Supervisor deve ser capaz de aumentar a conscientização e promover uma mudança cultural entre os reguladores, dando-lhes o suporte e o apoio necessários para o cumprimento dos critérios estabelecidos para a entrega de uma regulação de qualidade. Para tanto, as instituições de supervisão devem promover treinamento contínuo, publicar e divulgar orientações como Guias ou Manuais.

No entanto, para ser o guardião da boa governança regulatória, o Órgão Supervisor necessita de recursos e conhecimentos contínuos, incluindo um corpo técnico altamente

qualificado, visto que será ele o responsável por fornecer suporte técnico e expertise aos reguladores.

- 3. Escrutínio e desafio:** capacidade de o Órgão Supervisor analisar profundamente as ações regulatórias dos reguladores, no sentido de desafiá-los constantemente. É a função de *gatekeeper*, ou guardião do processo regulatório, sendo, portanto, uma das funções mais controversas da supervisão regulatória. Isso porque é por meio dela que se pode questionar explicitamente os reguladores quando não é refletido o padrão de qualidade esperado em suas ações regulatórias. A forma mais comum de aplicar o escrutínio é por meio da Análise de Impacto Regulatório (AIR). A AIR “é o processo sistemático de Análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão” (Casa Civil, 2018. p.13). Logo, é por meio dessa ferramenta que os reguladores são impelidos a justificar suas ações regulatórias de forma transparente e baseadas em evidências, motivo pelo qual a aplicação de AIR é vista como uma prática que leva ao aumento da qualidade regulatória. Por esta razão, os Órgãos de Supervisão precisam promover e apoiar, de forma sistemática, a aplicação de AIR. Por outro lado, essas instituições têm que ter o poder de questionar os métodos e a qualidade dessas análises.
- 4. Advocacia da qualidade regulatória:** o Órgão Supervisor precisa estar continuamente envolvido na conscientização de todos os atores sobre a importância da política de qualidade regulatória, ou seja, a promoção e a defesa da qualidade regulatória devem ser a linha condutora da ação de supervisão. Esta função pode ser interna ou externa à administração. Quando é interna, o foco da instituição de supervisão é promover, junto a todos os reguladores, de Ministérios a Agências Reguladoras, iniciativas específicas para apoiar e incentivar os progressos ou para identificar gargalos e oportunidades de melhorias. Já na função externa, o foco é o compromisso com a comunicação junto a sociedade, para que haja um canal aberto e motivador de participação ativa de todos no processo regulatório.

Ainda explorando as funções dos Órgãos de Supervisão Regulatória e retomando as premissas da OCDE, mais especificamente a Recomendação de 2012, a seguir serão descritas as cinco principais funções de supervisão, sob a ótica da Organização:

- (i) Controlar a qualidade através da análise da qualidade das avaliações de impacto e devolver propostas cujas análises de impacto tenham sido consideradas inadequadas;

- (ii) Examinar se há potencial para tornar a regulação mais efetiva, inclusive promovendo a consideração de medidas regulatórias em áreas de política onde é provável que a regulação seja necessária;
- (iii) Contribuir para a melhoria sistemática da aplicação da política regulatória;
- (iv) Coordenar a avaliação ex ante para revisão de políticas e para o refinamento dos métodos ex ante; e
- (v) Fornecer treinamento e orientação sobre avaliação de impacto e estratégias para melhorar o desempenho regulatório. (OCDE, 2012, p. 9)

Observando-se as funções do OSR segundo a OCDE, em especial a que se refere ao controle da qualidade regulatória, pode-se inferir que a Organização dá a este órgão um certo caráter de poder determinar, ou obrigar, que as instituições sigam suas ações de política regulatória. Citando novamente o relatório Reforma Regulatória no Brasil-2022 feito pela OCDE, a Organização confirma esta atribuição dos OSRs ao mencionar que a experiência dos seus países membros inclui atribuições de, por exemplo, não permitir que um ato normativo siga adiante caso não passe pelo escrutínio de um OSR quanto à aplicação e qualidade adequadas da Análise de Impacto Regulatório. Conforme visto anteriormente, esta função de *gatekeeper*, ou guardião do processo regulatório, também foi bem explorada por Rodrigo (2019) e Santana (2019).

Nesta esteira das experiências de países em implementar órgãos externos aos reguladores, são vistos diversos modelos, desde a vinculação desses órgãos na Presidente da República ou a um órgão do Executivo, quanto a atribuição de poder de veto, ou não, nas ações junto aos entes regulados. Para uma melhor discussão de como se poderia implementar um Órgão de Supervisão da qualidade regulatória no Brasil, é imperante voltar o olhar para as experiências internacionais.

Neste estudo, serão abordadas as experiências de três países: Estados Unidos, Reino Unido e México. O recorte dado será o mesmo adotado por Rodrigo (2019). Segundo a autora, a escolha dos países se deveu ao fato de os mesmos aparecerem no topo dos Indicadores de Política Regulatória e Governança da OCDE. Cabe ressaltar que esses Indicadores apresentam evidências atualizadas das políticas regulatórias e práticas de governança dos países membros da OCDE, preconizadas na Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança de 2012, mencionada várias vezes neste estudo. Outros aspectos que levaram a autora a escolher os Estados Unidos, o Reino Unido e o México no seu estudo estão resumidamente elencados a seguir:

1. Todos os três países têm unidades fortes com atribuições claras, especialmente a relacionada a assegurar o exame das regulações, inclusive com a competência de questionar os reguladores que não fundamentaram adequadamente suas propostas regulatórias;

2. No caso dos Estados Unidos e do México, particularmente, colaborou o fato de os mesmos terem sistemas presidencialistas, assim como no Brasil; e
3. Os três países apresentam opções diferentes para a disponibilização e gestão das suas regulações.

3.3 Experiências – Supervisão Regulatória nos Estados Unidos da América (EUA)

Os Estados Unidos possuem um dos sistemas voltados para a governança regulatória mais desenvolvido do mundo, com a presença de um Órgão de Supervisão Regulatória altamente qualificado e reconhecido. Trata-se do *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA). O OIRA integra o *Office of Management and Budget* (OMB), que está localizado no centro do governo americano, ligado diretamente à Casa Branca, sede do Poder Executivo do país, tratando-se, portanto, de órgão integrante da administração direta. O OMB tem como responsabilidade a análise e o controle dos orçamentos da administração federal⁷.

O OIRA foi instituído pelo Congresso em 1980 por meio do *Paperwork Reduction Act*⁸, que tinha como um dos principais objetivos reduzir a carga administrativa e financeira imposta à sociedade e ao governo em função das diversas exigências por parte do próprio governo federal dos EUA. O OIRA é liderado por um Administrador nomeado pelo Presidente com a aprovação pelo Senado, sem mandato fixo. Além disso, o Órgão de Supervisão deve se reportar regularmente ao congresso americano para fins de prestação de contas^{9,10}.

Fundamentalmente, o OIRA é o responsável por revisar as regulações de origem do Poder Executivo Federal desempenhando um papel crucial na implementação da política regulatória nos Estados Unidos da América. Suas responsabilidades aumentaram no início de 1981 quando o então Presidente Ronald Reagan emitiu a Ordem Executiva 12291¹¹, que exigia que a maioria das agências federais (ligadas ao Presidente da República), exceto agências reguladoras independentes¹², submetessem suas regulações ao OIRA para revisão e aprovação antes de emitirem.

⁷ Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/> Acesso em: 25/04/2024.

⁸ Estados Unidos. *Paperwork Reduction Act*: Public Law 104-13, 104th Congress – Chapter 35 – Coordination of Federal Information Policy. Disponível em: <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-paperwork-reduction-act>. Acesso em: 25/04/2024.

⁹ Estados Unidos. Congressional Research Service. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN12020/2>. Acesso em: 25/04/2024.

¹⁰ Prestações de contas podem ser acessadas em: https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/inforeg_regpol_reports_congress. Acesso em: 25/04/2024.

¹¹ Estados Unidos. Executive Order 12291 – Federal regulation of Feb. 17, 1981.

¹² A agências reguladoras independentes nos Estados Unidos são: o Board of Governors of the Federal Reserve System, a Commodity Futures Trading Commission, a Consumer Product Safety Commission, a Federal Communications Commission, a Federal Deposit Insurance Corporation, a Federal Energy Regulatory Commission, a Federal Housing Finance Agency, a Federal Maritime Commission, a Federal Trade Commission, a Interstate Commerce Commission, a Mine Enforcement Safety and Health Review Commission, a National Labour Relations Board, a Nuclear Regulatory Commission, a Occupational Safety and Health Review Commission, a Postal Regulatory Commission, a Securities and Exchange Commission, a Bureau of Consumer Financial Protection, o Office of Financial Research, o Office of the Comptroller of the Currency, e qualquer outra agência similar designada por estatuto como uma agência reguladora independente ou comissão federal.

las. Regulações ou regra, segundo o descrito na própria Ordem Executiva 12291, são normas de caráter geral emitida pelas agências federais na implementação de Lei ou Política e que contém procedimentos ou requisitos a serem cumpridos pela sociedade, exceto no caso de regulações na área militar ou de relações exteriores dos Estados Unidos, dentre outras poucas exceções.

A Ordem Executiva 12291 também exigiu que as agências conduzissem Análises de Impacto Regulatório considerando análises de custo-benefício¹³ para “*major roles*” (regras com impacto econômico de pelo menos 100 milhões de dólares por ano) e declarou que os benefícios de cada regulamentação deveriam compensar o seu custo. Em resumo, essa Ordem Executiva teve como principal objetivo controlar e racionalizar o processo de regulamentação federal nos Estados Unidos, promovendo a análise de custo-benefício, a adoção de regulamentações menos onerosas e a transparência e responsabilidade nas decisões regulatórias.

Já em 1993, o presidente Clinton emitiu a Ordem Executiva 12866¹⁴ na qual determinou que a revisão do OIRA deveria ser para aqueles casos de regras significativas (“*significant rules*”) emitidas pelas agências federais¹⁵. As regras significativas incluíam aquelas que: (i) possuíssem impacto econômico de pelo menos 100 milhões de dólares por ano ou que afetassem a produtividade, a concorrência, os empregos, o meio ambiente, saúde ou segurança pública; (ii) causassem inconsistência ou interferência grave nas competências de outra agência; (iii) pudessem afetar o orçamento federal; ou (iv) levantassem novas questões jurídicas ou políticas.

Adicionalmente, a Ordem Executiva 12866 trouxe outras responsabilidades para o OIRA: o seu Administrador deve orientar e supervisionar as ações regulatórias das agências com o intuito de verificar se são consistentes com a Lei, as prioridades do Presidente da República e os princípios constantes na própria Ordem Executiva. Outras Ordens Executivas foram publicadas nos governos que se sucederam na cena política americana. No entanto, todas no sentido de aprimorar os princípios de política regulatória constantes na Ordem Executiva 12866 que devem ser perseguidos pelos reguladores, sob a supervisão do OIRA.

A Ordem Executiva 13579¹⁶, de julho de 2011, por exemplo, foi publicada no mandato do Presidente Barack Obama especificamente para as Agências Reguladoras Independentes.

¹³ Consiste na comparação dos valores monetários (em valor presente) dos custos e benefícios esperados da intervenção. A intervenção é considerada adequada sempre que o valor presente dos seus benefícios for superior ao valor presente dos custos que ela acarretará aos envolvidos (Casa Civil, 2018).

¹⁴ Estados Unidos. Executive Order 12866 – Regulatory Planning and Review of October 4, 1993.

¹⁵ *Major rules, significant rules, e economically significant rules* são categorias criadas por vários estatutos e ordens executivas contendo requisitos que podem ser acionados se um a regulação se enquadrar em uma das categorias. Por exemplo, se uma regra for designada “economicamente significativa” sob a Ordem Executiva 12866, a agência emissora geralmente é obrigada a realizar uma análise de custo-benefício e submeter a regra para revisão do OIRA. Disponível em: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43056#_Toc18412961. Acesso em 24/04/2024.

¹⁶ Estados Unidos. Executive Order 13579 – Regulation and Independent Regulatory Agencies of July 11, 2011.

Resumidamente, a diretriz foi no sentido de explicitar que, observada a lei, essas Agências também deveriam se esforçar para que suas decisões fossem tomadas considerando seus custos e benefícios. Há indicativo, inclusive, para que façam análise retrospectiva, ou análise ex post, de suas regulações. Todavia, assim como disposto nas demais Ordens Executivas, não há menção que essas Agências Independentes devam passar pela revisão do OIRA.

