



AVALIAÇÃO EXECUTIVA EX-POST DO PROGRAMA DE APRIMORAMENTO DA QUALIDADE DA REGULAÇÃO BRASILEIRA - QUALIREG

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para a conclusão do MBA em
Governança e Controle da Regulação.

Aluno: Ana Maria de Farias Martins

Orientador: Vânia Lúcia Ribeiro Vieira

Coorientador: Carlos Roberto Ruchiga
Corrêa Filho.

Brasília – DF

2024

AVALIAÇÃO EXECUTIVA EX-POST DO PROGRAMA DE APRIMORAMENTO DA QUALIDADE DA REGULAÇÃO BRASILEIRA - QUALIREG

Autor: Ana Maria de Farias Martins
Controladoria-Geral da União

Regulação. Qualidade. Ex-post.

O Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira (QualiREG), fruto da cooperação entre a CGU e o PNUD, visa fortalecer a capacidade institucional dos órgãos reguladores brasileiros e melhorar a qualidade da regulação. Esta pesquisa realiza uma avaliação *ex post* do Programa, utilizando o Guia Prático de Análise *Ex Post* e adaptações metodológicas à sua natureza.

A análise documental e de dados quanto à concepção e execução do QualiREG e do Índice de Capacidade Institucional para a Regulação (I-CIR) compõem a metodologia.

Espera-se que a presente pesquisa contribua para a avaliação crítica do Programa, com identificação de pontos fortes, fracos e oportunidades de aprimoramento, além de recomendações para aperfeiçoamento e, conseqüentemente, para o fortalecimento da regulação brasileira, contribuindo para a competitividade e produtividade do país.

SUMÁRIO

1	DESCRIÇÃO GERAL	1
2	DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA	3
3	DESENHO DA POLÍTICA	6
4	IMPLEMENTAÇÃO	13
5	GOVERNANÇA	17
6	RESULTADOS	19
7	IMPACTOS	20
8	EXECUÇÃO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS E SUBSÍDIOS DA UNIÃO ...	25
9	RECOMENDAÇÕES	26
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	27

1 DESCRIÇÃO GERAL

A avaliação *ex post* é um importante instrumento para a tomada de decisões ao longo da execução de uma política pública. Na presente pesquisa, utiliza-se a estrutura geral da avaliação executiva de política pública prevista no Guia Prático de Análise *Ex Post* para apresentar um panorama abrangente acerca da implementação do Programa QualiREG.

Em que pese a natureza de acordo de cooperação técnica do Programa QualiREG, firmado entre o Governo brasileiro e Agências da Organização das Nações Unidas (ONU), considera-se que o mesmo se insere no conceito amplo de política pública, entendida como o conjunto de programas ou ações governamentais necessárias, integradas e articuladas para a provisão de bens e serviços à sociedade, financiados por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira (BRASIL, 2018a).

A opção pela utilização da avaliação executiva *ex post* para o desenvolvimento dessa pesquisa ocorreu pela sua amplitude e praticidade, possibilitando a obtenção de um panorama geral acerca do objeto estudado e, ao final do processo, a definição de pontos de aprimoramento, bem como a necessidade do desenvolvimento de outras abordagens de avaliação para aprofundamento em alguns dos aspectos levantados na avaliação executiva, como a análise do diagnóstico do problema, as avaliações de implementação e de governança, dentre outras possibilidades (BRASIL, 2018a).

O QualiREG tem por objetivo fortalecer a capacidade institucional dos reguladores em âmbito nacional visando à melhoria do ambiente de negócios, a qualidade da regulação e a competitividade e produtividade dos mercados regulados, além de ampliar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos (BRASIL, 2020).

Nesse sentido, o Projeto QualiREG teve início com o diagnóstico de Grupo de Trabalho (GT) da Secretaria Federal de Controle (SFC/CGU), instituído pela Portaria nº 380, de 10/02/2017, sobre o tema Regulação da Atividade Econômica.

Em 2017, foi iniciada a cooperação técnica entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS) por meio de Memorando de Entendimento para a melhoria a capacidade institucional

e regulatória no Brasil, cujo objetivo geral foi estabelecer um marco para a promoção e o apoio a cooperação e colaboração entre as partes, de forma não exclusiva, em áreas de interesse comum (CGU; PNUD, 2017a).

Complementarmente ao Memorando de Entendimento e visando dar efetividade à parceria entre a CGU e o UNOPS, foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica e Financeira (BRASIL, 2020) para Ampliação da Capacidade Institucional para Regulação no Brasil (BRA/20/019) entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE), em nome do Governo brasileiro, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e celebrado o Acordo de Cooperação entre as Agências da ONU (UN2UN), incumbindo o UNOPS de parte dos objetivos do Projeto BRA/20/19, em apoio ao PNUD e a CGU (PNUD; UNOPS, 2023).

Da execução do QualiREG participam a CGU, como agência executora das atividades, o PNUD com a prestação de cooperação técnica, a ABC/MRE que acompanha as ações decorrentes do acordo BRA/20/2019 e o UNOPS responsável pela execução de parte dos objetivos do Projeto BRA/20/19, em apoio ao PNUD e à CGU.