Os princípios do Órgão Supervisor Americano são, considerando todas as Ordens Executivas até então publicadas¹⁷:

- Fomentar a participação da sociedade no processo regulatório, disponibilizando, inclusive, documentos relevantes no site [regulations.gov](https://www.regulations.gov) para dar total transparência e oportunidade de envio de comentários;
- Fomentar a redução de regulações redundantes, inconsistentes ou sobrepostas. Os reguladores devem trabalhar uns com os outros com o intuito de simplificar e harmonizar as regras;
- Identificar e considerar ações regulatórias flexíveis para problemas regulatórios que reduzam os encargos e mantenham a liberdade de escolha do cidadão;
- Garantir a objetividade nas ações regulatórias, apoiando-se em processos científicos e tecnológicos;
- Incentivar a realização de análises retrospectivas das regulações com o propósito de avaliar se devem ser modificadas, simplificadas ou revogadas. As agências executivas devem informar ao OIRA uma agenda de quais regulações serão objeto de análises retrospectivas;

Para realização de suas funções, o OIRA possui aproximadamente 45 funcionários públicos de carreira que trabalham muito próximos dos reguladores. Todos os funcionários possuem formação, especialmente, em economia, direito, políticas públicas, estatística e tecnologia da informação. Recentemente, o corpo técnico do OIRA também tem se capacitado em saúde pública, toxicologia, epidemiologia, engenharia, dentre outras áreas técnicas¹⁸.

O processo de revisão do OIRA se dá, primeiramente, pelo envio, por parte das agências federais não independentes, de suas propostas regulatórias com regras significativas. A Ordem Executiva 14094¹⁹, de abril de 2023, do Presidente Joe Biden, atualizou os requisitos para a classificação das regras significativas, especificamente para aumentar o limite do impacto econômico para 200 milhões de dólares, ajustado a cada 3 anos, de acordo com o Produto Interno

¹⁷ Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/>. Acesso em: 24/04/2024.

¹⁸ Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/>. Acesso em 25/04/2024.

¹⁹ Estados Unidos. Executive Order 14094 – Modernizing Regulatory Review of November 4, 2023.

Bruto. O Administrador do órgão de supervisão, por sua vez, notifica a agência caso entenda que há a necessidade de reconsideração da proposta de intervenção regulatória. Este retorno à agência pode se dar pelo fato de a proposta não ser harmônica com a Lei ou com as políticas e prioridades do Presidente, se a qualidade da Análise de Impacto Regulatório for inadequada, se a regra não for condizente com os princípios regulatórios estabelecidos na Ordem Executiva 12866, ou se a regra entrar em conflito com outros regulamentos ou propostas de demais agências do Poder Executivo (Rodrigo, 2019).

Com relação à revisão da Análise de Impacto Regulatório, a Ordem Executiva 12866 foi a que ampliou o poder de escrutínio do OIRA sobre as propostas regulatórias das agências governamentais não independentes. Desde então, isso permitiu que o Órgão Supervisor avaliasse a robustez e a integridade das AIRs, assegurando que as agências estejam considerando adequadamente os custos e os benefícios das regulamentações propostas. Caso o OIRA encontre fragilidades de qualidade, ele tem o poder de vetar o seu prosseguimento. Trata-se, portanto, da função de gatekeeper (guardião do processo regulatório), por meio da qual se pode questionar explicitamente os reguladores quando não é refletido o padrão de qualidade esperado em suas análises de impacto regulatório.

No entanto, conforme pontuou Costa (2017), em que pese o grande poder que o OIRA possui sobre os reguladores americanos (em especial às agências executivas federais), uma vez que possui a prerrogativa do veto, observa-se que o órgão de supervisão não o aplica no sentido de substituir, ou até mesmo reduzir, a independência da atividade regulatória dos reguladores. Um dos principais focos é verificar a qualidade da AIR e, claro, a qualidade da própria intervenção regulatória. No mais, mesmo não tendo o mesmo poder perante as agências independentes, o OIRA acaba exercendo uma influência sobre essas agências (Rodrigues, 2018).

3.4 Experiências – Supervisão Regulatória no Reino Unido

O Reino Unido é considerado um exemplo em termos de qualidade regulatória e um dos precursores nos avanços relacionados à supervisão regulatória (Coelho, 2011). Para esta atividade, o país adotou um modelo no qual podemos identificar não apenas um Órgão de Supervisão Regulatória, mas um conjunto de órgãos que trabalham em conjunto e coordenados entre si, com o propósito de garantir, permanentemente, a qualidade da regulação.

Desde a década de 90, o país passou por diversas reformas institucionais. O *Better Regulation Executive* (BRE), por exemplo, foi uma das instituições que passou por algumas mudanças nesse período. Considerado o órgão que lidera a agenda de reformas regulatórias do

governo britânico, ele foi criado em 2005, como sucessor da *Regulatory Impact Unit*. Quando da sua criação, o BRE era vinculado diretamente ao Chefe do Poder Executivo, ou seja, ao Gabinete do Primeiro Ministro. Porém, a partir de julho de 2007, passou a ser vinculado ao *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform* que atualmente é o *Department for Business and Trade* (DBT)²⁰. O DBT é um departamento ministerial que tem como um dos objetivos promover o crescimento econômico e a competitividade no Reino Unido.

O BRE é dirigido por funcionário designado pelo governo britânico (Ribeiro, 2010) e atua como responsável por liderar a agenda de reforma regulatória (melhor regulação) e incluí-la no ciclo da elaboração de políticas em todo o governo. Também é responsável por coordenar ações para redução dos encargos regulatórios sobre as empresas e pela publicação de orientações sobre o processo regulatório.

Em setembro de 2023, foi publicado uma nova diretriz geral para a política regulatória do Reino Unido, ou seja, um novo *Better Regulation Framework* (BRF), que consiste em um arcabouço ou sistema no qual o governo explicita o fluxo a ser seguido pelos reguladores para que uma regulação seja proporcional, simplificada e mais inteligente e que, acima de tudo, os reguladores considerem a opção de não regular (BRF, 2023).

O novo BRF foi construído diante das transformações necessárias oriundas da saída do Reino Unido da União Européia e um de seus objetivos é dar uma nova abordagem à forma de regular. No comunicado oficial do governo britânico, no qual são anunciadas as tratativas para a elaboração do novo BRF, uma das principais menções é o foco em uma avaliação de risco mais rigorosa e proporcional, em contraponto ao princípio da precaução, que segundo o comunicado oficial, é utilizado de forma excessivamente restritiva dentro da União Européia²¹.

Dessa forma, os principais objetivos do novo BRF são: i) impulsionar a reflexão para alternativas não regulatórias; (ii) fomentar um exame antecipado e mais completo das propostas regulatórias que considerem impactos mais amplos, para além dos custos diretos para as empresas, como impacto para os consumidores ou em áreas como a inovação e a concorrência; (iii) fomentar o início, o quanto antes, de avaliações das regulações implementadas para a compreensão se os seus objetivos estão sendo atingidos.

O *Better Regulation Executive* tem como uma de suas missões publicar orientações sobre como implementar o BRF e também dar o apoio necessário aos chamados *Better Regulation Unit*

²⁰ Disponível em: <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-energy-and-industrial-strategy>. Acesso em: 25/04/2024.

²¹ Disponível em: [Smarter regulation to grow the economy - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/news/smarter-regulation-to-grow-the-economy). Acesso em: 25/04/2024.

(BRU). BRUs são unidades dentro de cada departamento do governo britânico responsáveis por supervisionar o processo regulatório e orientar as equipes sobre como cumprir os requisitos do BRF. As equipes que são responsáveis por elaborar regulações, por sua vez, devem consultar o seu BRU departamental para garantir que estão cumprindo as orientações corretas bem como devem consultá-lo o mais rápido possível caso encontrem dificuldades para o cumprimento do BRF.

As regulações sujeitas ao BRF são aquelas feitas por departamentos ministeriais. Com relação aos reguladores independentes, os mesmos não estão abarcados pelo BRF, contudo, há recomendação que esses reguladores sigam as suas diretrizes sempre que possível. Nessa esteira, há no BRF uma lista de guias relevantes que também devem ser observados por todos os reguladores, dentre esses guias, destaque para o Código dos Reguladores²².

Outro órgão muito importante no cenário da supervisão regulatória no Reino Unido e que tem o apoio do BRE é o *Regulatory Policy Committee* (RPC). O RPC foi criado em 2009, sendo o primeiro órgão do país a fazer um exame minucioso e detalhado das propostas regulatórias, portanto, é um órgão de controle da qualidade da regulação. Pertence à estrutura administrativa do governo, porém não é ligado diretamente a nenhum departamento ministerial, o que lhe confere um caráter de total independência, em que pese ser patrocinado pelo *Department for Business and Trade* (DBT)²³.

O RPC é composto por oito especialistas independentes que possuem experiência em diversos setores da economia, nomeados após concurso público. Seu foco na qualidade da regulação é por meio do exame profundo das Análises de Impacto Regulatório realizadas pelos reguladores abarcados pelo *Better Regulation Framework* (departamentos ministeriais). Os especialistas fazem um exame imparcial das análises e emitem pareceres aos ministros nos quais constam opinião, exclusivamente, sobre a qualidade da AIR analisada e não sobre as políticas públicas em si.

No que diz respeito às análises imparciais, o Comitê possui um padrão de integridade a ser seguido por meio de um documento de Política de Conflitos de Interesse²⁴. Em suma, este documento estabelece a política adotada e, quando ocorre algo, o especialista é afastado do caso e

²² Reino Unido. Department for Business Innovation & Skills. Better Regulation Delivery Office. Regulators' Code. April 2014.

²³ Disponível em: <https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee>. Acesso em: 25/04/2024.

²⁴ Reino Unido. Regulatory Policy Committee – Conflicts of Interest Policy. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/rpc-conflicts-of-interest-policy>. Acesso em: 25/04/2024

não terá acesso ao material a ser analisado. Para que a sociedade acompanhe quaisquer conflitos de interesse, o RPC publica constantemente o registo de seus membros²⁵.

Quanto à realização de AIR, houve uma mudança importante trazida no novo BRF que está sendo implementado no Reino Unido. Trata-se da necessidade de os reguladores elaborarem uma *Options Assessment* (avaliação de opções) e encaminhá-la ao RPC. Uma *Options Assessment* está relacionada com uma AIR, porém ela deve ser feita na fase anterior, especificamente para o escrutínio obrigatório do RPC e para o monitoramento do próprio Comitê e do *Better Regulation Executive*. A *Options Assessment* seria o levantamento de opções regulatórias para as questões com impacto superior a dez milhões de libras esterlinas (BRF, 2023).

Esta inovação no processo regulatório a ser perseguida pelo Reino Unido está intimamente relacionada com um dos objetivos previstos no novo BRF, o de fomentar um exame antecipado e mais completo das propostas regulatórias que considere impactos mais amplos, para além dos custos diretos para as empresas, como impacto para os consumidores ou em áreas como a inovação e a concorrência. A crítica ao modelo anterior é que o escrutínio independente do RPC acontecia de forma tardia no processo de desenvolvimento das políticas, o que acabava por limitar o aperfeiçoamento da regulação.

Outras duas inovações importantes no BRF são com relação a fase de AIR e a fase de avaliação pós implementação da regulação (ex-post). Com relação a AIR, a mudança é que haverá um escrutínio voluntário do RPC, exceto quando há regulações com impacto muito alto (acima de 100 milhões de libras esterlinas) ou quando houver uma pontuação fraca na fase de escrutínio das *Options Assessment*. No que diz respeito a avaliação ex-post, o requisito para sua realização continua sendo 5 anos, a diferença é que os reguladores são incentivados a fazer em um prazo menor. O escrutínio do RPC para as avaliações ex-post continua obrigatório para aquelas regulações que passaram por este processo na fase de AIR.

O escrutínio por parte do RPC é de opinião ou aconselhamento, portanto, ele não possui o poder para solicitar mudanças nas ações regulatórias (Salgado e Holperin, 2011) bem como não tem poder de veto. A opinião é classificada da seguinte forma²⁶:

- Aviso de revisão inicial: a AIR apresentada ao RPC não está adequada e, caso as principais preocupações sobre a qualidade da análise não sejam sanadas, a classificação final pode ser vermelha. Estes avisos são conselhos informais e não são publicados;

²⁵Disponível em: <https://www.gov.uk/government/collections/regulatory-policy-committee-register-of-interests>. Acesso em: 25/04/2024.

²⁶ Disponível em: <https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee/about>. Acesso em: 25/04/2024

- Classificação vermelha: a AIR não atendeu às preocupações levantadas na fase de aviso de revisão inicial, portanto, o RPC mantém as preocupações sobre a qualidade da AIR apresentada. Neste caso a opinião é pública;
- Classificação verde: a AIR está adequada, ou seja, demonstra qualidade no levantamento das evidências. Neste caso a opinião também é pública.

Um dos argumentos adotados para justificar o escrutínio independente do RPC é a sua blindagem em relação às pressões políticas sofridas no âmbito do governo, que podem desconsiderar o verdadeiro impacto sobre grupos afetados pela nova regulação. O fato de ter um órgão com especialistas independentes pode garantir a qualidade das evidências e assim aprimorar o processo de tomada de decisão.

Conforme observado, no Reino Unido temos uma estrutura institucional com diversos atores importantes que executam, de forma coordenada entre si, uma supervisão do processo regulatório (Tabela 1). Essa estrutura estabelecida favorece evoluções ao longo dos anos, conforme as modificações recentes, impulsionadas pela saída do Reino Unido da União Europeia. O fluxo do processo regulatório e até mesmo a forma de pensar a regulação estão em mudança neste momento, mesmo assim, infere-se que os órgãos existentes na coordenação e na supervisão regulatória estão agindo de forma sincronizada. Ainda não se têm dados empíricos para a inferência, o que se tem é que no Reino Unido, a existência de órgãos bem institucionalizados favoreceu, até então, uma das formas de supervisão da qualidade regulatória mais evoluída do mundo.

Tabela 1 - Supervisão e Coordenação no Reino Unido				
Órgãos	Department for Business and Trade (DBT)	Better Regulation Executive (BRE)	Regulatory Policy Committee (RPC)	Better Regulation Unit (BRU)
Funções				
Coordenação e coerência no processo regulatório	X	X	X	
Apoio para os reguladores nas suas funções e no uso de ferramentas para melhorar a qualidade da regulação		X	X	X
Função de escrutínio e desafio da qualidade das propostas regulatórias			X	
Promoção e defesa da qualidade da regulação		X	X	X

Fonte: Rodrigo (2019); Reino Unido (2024)

3.5 Experiências – Supervisão Regulatória no México

O México foi o primeiro país da América Latina a instituir um Órgão de Supervisão Regulatória quando criou, no ano de 2000, a Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER). Na época, o país estava passando por um período de reformas econômicas que tinham como meta promover o crescimento econômico e a competitividade, tendo como destaque a obrigatoriedade de realização de AIR para projeto de Leis, Decretos e atos de caráter geral. A criação da COFEMER veio nesta esteira e teve como objetivo principal reduzir a carga regulatória do Estado sobre os cidadãos e empresas (López, 2020).

Após a criação da COFEMER o país continuou passando por diversas reformas até culminar na publicação da Lei Geral de Melhoria Regulatória (LGMR), de 2018, que criou o Sistema Nacional de Melhoria Regulatória e a Comissão Nacional de Melhoria Regulatória (*Comisión Nacional de Mejora Regulatoria*), a CONAMER, sucessora da COFEMER. A LGMR traz princípios, arcabouço institucional e ferramentas regulatórias que devem ser usadas em todos os níveis de governo no país, ou seja, federal, estadual e municipal. Além da publicação da LGMR, o México promoveu uma reforma constitucional que levou o princípio de boa prática regulatória para dentro da Constituição, o que tornou o país um dos poucos países do mundo a explicitar em sua Lei máxima, a qualidade regulatória.

O diferencial no processo regulatório do México com relação à obrigatoriedade de todos os níveis de governo implementarem uma Política de Melhoria Regulatória para a simplificação de regulamentos, procedimentos e serviços, está previsto no artigo 25 da Constituição do país²⁷.

O Sistema Nacional de Melhoria Regulatória, previsto na Lei Geral de Melhoria Regulatória, é composto pelo Conselho Nacional de Melhoria Regulatória, pela Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória, pela CONAMER, pelos Sistemas de Melhoria Regulatória das Entidades Federativas e pelo Observatório Nacional de Melhoria Regulatória.

O Conselho Nacional de Melhoria Regulatória é um conselho deliberativo, composto por 13 membros, dentre os quais ministros e o Comissário da CONAMER, membros de instituições federais, altos funcionários dos governos estaduais e partes interessadas como representantes das empresas, acadêmicos, dentre outros. É o órgão responsável pela coordenação da política nacional de aperfeiçoamento regulatório e pela aprovação da Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória. O Conselho se reúne pelo menos duas vezes por ano.

²⁷ México. Informe Anual de Desempeño 2021-2022 - Comisión Nacional de Mejora Regulatoria – Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/804635/IAD_2021_2022_Versi_n_final.pdf&ved=2ahUKEwj58d7P16mFAxU1NrkGHR2FA18QFnoECCsQAQ&usq=AOvVaw2xn2XiEQy0uq_zOqcbF5vr. Acesso em: 25/04/2024.

À CONAMER cabe o papel de supervisão do processo regulatório e, por meio do Conselho Nacional, participar dos mecanismos de coordenação entre os órgãos de aperfeiçoamento regulatório de todos os níveis de governo. É um órgão com autonomia técnica e operacional, ligado ao Ministério da Economia mexicano e possui como um de seus objetivos o aperfeiçoamento das regulações e a simplificação de procedimentos administrativos e a transparência na elaboração e na aplicação de normas, com o propósito de que gerem benefícios superiores aos custos, com o máximo de benefício para a sociedade. É dirigida por um Comissário Nacional, nomeado pelo Presidente da República, por sugestão do Ministro da Economia.

A CONAMER conta com 7 Coordenações que são responsáveis por, dentre outras: (i) Coordenar a política nacional de melhoria regulatória; (ii) oferecer assistência técnica e capacitação sobre melhoria regulatória; (iii) preparar e apresentar ao Congresso Nacional um relatório anual sobre os resultados, avanços e desafios da política nacional de melhoria regulatória; (iv) promover a elaboração de agendas regulatórias nas instituições federais; (v) Calcular os custos administrativos das formalidades impostas pelas instituições federais; (vi) revisar as Análises de Impacto Regulatório. O Órgão conta com cerca de 100 servidores públicos compostos por especialistas em diversas áreas, incluindo economia, finanças, ciências sociais, etc. (Rodrigo, 2019).

Com relação às AIRs, o sistema mexicano possui uma regra de proporcionalidade em duas etapas. A primeira etapa se refere ao critério de demonstração dos custos de conformidade²⁸ da proposta para atores privados (indivíduos, organizações e empresas), com o objetivo de separar propostas regulatórias que necessitam ou não de AIR. Caso os custos de conformidade sejam negativos, a proposta regulatória é dispensada de realização de AIR.

Já a segunda etapa da regra de proporcionalidade consiste em medir o impacto potencial da proposta regulatória para aquelas propostas que tiveram custos de conformidade positivos, por meio da aplicação da Calculadora de Impacto Regulatório. Essa calculadora realiza um cálculo a partir do preenchimento de um pequeno questionário de múltipla escolha²⁹, no qual será atribuída uma pontuação para a proposta regulatória. A depender da pontuação da calculadora, é definido o tipo de AIR que o regulador terá que realizar: se a pontuação for acima de um limite interno

²⁸ No modelo mexicano, os custos de conformidade tem como foco a identificação dos custos de conformidade para os indivíduos (empresas e cidadãos), sem considerar a identificação dos custos de administração e aplicação da regulação pelo próprio Estado, uma vez que é assumido que são custos de gestão governamental. A OCDE, por sua vez, preconiza que o conceito de custos de conformidade refere-se aos “costs that are incurred by businesses or other parties at whom regulation may be targeted in undertaking actions necessary to comply with the regulatory requirements, as well as the costs to government of regulatory administration and enforcement” (OCDE, 2014, p. 12). (Fernández e Velázquez-Roa, 2020).

²⁹ O questionário da Calculadora de Impacto Regulatório inclui perguntas sobre a proposta regulatória: qual o setor a ser impactado; os processos econômicos envolvidos; o número de consumidores e reguladores afetados; amparo legal (Fernández e Velázquez-Roa, 2020).

(threshold) previamente estabelecido pelo governo mexicano (este limite interno não é público), a AIR é classificada de alto impacto; se a pontuação for abaixo do threshold, a AIR é classificada como moderada ou simplificada³⁰.

Com relação à revisão das AIRs, todos os tipos de regulamentos produzidos pelo poder executivo federal estão sujeitos a revisão regulatória pela CONAMER, como Leis, Regulamentos, Decretos, etc, com algumas exceções³¹. Portanto, a revisão regulatória abarca todos os entes, inclusive os independentes. Para aqueles casos nos quais os custos de conformidade são negativos, o órgão responsável pelo regulamento encaminha pedido de isenção de realização de AIR à CONAMER, que por sua vez irá pronunciar-se a respeito, informando da dispensa ou não.

No que se refere às propostas nas quais a Calculadora de Impacto Regulatório aponta classificação de impacto alto ou moderado, a realização de AIR se faz necessária e, portanto, passará pelo escrutínio da CONAMER quanto à sua qualidade. Em todos os casos, há prazos previstos tanto para envio das propostas para a CONAMER, quanto para a sua resposta ao órgão demandante.

No que tange a fase de escrutínio, a CONAMER não tem poder de veto, no entanto, emite opiniões que são seriamente consideradas pelos órgãos. Durante todo o processo, é dada a oportunidade para a manifestação do requerente, no qual os seus argumentos são revistos pela CONAMER e publicizados³², para o acompanhamento da sociedade. Todo este processo de revisão da AIR pode se prolongar por um tempo, até a conclusão final da autoridade revisora (Chávez, 2022).

O caso mexicano é mais um dos abordados neste estudo que possui um Órgão de Supervisão Regulatória independente. Viu-se, ainda, que o país não somente consagrou a política regulatória em uma Lei Geral, como também a introduziu em sua própria Constituição, sinalizando para o mundo que o México tratou a matéria como questão de Estado e não de Governo. Outro destaque é a implementação da política regulatória para todas as instâncias do governo (federal, estadual e municipal) fazendo com que haja uma internalização e harmonização da aplicação de ferramentas voltadas para as boas práticas regulatórias.

No entanto, observa-se que ainda há um espaço para evoluções e aperfeiçoamentos, principalmente no quesito de transparência. Exemplo é o threshold utilizado quando do cálculo da classificação de AIRs na Calculadora de Impacto Regulatório, que não é público, sendo de

³⁰ México. Disponível em: <https://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/manifestacion-de-impacto-regulatorio-mir#:~:text=El%20An%C3%A1lisis%20de%20Impacto%20Regulatorio,sean%20superiores%20a%20los%20costos>. Acesso em: 25/04/2024.

³¹ México. Manual de La Manifestacion de Impacto Regulatorio - julho 2010 - Este manual ainda é o adotado pela CONAMER.

³² México. Disponível em: <https://www.cofemersimir.gob.mx/portales>. Acesso em: 25/04/2024.

conhecimento apenas da autoridade revisora. Ou os requisitos para a definição de custos de conformidade em que, na abordagem mexicana, são retirados os custos de administração e aplicação da regulação pelo próprio Estado (Fernández e Velázquez-Roa, 2020).

3.6 Um resumo das experiências internacionais

Vimos que os Estados Unidos, Reino Unido e México possuem instâncias de revisão do processo regulatório com instituições sólidas, com poder político e quadros de pessoal qualificados. No entanto, observamos arranjos institucionais diferentes, quando comparamos o Reino Unido com os demais, uma vez que aquele país optou por uma estrutura mais complexa, com a presença não somente de um órgão de supervisão, mas um conjunto de órgãos atuando de forma coordenada.

Partindo desse pressuposto, observa-se que diante de recomendações internacionais, em especial da OCDE, bem como de diversos outros estudos de especialistas, cada país procurou internalizar a referência de instância revisora da qualidade regulatória, porém, criando a sua própria estrutura interna, considerando suas especificidades, cultura e sistemas político e de governo.

Ainda recorrendo às recomendações da OCDE e de estudiosos do tema com relação às funções dos Órgãos de Supervisão Regulatória já abordadas anteriormente neste trabalho, podemos verificar que os 3 países estudados procuraram implementar a revisão regulatória seguindo, alguns com mais clareza, as funções desse tipo de instituição. Vimos que nos três países, há instâncias de supervisão especializadas que impõem autoridade e credibilidade perante os reguladores. Mesmo para a situação na qual o órgão supervisor não tem poder de veto, há desconforto dos reguladores em não seguirem seus pareceres ou opiniões. Contudo, observou-se que o foco é na qualidade regulatória, e não na política sob a guarda do órgão regulador, respeitando a sua autonomia e o seu conhecimento da matéria em análise. A Tabela 2 apresenta um resumo dos principais pontos dos Órgãos de Supervisão Regulatória estudados.

Tabela 2 - Resumo supervisão regulatória experiências internacionais

Países	Estados Unidos	Reino Unido	México
Arranjo institucional	OIRA - ligado diretamente à Casa Branca	Conjunto de órgãos que trabalham em conjunto e coordenados entre si: BRE vinculado a uma espécie de Ministério da Economia; RPC não é ligado diretamente a nenhum departamento ministerial; BRUs são unidades dentro de cada departamento do governo	CONAMER ligado ao Ministério da Economia
Apoio político e Coordenação e coerência do processo regulatório (previsão legal)	O OIRA é liderado por um Administrador nomeado pelo Presidente. Está previsto em Lei (Paperwork Reduction Act) e em várias Ordens Executivas.	O BRE é dirigido por funcionário designado pelo governo britânico. Novo Better Regulation Framework (setembro de 2023).	A CONAMER é dirigida por um Comissário Nacional, nomeado pelo Presidente da República. Foi criada pela Lei Geral de Melhoria Regulatória. Está prevista na Constituição do país.
Objetivos e responsabilidades	Reduzir a carga administrativa e financeira. É responsável por orientar e revisar as regulações de origem do Poder Executivo Federal.	O BRE é o órgão responsável por liderar a agenda de reforma regulatória e incluí-la no ciclo da elaboração de políticas em todo o governo. O RPC é o órgão responsável pelo controle da qualidade da regulação. Os Better Regulation Units são unidades dentro de cada departamento do governo responsáveis por supervisionar o processo regulatório e orientar as equipes.	Aperfeiçoamento das regulações e a simplificação de procedimentos administrativos e a transparência na elaboração e aplicação de normas, com o propósito de que gerem benefícios superiores aos custos, com o máximo de benefício para a sociedade.
Corpo técnico	Possui aproximadamente 45 funcionários públicos de carreira que trabalham muito próximos dos reguladores. Todos os funcionários possuem formação em economia, direito, políticas públicas, estatística e tecnologia da informação.	O RPC é composto por oito especialistas independentes que possuem experiência em diversos setores da economia, nomeados após concurso público.	A CONAMER conta com 7 Coordenações e conta com cerca de 100 servidores públicos compostos por especialistas em diversas áreas, incluindo economia, finanças, ciências sociais.
Avaliação da qualidade	Revisão das AIRs dos reguladores federais não independentes classificadas como significativas (threshold de 200 milhões de dólares). O foco é na qualidade da AIR e não na política em si.	Revisão para as Options Assessment, realizadas antes das AIRs com impactos superiores a 10 milhões de libras esterlinas, realizadas pelos departamentos ministeriais. Revisão também das AIRs com impacto acima de 100 milhões de libras esterlinas. A revisão se dá sobre a qualidade da AIR analisada e não sobre as políticas públicas em si.	Revisão se dá nas AIRs que são obrigatórias para todos os tipos de regulamentos produzidos pelo poder executivo federal: Leis, Regulamentos, Decretos, etc. Abarca todos órgãos reguladores independentes. Para as AIRs, há uma regra de proporcionalidade: demonstração de custos de conformidade e aplicação da Calculadora de Impacto Regulatório
Relação com reguladores	Poder de escrutínio sobre as propostas regulatórias das agências governamentais não independentes. Pode questionar explicitamente os reguladores quando não é refletido o padrão de qualidade esperado em suas análises de impacto regulatório. Tem o poder de vetar o prosseguimento da proposta regulatória.	Poder de escrutínio por parte do RPC sobre as propostas regulatórias dos departamentos ministeriais. Não possui o poder para solicitar mudanças nas ações regulatórias e não tem poder de veto. Seu escrutínio é por meio de opinião ou aconselhamento.	Poder de escrutínio por parte da CONAMER sobre as propostas regulatórias abarcando todos os entes, inclusive os independentes. Não tem poder de veto, no entanto, emite opiniões que são seriamente consideradas pelos órgãos.
Fonte: autora			

Na seção seguinte, serão abordados os resultados de um questionário aplicado a atores importantes no cenário regulatório no Brasil, com o intuito de captar a sensibilidade, por parte desses atores, sobre a criação de um Órgão de Supervisão Regulatória em âmbito nacional.

4. Pesquisa empírica junto a atores importantes no Brasil

4.1 Metodologia

Diante das evidências na literatura, em especial nas recomendações da OCDE, bem como do levantamento dos sistemas de revisão regulatória vigentes nos países selecionados, buscou-se medir o quão alguns dos principais atores no cenário nacional são favoráveis à criação de um Órgão de Supervisão Regulatória no Brasil. Para tanto, adotou-se como metodologia uma coleta de dados através de entrevista por meio de roteiro estruturado (questionário), no formato forms

google, enviado por email para os órgãos centrais, para os reguladores da Administração Direta do Poder Executivo Federal, para os reguladores independentes, para especialistas na área de regulação e para o setor privado.

Quanto aos Órgãos Centrais, o questionário foi enviado para a Casa Civil da Presidência da República e para o Ministério da Fazenda. Também foi enviado para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), pois, mesmo não sendo órgão central, é atualmente o responsável pela agenda de melhoria regulatória no Brasil. Quanto às pessoas para as quais o questionário foi enviado, foram selecionadas aquelas que estão próximas ao tomador de decisão.

No que se refere aos reguladores da Administração Direta, foram escolhidos apenas quatro, no universo de dezenas de reguladores. A limitação do tempo foi fator principal para um número tão reduzido de reguladores deste campo da administração pública, porém, procurou-se, ao menos, escolher aqueles que possuem uma maior relação com a produção normativa. Foram incluídos o Ministério da Agricultura e Pecuária, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Saúde, em função da importância da produção normativa praticada por esses órgãos. Também foi incluída a Advocacia-Geral da União (AGU), visto ser o órgão responsável, dentre outras atribuições, por prestar apoio consultivo às autoridades do Poder Executivo, com o intuito de dar segurança jurídica aos atos administrativos que serão praticados por essas autoridades³³. Com relação ao Ministério da Saúde, apesar de insistência constante, não foi possível obter contato com o seu representante, motivo pelo qual esse órgão foi retirado da amostra. Quanto às pessoas para as quais o questionário foi enviado, foram selecionadas aquelas que estão próximas ao tomador de decisão.

Com relação aos reguladores independentes, o questionário foi enviado para todas as onze Agências Reguladoras federais³⁴, sendo que apenas duas não responderam (Agência Nacional de Mineração e Agência Nacional do Cinema). O foco da pesquisa foi ouvir os principais tomadores de decisão no âmbito da Agência, portanto, o questionário foi enviado para os Diretores (um de cada Agência), dentre os quais, a maioria foi respondida por Diretores que estão à frente do Colegiado (sete do total de nove respondentes).

³³ Vide Acórdão 2325/2022-TCU-Plenário que recomenda, dentre outros: “9.2. recomendar, com fulcro no art. 11, § 1º, da Resolução TCU 315/2020, à Advocacia-Geral da União, como órgão responsável pelo assessoramento e consultoria jurídicos do Poder Executivo federal, conforme disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar 73/1993, que instrua suas unidades atuantes nos órgãos e entidades federais para alertarem seus jurisdicionados acerca da abrangência do disposto no art. 1º, § 1º, do Decreto 10.411/2020 e da observância aos dispositivos do Decreto 10.411/2020, especialmente seus arts. 4º e 6º;”. O Decreto 10.411/20 institui a obrigatoriedade de aplicação de Análise de Impacto Regulatório na Administração Pública Federal.

³⁴ Atualmente, as 11 Agências Reguladoras Federais são: Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional do Cinema (ANCINE); Agência Nacional de Mineração (ANM); Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ).

O questionário ainda foi enviado para especialistas no assunto. Neste caso, foram escolhidos apenas três pesquisadores, em função da limitação do tempo, porém que atuam há muito tempo no campo de estudo da regulação, governança regulatória, processo regulatório e demais temas voltados para a agenda de boas práticas regulatórias. Alguns deles, inclusive, com vasta experiência internacional.

Por fim, o questionário foi enviado para representantes do setor privado: a Confederação Nacional da Indústria, que é a principal representante da indústria brasileira; e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Estado que possui enorme representatividade no Produto Interno Bruto brasileiro). Para esses representantes do setor privado, o questionário foi enviado para as áreas que estão, de alguma forma, envolvidas nos temas ligados à melhoria do processo regulatório no Brasil.

Tabela 3 - Entrevistados				
Grupo	Órgão	Perfil do entrevistado	Quantidade de questionários enviados	Quantidade dos respondentes
Centro de Governo	Casa Civil	Autoridade próxima ao tomador de decisão	1	1
	Ministério da Fazenda		1	1
	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços		1	1
Administração Direta	Ministério do Meio Ambiente	Autoridade próxima ao tomador de decisão	1	1
	Ministério da Agricultura e Pecuária		1	1
	Advocacia-Geral da União		1	1
Órgãos independentes	Todas as Agências Reguladoras Federais	Diretor Presidente/Diretor	11	9
Especialista	Não se aplica	Pesquisador do assunto	3	3
Setor privado	Confederação Nacional da Indústria	Funcionário envolvido com a temática regulação	1	1
	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo		1	1
Total			22	20
Fonte: autora				

No questionário, foram feitas 6 perguntas fechadas de múltipla escolha e 1 pergunta aberta. Para as perguntas fechadas de 1 a 5, o respondente poderia apenas escolher uma das opções: concordo totalmente; concordo; discordo; discordo totalmente e não tenho opinião:

Pergunta 1 - Em relação ao Órgão de Supervisão Regulatória, qual o seu nível de concordância com a frase: A criação/existência de um Órgão de Supervisão Regulatória aumenta a qualidade regulatória de um país.

Pergunta 2 - Em relação às atribuições de um Órgão de Supervisão Regulatória, qual o seu nível de concordância com a frase: Um Órgão de Supervisão Regulatória deve ser a instância máxima responsável por zelar pela qualidade das ações regulatórias dos órgãos reguladores, exercendo as funções de orientação, coordenação e recomendação.

Pergunta 3 - Ainda com relação às atribuições de um Órgão de Supervisão Regulatória, qual o seu nível de concordância com a frase: Um Órgão de Supervisão Regulatória deve ser a instância máxima responsável por zelar pela qualidade das ações regulatórias dos órgãos reguladores, exercendo as funções de análise, orientação, coordenação e determinação.

Pergunta 4 - Qual seu nível de concordância com a seguinte frase: Levando em consideração a atuação do governo brasileiro na promoção da agenda de melhoria regulatória (obrigatoriedade de Análise de Impacto Regulatório, por exemplo), a criação de um Órgão de Supervisão Regulatória no Brasil é necessária, desde que seja a instância máxima capaz de analisar, orientar, coordenar e determinar a implementação das ações regulatórias.

Pergunta 5 - Qual seu nível de concordância com a seguinte frase: Levando em consideração a atuação do governo brasileiro na promoção da agenda de melhoria regulatória (obrigatoriedade de Análise de Impacto Regulatório, por exemplo), a criação de um Órgão de Supervisão Regulatória no Brasil é necessária, desde que seja a instância máxima capaz de orientar, coordenar e recomendar a implementação das ações regulatórias.

Já na pergunta 6, as opções de resposta eram: Controladoria-Geral da União; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Presidência da República; e outro:

Pergunta 6 - Considerando a criação de um Órgão de Supervisão Regulatória no Brasil, aponte em qual estrutura de Governo esse Órgão seria mais efetivo.

A última questão não era obrigatória, ficando a cargo do respondente discorrer sobre suas percepções:

Pergunta 7 - Caso queira, escreva suas percepções sobre a criação/existência de um Órgão de Supervisão Regulatória no Brasil.

4.2 Resultados

O questionário foi enviado para um total de 22 pessoas, dentre representantes do alto escalão da administração direta, das Agências Reguladoras Federais, dos Órgãos Centrais e do MDIC. Também neste total, estão representantes do setor privado e especialistas no assunto. Desse total de entrevistados, 20 pessoas responderam (91%), o que sugere interesse pelo tema.

Para a pergunta 1, na qual a proposta é no sentido de tentar captar o quão o entrevistado é aderente à ideia de que a criação ou existência de um Órgão de Supervisão Regulatória aumenta a qualidade regulatória de um país, dos 20 respondentes, 60% concordaram com esta afirmação, sendo que desses, exatamente a metade, concordaram totalmente. Interessante que a percepção se altera ao olharmos do ponto de vista de grupos de entrevistados. Por exemplo, dentre as 9 Agências Reguladoras que responderam, 78% disseram discordar com a afirmação (somando-se os que discordam e os que discordam totalmente). Pode-se inferir que existe uma resistência dessas Instituições em reconhecer a importância da existência de um OSR para aumentar a qualidade da regulação, o que confirma percepção captada por Saab & Silva (2022), em estudo anterior.

Tabela 4 - Total de respondentes: 20					
Pergunta 1 - Em relação ao Órgão de Supervisão Regulatória, qual o seu nível de concordância com a frase: A criação/existência de um Órgão de Supervisão Regulatória aumenta a qualidade regulatória de um país.					
Geral					
Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente	Não tenho opinião	Total
6	6	6	2	0	20
Percentual					
30%	30%	30%	10%	0%	100%
Autoridades de Outro Ministério (Administração Direta)					
2	0	1	0	0	3
Percentual					
67%	0%	33%	0%	0%	100%
Autoridades de Agências Reguladoras					
0	2	5	2	0	9
Percentual					
0%	22%	56%	22%	0%	100%
Especialista/pesquisador					
1	2	0	0	0	3
Percentual					
33%	67%	0%	0%	0%	100%
Representantes do Setor Privado					
1	1	0	0	0	2
Percentual					
50%	50%	0%	0%	0%	100%
Centro de Governo					
2	1	0	0	0	3
Percentual					
67%	33%	0%	0%	0%	100%
Fonte: autora					

Para a pergunta 2 a proposta foi captar dos entrevistados a percepção das atribuições de um OSR no sentido dessa Instituição ser a instância máxima responsável pela qualidade das ações regulatórias, contudo, sem poder de vinculação das suas recomendações. Seria um órgão responsável por prestar orientação, exercer coordenação e recomendação aos reguladores. Dos 20 respondentes, 75% manifestaram concordância com esta atribuição, sendo que desses, 35% afirmaram concordar totalmente. Um dado interessante é o oriundo das respostas dos órgãos independentes: 56% dos Diretores das Agências concordam com essa atribuição para um OSR, porém, somando-se os que discordam e os que discordam totalmente, o percentual chega a 44%. Nesse sentido, pode-se inferir que a ideia de um OSR tem resistência por parte considerável dos

dirigentes máximos das Agências Reguladoras Federais, mesmo que suas funções sejam voltadas mais para recomendações.

Tabela 5 - Total de respondentes: 20					
Pergunta 2 - Em relação às atribuições de um Órgão de Supervisão Regulatória, qual o seu nível de concordância com a frase: Um Órgão de Supervisão Regulatória deve ser a instância máxima responsável por zelar pela qualidade das ações regulatórias dos órgãos reguladores, exercendo as funções de orientação, coordenação e recomendação					
Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente	Não tenho opinião	Total
7	8	3	2	0	20
Percentual					
35%	40%	15%	10%	0%	100%
Autoridades de Outro Ministério (Administração Direta)					
2	0	1	0	0	3
Percentual					
67%	0%	33%	0%	0%	100%
Autoridades de Agências Reguladoras					
0	5	2	2	0	9
Percentual					
0%	56%	22%	22%	0%	100%
Especialista/pesquisador					
2	1	0	0	0	3
Percentual					
67%	33%	0%	0%	0%	100%
Representantes do Setor Privado					
2	0	0	0	0	2
Percentual					
100%	0%	0%	0%	0%	100%
Centro de Governo					
1	2	0	0	0	3
Percentual					
33%	67%	0%	0%	0%	100%
Fonte: autora					

Passando para a pergunta 3, a ideia foi diferente, no sentido de trazer a atribuição do OSR com poder de escrutínio maior, ou seja, para além de coordenar, o OSR deveria ter um poder de determinar aos reguladores que sigam as suas orientações. Do total de respostas, 75% discordaram, em contraponto a 25% que concordaram. Dentre as Agências Reguladoras, 56% discordaram totalmente. Aqui é interessante um olhar detalhado também para os especialistas consultados que se dividiram igualmente entre concordar totalmente, concordar e discordar. Chama também atenção os representantes do setor privado, que concordaram totalmente em 100%. Olhando

também para os representantes do centro de governo, todos os entrevistados discordaram. Esses dados demonstram que a função de escrutínio, com direito a determinações, é controversa e traz consigo uma resistência, em especial para os reguladores independentes.

Tabela 6 - Total de respondentes: 20					
Pergunta 3 - Ainda com relação às atribuições de um Órgão de Supervisão Regulatória, qual o seu nível de concordância com a frase: Um Órgão de Supervisão Regulatória deve ser a instância máxima responsável por zelar pela qualidade das ações regulatórias dos órgãos reguladores, exercendo as funções de análise, orientação, coordenação e determinação.					
Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente	Não tenho opinião	Total
3	2	9	6	0	20
Percentual					
15%	10%	45%	30%	0%	100%
Autoridades de Outro Ministério (Administração Direta)					
0	1	1	1	0	3
Percentual					
0%	33%	33%	33%	0%	100%
Autoridades de Agências Reguladoras					
0	0	4	5	0	9
Percentual					
0%	0%	44%	56%	0%	100%
Especialista/pesquisador					
1	1	1	0	0	3
Percentual					
33%	33%	33%	0%	0%	100%
Representantes do Setor Privado					
2	0	0	0	0	2
Percentual					
100%	0%	0%	0%	0%	100%
Centro de Governo					
0	0	3	0	0	3
Percentual					
0%	0%	100%	0%	0%	100%
Fonte: autora					

As perguntas 4 e 5 apresentam a mesma lógica das perguntas 2 e 3, contudo, trazendo para a realidade no Brasil, considerando a variável que o governo brasileiro já vem implementando ações de boas práticas regulatórias, como a obrigatoriedade de realização de Análise de Impacto Regulatório para todos os entes da administração federal. Assim, a proposta das perguntas é no sentido de captar dos entrevistados o quão estariam aderentes à ideia de um OSR no Brasil.

Para a pergunta 4, no qual teríamos a função de escrutínio, com direito a determinações, o percentual de rejeição das Agências Reguladoras chega a 100% (33% discordam e 67% discordam totalmente). Surpreendente foram os dados para a pergunta 5: 67% dos diretores das Agências afirmaram que concordam com a criação de um OSR no Brasil, desde que com funções de recomendação. Aqui, em que pese um percentual ainda alto de rejeição (33%, dentre discordo totalmente e discordo), percebeu-se, pela primeira vez, uma certa flexibilidade da resistência dessas instituições com relação ao tema.

Tabela 7 - Total de respondentes: 20					
Pergunta 4 - Qual seu nível de concordância com a seguinte frase: Levando em consideração a atuação do governo brasileiro na promoção da agenda de melhoria regulatória (obrigatoriedade de Análise de Impacto Regulatório, por exemplo), a criação de um Órgão de Supervisão Regulatória no Brasil é necessária, desde que seja a instância máxima capaz de analisar, orientar, coordenar e determinar a implementação das ações regulatórias.					
Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente	Não tenho opinião	Total
2	2	8	7	1	20
Percentual					
10%	10%	40%	35%	5%	100%
Autoridades de Outro Ministério (Administração Direta)					
0	0	1	1	1	3
Percentual					
0%	0%	33%	33%	33%	100%
Autoridades de Agências Reguladoras					
0	0	3	6	0	9
Percentual					
0%	0%	33%	67%	0%	100%
Especialista/pesquisador					
1	1	1	0	0	3
Percentual					
33%	33%	33%	0%	0%	100%
Representantes do Setor Privado					
1	1	0	0	0	2
Percentual					
50%	50%	0%	0%	0%	100%
Centro de Governo					
0	0	3	0	0	3
Percentual					
0%	0%	100%	0%	0%	100%
Fonte: autora					

Tabela 8 - Total de respondentes: 20					
Pergunta 5 - Qual seu nível de concordância com a seguinte frase: Levando em consideração a atuação do governo brasileiro na promoção da agenda de melhoria regulatória (obrigatoriedade de Análise de Impacto Regulatório, por exemplo), a criação de um Órgão de Supervisão Regulatória no Brasil é necessária, desde que seja a instância máxima capaz de orientar, coordenar e recomendar a implementação das ações regulatórias.					
Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente	Não tenho opinião	Total
4	11	2	2	1	20
Percentual					
20%	55%	10%	10%	5%	100%
Autoridades de Outro Ministério (Administração Direta)					
1	0	1	0	1	3
Percentual					
33%	0%	33%	0%	33%	100%
Autoridades de Agências Reguladoras					
0	6	1	2	0	9
Percentual					
0%	67%	11%	22%	0%	100%
Especialista/pesquisador					
2	1	0	0	0	3
Percentual					
67%	33%	0%	0%	0%	100%
Representantes do Setor Privado					
0	2	0	0	0	2
Percentual					
0%	100%	0%	0%	0%	100%
Centro de Governo					
1	2	0	0	0	3
Percentual					
33%	67%	0%	0%	0%	100%
Fonte: autora					

Ao analisarmos as respostas à pergunta 6, na qual os entrevistados deveriam apontar em qual estrutura do governo brasileiro o OSR deveria ser instituído, a maioria (45%) dos respondentes, dentre eles representantes do centro de governo, apontaram a Presidência da República. Com relação a essa indicação, trata-se de trazer a revisão regulatória para o centro do poder público. É um dado importante porque caminha na direção das recomendações da OCDE bem como em uma das experiências abordadas neste Estudo, no caso, os Estados Unidos.

Tabela 9 - Total de respondentes: 20					
Pergunta 6 - Considerando a criação de um Órgão de Supervisão Regulatória no Brasil, aponte em qual estrutura de Governo esse Órgão seria mais efetivo:					
Controladoria-Geral da União	Ministério da Fazenda	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e Serviços	Presidência da República	Outro	Total
1	1	2	9	7	20
Percentual					
5%	5%	10%	45%	35%	100%
Autoridades de Outro Ministério (Administração Direta)					
			1	2	3
Percentual					
0%	0%	0%	33%	67%	100%
Autoridades de Agências Reguladoras					
1	1	2	2	3	9
Percentual					
11%	11%	22%	22%	33%	100%
Especialista/pesquisador					
0	0	0	2	1	3
Percentual					
0%	0%	0%	67%	33%	100%
Representantes do Setor Privado					
0	0	0	1	1	2
Percentual					
0%	0%	0%	50%	50%	100%
Centro de Governo					
0	0	0	3	0	3
Percentual					
0%	0%	0%	100%	0%	100%
Fonte: autora					

Finalmente, com relação à pergunta 7, em que pese não ser obrigatória, uma boa parte do total de respondentes, ou seja, 80%, deixaram suas percepções sobre a criação de um Órgão de Supervisão Regulatória no Brasil. Diante de um percentual de respostas elevado, mais uma vez se infere que o tema suscita interesse.

Tomando-se primeiramente as respostas dos Dirigentes máximos das Agências Reguladoras (67% das Agências optaram por responder a pergunta 7), algumas delas foram no sentido de que não há de se falar em Órgão de Supervisão, mesmo que alguns dirigentes tenham apontado em qual estrutura do governo brasileiro um OSR deveria ser instituído. Foram observadas respostas do tipo “Não concordo com a criação de um órgão com essas características,

eis que a essência de uma agência reguladora é a sua autonomia funcional”; “A criação de Órgão de Supervisão Regulatória pode afetar a autonomia das Instituições que atuam na regulação dos serviços públicos.”

Ainda analisando as respostas dadas pelos órgãos independentes, observou-se uma certa preocupação com relação ao papel que os órgãos de controle externo exercem perante a regulação no Brasil: “Constantemente temos visto órgãos de controle ou supervisão, como o TCU, exacerbarem sua atuação para além das competências institucionais - vide os novos espaços de resolução de conflitos em concessões de infraestrutura. Importante levar em consideração, na pesquisa, os aspectos culturais da administração pública brasileira, tais como patrimonialismo, disputa por poder, entre outros. As instituições de uma sociedade não são apenas as regras formais vigentes, mas também as informais, que no conjunto moldam a atuação e os incentivos dos agentes.”

Outros dirigentes de Agências Reguladoras apontaram suas preocupações enfatizando a baixa maturidade que ainda persiste no Brasil para o tema, bem como preocupação no sentido de que não seja mais um órgão para aumentar a camada de burocratização no processo: “Embora seja possível enumerar algumas vantagens para a criação de um Órgão de Supervisão Regulatória no Brasil, acredito que o assunto precisa ainda de muito debate pois há muitos pontos que precisam ser equacionados para que tal órgão funcione de maneira adequada. É preciso muita maturidade institucional, políticas públicas muito bem estabelecidas, um processo de Governança transparente, entre outros”; “Importante que um órgão de Supervisão Regulatória no Brasil não seja mais uma instância burocrática, que dificulte a modernização regulatória. De igual maneira é importante que não se macule a autonomia das Agências Reguladoras do país. Por fim, que atuação contribua para a previsibilidade e segurança jurídica do Brasil.”

Tomando-se as respostas dos órgãos independentes, podemos inferir que há uma certa resistência com a figura de um Órgão de Supervisão Regulatória. Já olhando as respostas dos que optaram por discorrer sobre o assunto dentre os representantes da administração direta, as respostas foram bem antagônicas. Por exemplo: “Parece-me que a idéia é muito positiva. Seguir exemplos da OIRA e da União Européia. Ainda algumas dúvidas sobre qual seria o lócus ideal e o alcance das normas a serem analisadas.”, ao passo que outro órgão enfatizou, em suma, que um OSR poderia ser uma instância burocrática de controle, com riscos de engessamento para o processo, principalmente se tiver a função determinativa, podendo interferir na autonomia das Agências Reguladoras. Também pontuou que os órgãos de controle externo podem fazer o papel de assegurar o padrão de qualidade da regulação.

Partindo-se para as respostas dos órgãos de centro de governo e, neste caso, com a inclusão do MDIC³⁵, percebe-se que há uma tendência à defesa de que um OSR deveria ficar na Presidência da República, por seu poder de persuasão, porém com autonomia e corpo técnico:

Órgão 1: “Para o órgão funcionar na estrutura da Presidência, deve ter autonomia e corpo técnico próprio. Caso não seja possível, é melhor vinculá-lo a algum ministério sectorial...”;

Órgão 2: “Supervisão regulatória deve ser entendido em sentido amplo, para considerar a necessidade de desenvolvimento e difusão de boas práticas também na administração direta.”;

Órgão 3: “As funções de um órgão de supervisão regulatória no Brasil devem ser proporcionais à sua maturidade regulatória. Entendo que o Brasil não tem maturidade para ter um órgão que analise os AIRs, por exemplo, e determine alterações. Até porque, o AIR ainda nem é um instrumento amplamente difundido. Por outro lado, a função de "recomendar" não garante nenhum poder de enforcement. Por este motivo, é importante que esteja em órgão de centro de governo, como a Presidência, de forma que garanta um enforcement mínimo.”

Para o grupo do setor privado, não houve resistência alguma à figura da instância de supervisão regulatória. Destaque para a resposta da Confederação Nacional da Indústria: “O setor privado vê uma grande necessidade de um órgão de supervisão regulatória. Essa já é uma proposta da CNI, publicada no documento "Regulação: qualidade a nível internacional" da série propostas da indústria para as eleições de 2022.”

Partindo-se para o último grupo, o dos especialistas ou estudiosos do tema, foram levantadas questões de relevância, todas na direção da importância da figura de OSR no cenário brasileiro. Portanto, para esse grupo não houve objeções à supervisão regulatória, reconhecendo a sua importância no processo de fortalecimento da qualidade regulatória no Brasil. As respostas discorreram no caminho de apontar qual seria o melhor arranjo e qual seriam suas funções, em especial no que se refere ao poder de análise, determinação ou recomendação desse tipo de órgão:

Especialista 1: “Inicialmente, a dobradinha MDIC/PRO-REG parece adequada para exercer esse papel de orientação/coordenação/recomendação. Com o tempo, e aprendizagem, pode-se considerar separar as funções de um OSR entre órgãos e entidades, e até mesmo considerar a criação de um órgão/entidade enxuto e com maior autonomia (ou a reformulação de um existente com desenho institucional robusto e corpo técnico dedicado)”;

Especialista 2: “Em linhas gerais e dada a maturidade regulatória que existe em nível federal - especialmente, mas não exclusivamente, nas agências reguladoras - entendo que a função precípua

³⁵ Conforme já pontuado, apesar do MDIC não fazer parte do centro de governo, foi incluído neste grupo, por ser o atual órgão responsável pela agenda de melhoria regulatória no Brasil.

de um Órgão Supervisor moderno devesse ser o de exercer ações de coordenação de médio e longo prazos. Isso daria consistência à atuação regulatória no âmbito de todo o governo. A função de (re)análise, inclusive de AIRs, parece-me muito onerosa, requerendo, talvez, alguma sistemática para a seleção de um número pequeno ou crítico de AIRs advindas de outros órgãos para validação e análise.”;

Especialista 3: “Entendo que as perguntas apontam a dois tipos de atribuições desse órgão: uma forma menos forte e uma outra mais forte, com atribuições maiores e a capacidade de obrigar as instituições a promover ferramentas ou determinadas ações de política regulatória. Para o caso brasileiro, acho que as duas possibilidades são potencialmente boas, e que uma abordagem gradual seria melhor, pois não existem hoje as condições de criar um órgão com superpoderes que seja efetivo. Há ainda muita resistência. Por isso concordo com as duas propostas, mesmo se idealmente seria melhor ter um órgão mais forte.”

Registra-se, novamente, que a opção desta pesquisa foi ouvir, dentre os representantes do governo, os dirigentes máximos ou pessoas que ocupam cargos estratégicos que de alguma maneira estão próximos ao tomador de decisão. Partiu-se dessa premissa porque frequentemente o entendimento do corpo técnico difere daquele do tomador de decisão que precisa, necessariamente, incorporar variáveis, principalmente de cunho político que, por vezes, mudam muito rapidamente. Já o corpo técnico, por sua vez, possui um olhar mais voltado para as especificidades do assunto, desfrutando dos desafios e resultados de forma mais intensa e ágil. Diante dessa visão, analisando-se as respostas dos entes do governo, em especial os das instituições independentes, percebe-se uma visão um pouco diferente se formos olhar, por exemplo, para as respostas dos especialistas ou estudiosos do tema.

Neste contexto, uma das principais impressões da pesquisa empírica, foi da necessidade do envolvimento do alto escalão com a temática, ou seja, é importante o apoio político intra órgão e o apoio político do mais alto escalão do governo. Nessa esteira, percebe-se, no momento, uma certa abertura para o debate no âmbito do centro de governo.

Todavia, muitas preocupações foram suscitadas e perpassaram praticamente em todos os respondentes, como a necessidade de manutenção da autonomia das instituições independentes, o papel dos órgãos de controle externo, o receio de maior burocratização no processo regulatório, a necessidade do perfil técnico e autônomo do Órgão Supervisor e, principalmente, o exato papel ou função desse órgão junto aos reguladores.

Na seção seguinte, será elaborada uma visão geral dos tópicos discutidos até o momento, com a proposta de pensar na formatação de um Órgão de Supervisão Regulatória para o Brasil.

5. Órgão de Supervisão Regulatória - considerações para o Brasil

Nesta seção busca-se tecer considerações para a criação de um Órgão de Supervisão Regulatória no cenário nacional, tomando-se como parâmetro todas as discussões levantadas no decorrer deste trabalho, ou seja: as evidências na literatura nacional e internacional; as experiências internacionais de instâncias de coordenação nos Estados Unidos, Reino Unido e México; e o resultado da pesquisa empírica feita junto a atores envolvidos com a regulação no Brasil

O debate proposto neste trabalho é fruto da observação dos baixos índices de alguns indicadores econômicos para o Brasil, como indicadores de Regulação do Mercado de Produtos da OCDE e o indicador de Governança Regulatória do Banco Mundial, mesmo com o esforço do país com ações internas para aumentar a qualidade regulatória. Segundo Peci et al (2018), “atualmente, observa-se que a qualidade regulatória brasileira encontra-se em níveis inferiores à média dos países da América Latina e Caribe e também à de pares regionais, como Chile, Peru, Colômbia e México.”(2018, p. 506).

Conforme os autores estudados, existem alguns elementos que podem ajudar a alavancar a agenda de melhoria regulatória no Brasil, dentre eles, a existência de um órgão capaz de supervisionar a qualidade regulatória. Esta abordagem é a mesma apontada no mais recente documento elaborado pela OCDE para o Brasil, Reforma Regulatória no Brasil-2022, o qual servirá de principal guia para todas as considerações discutidas nesta seção, no entanto, com foco em algumas das principais características para um OSR.

5.1 Reforma Regulatória no Brasil-2022 – OCDE

5.1.1 Órgão de Supervisão: arranjo institucional, poder e apoio político

É fundamental que a instância supervisora tenha poder e apoio político para garantir que todos esforços de melhoria da regulação tenham uma abordagem única, para todo o governo. Desse modo, o arranjo institucional do órgão torna-se peça importante no cenário e, conforme citado no documento da OCDE, existem várias configurações dentro dos países membros da Organização. Nos casos estudados, vimos que há Órgão de Supervisão único situado tanto no centro de governo (OIRA nos Estados Unidos) como situado em ministério setorial (CONAMER, México, situado no Ministério da Economia). Vimos também o caso do Reino Unido, no qual optou-se por ter vários órgãos que atuam de forma coordenada na função de supervisão, sendo o RPC (órgão de controle da qualidade regulatória), um órgão independente.

No caso do México, no qual a vinculação do órgão de supervisão é ao Ministério da Economia, Santana (2019) faz uma ponderação notável que pode ser analisada sob o ponto de vista

da melhor forma de se aprimorar a governança regulatória. A autora considera relevante avaliar que a instância supervisora tem um caráter transversal, ou seja, supervisiona regulações de caráter econômico, social e administrativo. Ao se vincular a instância supervisora em uma pasta setorial, no caso o Ministério da Economia, corre-se o risco da supervisão ser interpretada apenas para a promoção da eficiência do mercado.

Retendo-se aos resultados da pesquisa feita junto a alguns órgãos no Brasil, a maioria (45% dos 20 respondentes) apontaram que um órgão único, localizado na Presidência da República, seria o mais adequado.

Sob a perspectiva da OCDE para o Brasil, a Organização aponta que o ideal seria definir de fato um órgão único, próximo ao centro do governo, protegido de oscilações políticas e focado em ser um órgão de natureza técnica. No entanto, pontua que independentemente de seu arranjo institucional, o país deve levar em consideração os seguintes elementos:

1. Órgão deve ter um mandato claro e explícito no que diz respeito a suas funções em termos de política regulatória. As funções e responsabilidades devem ser definidas de forma clara e explícita, o que deve incluir a organização dos canais de comunicação. Isso contribuirá para criar uma estratégia global e assegurar a consistência da política de melhoria da regulação.
2. É importante que a área administrativa encarregada tenha o apoio do mais alto escalão político para promover uma política abrangente de melhoria da regulação.
3. Órgão também deve coordenar agências e ministérios em todos os níveis de governo para buscar a coerência regulatória, assim como para promover uma política de melhoria da regulação nos estados e municípios. O órgão deve ter uma perspectiva geral que permita elaborar procedimentos para evitar que atos normativos sobrepostos ou conflitantes entrem em vigor.
4. Caso as principais responsabilidades de supervisão regulatória estejam localizadas em várias entidades ou áreas administrativas, o Brasil deve procurar evitar a sobreposição de funções e definir claramente os mecanismos de coordenação.
5. Arranjo institucional deve propiciar a criação de uma supervisão consistente e conhecedora da política regulatória. A localização da supervisão deve permanecer próxima ao centro do governo, protegida de oscilações políticas e focada em sua natureza técnica.
6. Ao fortalecer a função de supervisão, a digitalização e o uso de plataformas digitais e outras ferramentas similares pode ajudar a viabilizar as funções de coordenação.
7. Garantir que os funcionários do(s) órgão(s) de supervisão tenham conhecimentos e capacidades institucionais e técnicas adequadas. É importante assegurar que a equipe não mude com frequência dentro dos governos. (OCDE, 2022, p. 75)

Adicionalmente, a OCDE também alerta para que no Brasil seja elaborado e publicado um documento único de alto nível que defina e apoie a política de melhoria regulatória. Este documento deve ter as atribuições, os mecanismos de coordenação e os objetivos das instituições relevantes para a melhoria regulatória no país.

Nos casos abordados neste Estudo, este documento de alto nível foi observado de forma bastante expressiva, principalmente no México. Conforme visto, aquele país além de publicar uma Lei Geral de Melhoria Regulatória, promoveu uma reforma constitucional que levou o princípio de boa prática regulatória para dentro da Constituição, o que tornou o país um dos poucos países do mundo a explicitar em sua Lei máxima, a qualidade regulatória. Exatamente por isso, no México, a política regulatória alcança todos os níveis de governo no país, ou seja, federal, estadual e municipal.

Situação semelhante foi observada nos Estados Unidos e Reino Unido. Nos Estados Unidos, O OIRA foi instituído pelo Congresso em 1980 por meio do Paperwork Reduction Act que tinha como um dos principais objetivos reduzir a carga administrativa e financeira imposta à sociedade. Em seguida, foram publicadas diversas Ordens Executivas que ampliaram a atuação do Órgão de Supervisão. No Reino Unido, por sua vez, tem-se publicado o novo *Better Regulation Framework*, uma espécie de arcabouço ou sistema no qual o governo explicita sua política regulatória.

5.1.2 Órgão de Supervisão: funções

O relatório da OCDE analisa as funções de um órgão supervisor especificamente para o Brasil sob a ótica de quatro funções principais que necessariamente têm que estar presentes em um Órgão de Supervisão Regulatória: (i) Controle de qualidade das ferramentas de gestão regulatória; (ii) Publicação ou fornecimento de orientações relevantes sobre o uso de ferramentas de gestão regulatória; (iii) Coordenação da política regulatória; (iv) Avaliação sistemática da política regulatória.

5.1.2.1 Controle de qualidade das ferramentas de gestão regulatória:

Esta função se concentra em três ferramentas de boas práticas: análises de impacto regulatório, participação social e avaliações ex post. Um OSR, portanto, é o responsável por garantir que as regulações sejam elaboradas utilizando uma análise completa e seguindo metodologias que avaliem os possíveis custos e benefícios das alternativas analisadas. Também procura garantir processos adequados de participação social. Para tal propósito, é de extrema relevância que o OSR disponha de recursos adequados para desempenhar esta função, ou seja, o Órgão tem que ser dotado de uma equipe com nível adequado de especialização técnica e com recursos financeiros.

Nos três casos estudados, foi observado que nos Órgãos de Supervisão havia um corpo técnico dedicado, composto por especialistas. No caso do Reino Unido, por exemplo, no qual seu órgão supervisor da qualidade regulatória é independente, ou seja, não está vinculado a nenhum órgão do Governo, há um grupo de especialistas independentes que são responsáveis por um exame profundo e imparcial das Análises de Impacto Regulatório. Interessante o modelo adotado, onde o Comitê possui um padrão de integridade a ser seguido por meio de um documento de Política de Conflitos de Interesse. Talvez este modelo possa servir de inspiração para o Brasil.

Com relação especificamente às Análises de Impacto Regulatório, o relatório da OCDE aborda o fato de a obrigatoriedade de AIR não abarcar Leis e Decretos, conforme acontece no México, por exemplo. Neste ponto, há um grande desafio para o Brasil e que está intimamente relacionado com o apoio político necessário para a atuação de um OSR. Talvez, em um primeiro momento, definir um roteiro com etapas para avançar com a abrangência da AIR no governo, seria o mais apropriado, assim como o próprio relatório recomenda.

Ainda com relação a AIR, no relatório há menção ao fato de que no Brasil não existe um limiar (threshold) concreto para a realização da análise. Com relação a este ponto, vimos que nos três países analisados, todos possuem um limiar com essa característica. Nos Estados Unidos e Reino Unido, o limiar é um dado econômico estipulado pelo governo, sendo que para os Estados Unidos, as regras com impacto econômico acima de 200 milhões de dólares são classificadas como regras significativas, e, portanto, necessitam passar por uma AIR. No Reino Unido, por sua vez, houve mudanças recentes e para cada ação regulatória, é necessário realizar primeiramente uma “Avaliação de Opções” para aquelas ações regulatórias com impactos superiores a 10 milhões de libras esterlinas e, após, uma AIR para aquelas com impacto acima de 100 milhões de libras esterlinas. No caso do México, tem-se a chamada Calculadora de Impacto, medida que a OCDE sugere para o Brasil.

Trata-se de uma ferramenta que realiza um cálculo a partir do preenchimento de um questionário em que é atribuída uma pontuação para a proposta regulatória. A depender da pontuação da calculadora, é definido o tipo de AIR que o regulador terá que realizar. Tal modelo de fato parece uma inspiração para o Brasil, no entanto, no caso mexicano, vimos que o governo não divulga seu threshold, o que suscita questionamentos quanto à transparência do processo.

Em continuidade à AIR, o relatório também se debruça sobre a necessidade da instância supervisora realizar uma avaliação do sistema de AIR, com o objetivo de compreender seu progresso e suas deficiências. Para esta função, é fundamental que o OSR defina indicadores capazes de medir o quão as ações regulatórias estão melhorando com a realização de AIR, além

de indicadores para avaliar o percentual de propostas de regulação submetidas à AIR, o volume de participação em consultas públicas e o nível de sofisticação na avaliação dos custos e benefícios. Para os países estudados, não se observou com profundidade se os mesmos avançaram com esta função de definição de modelos para avaliação do sistema de AIR, não obstante, esta é uma função que um Órgão de Supervisor no Brasil deverá se debruçar.

Por fim, no relatório da OCDE há menção sobre a função de escrutínio e desafio, onde a instância de supervisão analisa profundamente as ações regulatórias dos reguladores, no sentido de desafiá-los constantemente. É a função de *gatekeeper*, ou guardião do processo regulatório, que se dá principalmente com o escrutínio das AIRs. No caso brasileiro, a OCDE chama a atenção que não existe este papel em nenhum dos órgãos que atuam na melhoria regulatória. Já nos casos estudados, em todos os três países suas instâncias revisoras possuem a função de escrutínio, sendo que nos Estados Unidos é exercida de forma determinativa ou vinculante. Ou seja, o OIRA tem o poder de vetar o andamento de uma proposta regulatória, caso a qualidade de sua AIR tenha sido baixa, lembrando que seu poder atinge os órgãos do executivo federal. Nos demais casos, a função de escrutínio não é pelo veto e sim pelo constrangimento, uma vez que os pareceres do RPC, no Reino Unido (para os departamentos ministeriais), e da CONAMER, no México (abrange todos os órgãos do executivo federal inclusive os independentes), são públicos. Contudo, em todos os casos, o foco do escrutínio é na qualidade da AIR e não na política em si. Ademais, com relação aos órgãos independentes, em que pese os mesmos não serem obrigados a submeterem suas AIRs à supervisão, eles acabam por ser influenciados pelo Órgão Supervisor.

Na pesquisa empírica realizada neste estudo, foram feitas perguntas com o objetivo justamente de captar dos entrevistados o quão estavam aderentes à possibilidade de um possível OSR no Brasil ter esta função de *gatekeeper*. Conforme observou-se, há forte resistência com relação a esta função, principalmente para agentes do governo (órgãos independentes). Uma das principais queixas seria a falta de maturidade institucional no país e o risco de maculação na autonomia das Agências Reguladoras Federais.

Diante da recomendação da OCDE, da experiência internacional e dos resultados da pesquisa empírica, pode-se tentar vislumbrar a possibilidade de um OSR no cenário brasileiro, pelo menos no primeiro momento, com a função de recomendar ou aconselhar os reguladores. Depois de um período estabelecido, onde a política regulatória for melhor disseminada e compreendida, elevando a maturidade dos reguladores, talvez se possa consolidar melhor a função de *gatekeeper* no cenário nacional, levando-se em consideração, logicamente, a natureza jurídica das Agências Reguladoras Federais. A experiência dos Estados Unidos e do Reino Unido são

interessantes visto que em ambos países há recomendação expressa para que os reguladores independentes sigam as suas diretrizes, sempre que possível. Especificamente no Reino Unido, existe o Código dos Reguladores, voltado para todos, independentemente do seu nível de autonomia administrativa e burocrática. Pensar em mecanismos como este, talvez seja um caminho para o Brasil.

5.1.2.2 Publicação ou fornecimento de orientações relevantes sobre o uso de ferramentas de gestão regulatória:

Esta função está intimamente relacionada com o apoio institucional que o OSR deve fornecer constantemente aos reguladores, em prol de prestar o suporte necessário para o cumprimento dos critérios estabelecidos para a entrega de uma regulação de qualidade. Para tanto, as instituições de supervisão devem promover treinamento contínuo, publicar e divulgar orientações como Guias ou Manuais. Por outro lado, para ser o guardião da boa governança regulatória, o Órgão Supervisor necessita de recursos e conhecimentos contínuos, incluindo um corpo técnico altamente qualificado, visto que será ele o responsável por fornecer suporte técnico e expertise aos reguladores.

A questão do corpo técnico, conforme já abordada anteriormente, nos três casos estudados, foi observado que nos Órgãos de Supervisão havia um grupo dedicado, composto por especialistas. Esses especialistas possuem formação em economia, direito, políticas públicas, estatística, tecnologia da informação, dentre outras, sendo que nos três países, são servidores públicos.

De acordo com o relatório da OCDE, nos últimos anos, onde algumas funções de supervisão regulatória permearam diversos órgãos no Brasil, ações importantes foram feitas no sentido de promoção de treinamentos contínuos e publicações de orientações como Guias ou Manuais.

Importante ressaltar que, quanto às funções de supervisão regulatória, em que pese não termos um OSR no Brasil, há órgãos que exercem uma coordenação compartilhada sendo que, de tempos em tempos, um desses órgãos tem um maior protagonismo, como o exercido, em 2007, pela Casa Civil da Presidência da República com o PROREG, e depois, nos anos de 2016 a 2018. Em seguida, tivemos um maior protagonismo do então Ministério da Economia e, atualmente, temos à frente da agenda de melhoria regulatória o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, por meio da Secretaria de Competitividade e Política Regulatória. Durante todo esse período, vários guias e manuais importantes foram publicados com o intuito de fornecer orientações e assessoria na implementação de ferramentas de gestão regulatória. No relatório da

OCDE, ainda há destaque ao papel que a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) exerce na oferta de treinamento e atividades de capacitação. Portanto, esta atribuição precisa permanecer e se aprofundar em um cenário de existência de um Órgão de Supervisão Regulatória no Brasil.

5.1.2.3 Coordenação da política regulatória:

Esta função está intrinsecamente relacionada com as demais. Trata-se de um conjunto de princípios, padrões e critérios a serem definidos pelo Órgão Supervisor para o processo regulatório, com o propósito de se obter coerência e padronização das intervenções regulatórias com as políticas públicas. Esta função significa essencialmente que as ações do Órgão de Supervisão devem contribuir para fortalecer o alinhamento político e permitir que os reguladores compartilhem objetivos comuns. Importante que esta coerência também avance entre os níveis de governo (federal, estadual e municipal) para se evitar desalinhamentos estruturais.

Mesmo reconhecendo os avanços implementados no Brasil nos últimos tempos, o documento da OCDE aponta que atualmente não há explícita a indicação de uma área ou áreas administrativas responsáveis para coordenar a agenda de políticas regulatórias. Há de se exaltar que desde 2023 a Secretaria de Competitividade e Política Regulatória, unidade do MDIC, é a área responsável por coordenar e supervisionar ações operacionais e orientativas relativas à implementação de boas práticas regulatórias, o que podemos entender como um avanço³⁶.

Todavia, a constatação da OCDE de não haver uma indicação explícita de uma política regulatória nacional, foi uma das inquietações que fomentaram este estudo em virtude da percepção de que vários avanços foram observados nos últimos tempos, como a obrigatoriedade de realização de Análise de Impacto Regulatório e a popularização de demais ferramentas de boas práticas regulatórias como a consulta pública, por exemplo. No entanto, é crível a hipótese de que o nível de maturidade entre os reguladores nacionais é muito diferente, principalmente se compararmos os órgãos independentes e a administração pública direta, onde está concentrado um número considerável de reguladores. Se levarmos em consideração o baixo desempenho dos indicadores econômicos para o Brasil, podemos crer que alguns passos na direção de uma coordenação da política regulatória com uma visão mais holística é fundamental. É essencial, portanto, garantir que as intervenções estatais tenham como norte responder às necessidades sociais, baseadas em decisões mais eficientes e efetivas.

³⁶ Brasil. Decreto nº 11.427, de 2 de março de 2023, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

No relatório são apontados ainda os diversos órgãos que sempre estiveram, de alguma maneira, à frente de uma agenda de políticas regulatórias, como a Casa Civil e outros Ministérios Setoriais, no entanto, muitas vezes agindo de forma desconexa. Nos países estudados, vimos situações nas quais a opção foi a adoção de um órgão único responsável por esta visão holística da política regulatória, como nos Estados Unidos e México, bem como o exemplo do Reino Unido, que adotou uma estrutura institucional com diversos atores importantes que executam, de forma coordenada entre si, uma supervisão do processo regulatório para toda a nação.

Independentemente do modelo a ser adotado, o essencial é a indicação explícita de quem será o responsável por coordenar a agenda de políticas regulatórias no Brasil. E, caso haja mais de um órgão envolvido, que sejam explicitadas as atribuições de cada um e os mecanismos de interação entre eles. Referindo-se à pesquisa empírica aplicada neste estudo, vimos uma resistência por parte de alguns atores importantes. No entanto, em alguma medida, vimos também uma certa tendência ao apoio de um OSR no Brasil, desde que tenha atribuições voltadas para coordenação e recomendação.

5.1.2.4 Avaliação sistemática da política regulatória:

Esta função se junta àquela discutida no escopo da função do controle de qualidade das ferramentas de gestão regulatória, referente à necessidade da instância supervisora realizar uma avaliação do sistema de AIR, com o objetivo de identificar o seu progresso e as suas deficiências. Em complemento, a avaliação deve compreender também uma visão sistêmica de toda a política regulatória, com a definição de metas e objetivos que sejam capazes de avaliar o impacto dos esforços e recursos dedicados a atingir esses objetivos. Desse modo, é importante pensar em definir um sistema de monitoramento e avaliação da política regulatória implementada em um país.

Dos países estudados, essa função da instância supervisora talvez possa ser verificada na atual circunstância que se encontra o Reino Unido. Em setembro de 2023, foi publicada uma nova diretriz geral para a política regulatória naquele país, que consiste em um arcabouço ou sistema no qual o governo explicita sua política regulatória. Conforme publicado pelo governo britânico, o novo documento foi construído diante das transformações necessárias oriundas da saída do Reino Unido da União Européia e um de seus objetivos é dar uma nova abordagem à forma de regular. No comunicado oficial do governo, no qual são anunciadas as tratativas para a elaboração do novo documento, uma das principais menções é o foco em uma avaliação de risco mais rigorosa e proporcional, em contraponto ao princípio da precaução, que segundo o comunicado oficial, é utilizado de forma excessivamente restritiva dentro da União Européia. Analisando os fatos, pode-

se crer que talvez, diante de uma avaliação sistêmica da política regulatória do Reino Unido quando inserido na União Européia, constatou-se que os objetivos da política regulatória não estavam sendo almeçados.

Conforme apontado no relatório da OCDE, é importante o Brasil construir esta avaliação sistêmica de sua política regulatória. A criação de uma instância supervisora, necessariamente, fomenta esta discussão.

6. Conclusão

No decorrer deste trabalho, foram abordadas várias questões que pretendem impulsionar o debate sobre a criação de um Órgão de Supervisão Regulatória no Brasil. Partiu-se do cenário no qual o país avançou de forma considerável nos últimos anos, com a publicação de diversos normativos que delinearão um pouco a política regulatória interna, como a Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019) e a Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019). Ambos normativos contêm a obrigatoriedade de aplicação de ferramentas regulatórias importantes, que muito contribuem para aumentar o nível da qualidade regulatória nacional.

Com o advento das Leis, constatou-se um movimento que prezou por implementar práticas de qualidade regulatória não somente nas instâncias independentes referentes às Agências Reguladoras, como em toda a esfera do Poder Executivo federal. Este passo foi essencial para a difusão de boas práticas e para buscar um alinhamento entre as ações do governo.

No entanto, o avanço da agenda de melhoria regulatória ainda não foi suficiente para melhorar a posição do Brasil nos principais indicadores voltados para avaliar a qualidade regulatória, como o indicador de Regulação do Mercado de Produtos, da OCDE, e o indicador de Governança Regulatória, do Banco Mundial. Este patamar desfavorece o ambiente de negócios e não contribui para o desenvolvimento social e o crescimento econômico.

Desse modo, há espaço para elevar o debate e pensar em propostas que possam mudar a situação posta, ou seja: é preciso modificar o *status quo*. Nessa esteira, foi feita uma análise tanto da literatura nacional e internacional, especificamente nas recomendações da OCDE, sobre os benefícios oriundos da institucionalização de um Órgão de Supervisão Regulatória. Sabe-se que são vários os desafios postos, em virtude da necessária credibilidade que este tipo de instituição requer perante os reguladores e também do necessário poder político para que possibilite, de fato, a devida adesão ao processo de melhoria da qualidade regulatória. Também existem outros

desafios de ordem estrutural, como o imprescindível quadro de pessoal qualificado e diversificado bem como sua posição específica na administração (ligado ou não ao centro de governo). Todas essas questões precisam ser bem estudadas para que se permita um Órgão de Supervisão com nível adequado de autonomia e objetividade, capazes de lhe assegurar que o poder político não irá interferir em suas funções.

Buscando trazer mais elementos para o debate, procurou-se apresentar as experiências exitosas de três países que se destacam na seara de qualidade regulatória. Nos Estados Unidos, Reino Unido e México, vimos que existem estruturas e arranjos diferentes, porém a supervisão regulatória é vista como peça fundamental na engrenagem para se alcançar uma boa governança regulatória.

A pesquisa empírica produzida para o estudo, não obstante ter sido feita com um número reduzido de atores, demonstra que o tema ainda tem resistência em alguns setores do governo, em especial para as Agências Reguladoras Federais. No entanto, observou-se uma certa flexibilidade quando se apresentou a opção de o OSR ter funções de orientação, coordenação e recomendação.

A resistência por parte de Diretores das Agências Reguladoras foi muito vinculada à visão que a presença de um OSR afetaria sua independência. Talvez se os questionários tivessem sido enviados aos gestores das áreas técnicas que atuam com o tema de melhoria regulatória ou qualquer outro tema relacionado a qualidade regulatória, ao invés de terem sido enviados aos dirigentes máximos, o grau de resistência com relação a uma instância supervisora da regulação seria diferente. No entanto, a proposta era captar as impressões dos tomadores de decisão, para assim tentar ilustrar o cenário sob esta perspectiva. Espera-se que mais estudos sejam feitos para que o debate avance de forma qualitativa.

7. Referências bibliográficas

Baumann R., Libanio G., Pereira H., Soares F., Pereira K., Neto W. (2023). Visão geral do projeto Reformas estruturais Crescimento inclusivo Aspectos procedimentais do projeto. Ipea. Volume 1.

Brasil. Acórdão Tribunal de Contas da União 2325/2022-TCU-Plenário.

_____. Decreto nº 11.427, de 2 de março de 2023, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

CASA CIVIL. Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR, 2018.

Chávez, D. H. Una aproximación a las regulaciones técnicas en México en el contexto del cambio del régimen de la normalización, 2022.

Coelho, C. C. (2011). *Reforma Regulatória no contexto brasileiro* (Doctoral dissertation).

Costa, A. D. J. B. (2017). Inovação em governança regulatória proposta de modelo regulatory oversight aplicado à infraestrutura de transportes terrestres brasileira.

Cunha, B. Q. (2018). (Re) contextualizando a governança regulatória: uma visão sistêmica de problemas de “segunda geração”.

Estados Unidos. Paperwork Reduction Act: Public Law 104-13, 104th Congress – Chapter 35 – Coordination of Federal Information Policy. Disponível em: <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-paperwork-reduction-act>. Acesso em: 25/04/2024.

_____. Congressional Research Service. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN12020/2>. Acesso em: 25/04/2024.

_____. Executive Order 12291 – Federal regulation of Feb. 17, 1981.

_____. Executive Order 12866 – Regulatory Planning and Review of October 4, 1993.

_____. Executive Order 13579 – Regulation and Independent Regulatory Agencies of July 11, 2011.

_____. Executive Order 14094 – Modernizing Regulatory Review of November 4, 2023.

Farias, P., Alcorn, R., Trnka, D., Gerardo, M., Flores, D. R., Olivares, E., & Moreno, A. M. Z. (2022). REGULAR?.

Gonçalves, C. M. A consideração das consequências práticas nas decisões dos órgãos de controle e a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR). *30ANOS DEPOIS*, 129, 2018.

López Azumendi, S. (2020). Agilizando el Estado en América Latina: la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de México y sus estrategias de simplificación de trámites y mejora de las regulaciones.

Lourenço, A. N. Reforma regulatória brasileira: a governança e a supervisão da regulação. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2016.

México. Informe Anual de Desempeño 2021-2022 - Comisión Nacional de Mejora Regulatoria – Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/804635/IAD_2021_2022_Versi_n_final.pdf&ved=2ahUKEwj58d7P16mFAxU1NrKqHR2FA18QFnoECCsQAQ&usq=AOvVaw2xn2XiEQy0uq_zOqcbF5vr

Acesso em: 25/04/2024.

_____. Manual de La Manifestacion de Impacto Regulatorio - julho 2010.

Miguel, M. M. (2015). Agrotóxicos e regulação: falhas de mercado e de governo. *Journal of Law and Regulation*, 1(2), 199-218.

OCDE (Organisation for Economic Cooperation and Development). Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança, 2012.

_____. Recommendation of The Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, 1995.

_____. Reforma Regulatória no Brasil-2022, 2022

_____. Relatório Sobre a Reforma Regulatória - Brasil Fortalecendo a governança para o crescimento, 2008.

Peci, A., Ragazzo, C., de Bragança, G. G. F., & Rocha, K. (2018). Risco Regulatório e efeitos sobre investimentos: Uma agenda de melhoria regulatória e de fortalecimento da governança institucional. *DE NEGRI, JA; ARAÚJO, BC; BALECETTE, R. Desafios da Nação: artigos de apoio. Brasília: Ipea.*

Perales-Fernández, F., & Velázquez-Roa, J. L. The Regulatory Review system in Mexico: the proportionality rule under the compliance cost concept, 2020.

PRO-REG. Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação, 2009.

Ragazzo, C. E. J. (2018). Coordenação efetiva e sistematização: novas tendências da melhora da qualidade regulatória no Brasil. *REI-Revista Estudos Institucionais*, 4(2), 513-536.

Reino Unido. Better Regulation Framework. Department for Business & Trade. Guidance, September 2023.

_____. Department for Business Innovation & Skills. Better Regulation Delivery Office. Regulators' Code. April 2014.

_____. Regulatory Policy Committee – Conflicts of Interest Policy. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/rpc-conflicts-of-interest-policy>. Acesso em: 25/04/2024.

Ribeiro, W. A. (2010). Proposta para a criação de uma unidade de supervisão da regulação. *PROENÇA, Jadir Dias. Contribuições para melhoria da qualidade da regulação no Brasil, 1*, 139-190.

Rodrigo, D. Estudo comparado para uma base nacional de regulações e uma unidade de coordenação regulatória no Brasil, 2019.

Rodrigues, E. C. Coordenação regulatória e AIR como instrumentos para aproximação entre regulação e políticas públicas. *30ANOS DEPOIS*, 214, 2018.

Saab, F., & de Almeida Midlej e Silva, S. (2023). Influence factors on the quality of regulatory impact analysis in Brazil. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 41(6), 476-488.

Salgado, L. H., & Holperin, M. M. (2011). Análise de impacto: ferramenta e processo de aperfeiçoamento da regulação. *Brasília: Ipea*.

Santana, A. S. (2019). *Understanding Contemporary Networked Governance and Regulatory Capacity in Mexico: A Study of Oversight Bodies in the Process of Regulation* (Doctoral dissertation, University of Manchester).

Secchi, L. (2014). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning.

Silva, G. H. T. D. (2013). *Performance regulatória: uma análise do Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação da Anvisa no contexto da atual Agenda de Reforma Regulatória no Brasil* (Doctoral dissertation).

Staroňová, K. (2017). Comparing the Roles of Regulatory Oversight Bodies in Central and Eastern European Countries. *European Journal of Risk Regulation*, 8(4), 723-742.