Segundo o Acordo BRA/20/019, a parceria entre a CGU e o PNUD busca sensibilizar os governos e os reguladores das três esferas da administração sobre a importância da adoção de boas práticas regulatórias, além de fortalecer a capacidade institucional regulatória dos órgãos nacionais e subnacionais, a partir de consultorias e intercâmbio de boas práticas nacionais e internacionais relacionadas ao tema, e por meio da elaboração do I-CIR, diagnosticar o cenário atual da regulação no país e fomentar a melhoria de sua qualidade regulatória (BRASIL, 2020).

A seguir, desenvolve-se a avaliação *ex post* do Programa QualiREG, levando-se em conta as características básicas de cada elemento previsto na estrutura geral da avaliação executiva. Utilizam-se ainda as questões-chave oferecidas pelo Guia de Análise *Ex Post*, com adaptações metodológicas à natureza do Programa QualiREG, a fim de subsidiar a elaboração da análise nos diversos aspectos do desenho e da execução: diagnóstico, desenho, gestão e governança, processos, resultados e impactos, dentre outros, e subsidiar o desenvolvimento de análise crítica da realidade existente visando o seu aperfeiçoamento.

2 DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

Nessa etapa da avaliação *ex post*, objetiva-se verificar se o diagnóstico do problema foi formulado quando da criação do objeto avaliado, por meio de nota técnica ou estudo elaborado ou contratado pelo órgão responsável.

Deve-se ainda observar se a estrutura lógica formulada, na fase de concepção, ainda é válida diante de novos contextos, ou seja, se o problema permanece e se as suas causas são ainda as anteriormente levantadas.

No caso do Projeto QualiREG, os fundamentos teóricos da análise *ex ante* do problema estão explicitados nos documentos de constituição e planejamento, elaborados pela CGU, especialmente no relatório “Regulação da Atividade Econômica no Brasil”, produzido pelo Grupo de Trabalho (GT/SFC de Regulação) da Secretaria Federal de Controle (SFC/CGU) instituído pela Portaria nº 380, de 10/02/2017, sobre o tema Regulação da Atividade Econômica (CGU, 2017b).

A finalidade do relatório de avaliação da “Regulação da Atividade Econômica no Brasil” foi consolidar os problemas identificados na regulação da atividade econômica, as boas práticas aplicadas e as respectivas soluções, de modo a subsidiar futuros trabalhos relacionados ao tema regulação. As análises do GT/SFC foram fundamentadas em trabalhos dos órgãos de controle (CGU, TCU e MPF), órgãos de pesquisa e academia (IPEA, FGV, associações, etc.), e resultaram nos seguintes produtos: (i) diagnóstico de problemas, riscos e soluções/boas práticas; (ii) o diagnóstico dos desafios da regulação; e (iii) diagnóstico sobre o conhecimento do tema na CGU (CGU, 2017b).

De acordo com o Anexo 1: Diagnóstico de problemas, riscos e soluções/boas práticas, os aspectos avaliados foram: (i) competência regulatória; (ii) autonomia financeira; (iii) autonomia decisória externa; (iv) autonomia decisória interna; (v) mecanismos de controle externo (controle social e transparência); (vi) mecanismos de controle interno (controles internos administrativos); (vii) mecanismos de gestão de riscos, e (viii) análise de impacto regulatório.

Considerando os aspectos avaliados, os principais problemas identificados e suas respectivas causas foram:

Quadro 1: Problemas Regulatórios

ASPECTO	PROBLEMA	CAUSAS
Competência regulatória	não atuação de Conselhos e Ministérios	• morosidade dos atores na fixação de regras para renovação dos contratos • falta de transparência do processo decisório, • falta de regulamentação • falta de estudos que esclareçam o impacto da medida • falta de coordenação governamental • supervisão ministerial deficiente.
Autonomia financeira	não efetividade da autonomia financeira dos órgãos reguladores	• contingenciamento de recursos orçamentários • ausência de instrumentos para que a agência consiga acessar tempestivamente os recursos arrecadados • limitação, redução ou retardamento da execução de parte dos recursos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) • falta de regulamentação e responsabilização sobre a prescrição das multas.
Autonomia decisória (externa)	não efetividade da autonomia decisória dos órgãos reguladores (fatores externos)	• ausência de norma com requisitos de capacidade técnica para diretores e conselheiros • tempo de quarentena curto para os moldes internacionais • ausência de normas de substituição dos diretores e conselheiros, e responsabilização
Autonomia decisória (interna)	não efetividade da autonomia decisória dos órgãos reguladores (fatores internos)	• ausência de norma interna que defina prazos para atuação e responsáveis • ausência de mecanismos de transparência e obrigatoriedade de motivação das decisões da diretoria, em especial quando contrárias a área técnica • ausência de responsabilização de diretores • falta de definição clara em normativo de competências, alçadas, instâncias recursais internas e de responsáveis pelos macroprocessos de regulação e fiscalização • ausência de AIR para definição da melhor forma de atuação (centralização x descentralização) • inexistência de critérios mínimos fixados em lei para a escolha de diretores • falhas na legislação que permitiram alteração da estrutura de cargos comissionados do órgão regulador, com a diminuição de cargos ocupados por técnicos
Mecanismos de controle externo (controle social e transparência)	não efetividade dos mecanismos de transparência e controle social	• ausência de mecanismos de transparência e controle social sobre as informações e composição das informações que subsidiam as decisões dos gestores e que são disponibilizadas à sociedade em geral
	assimetria de informações	• ausência de norma de obrigatoriedade e responsabilização pela falta de mecanismos de transparência e controle social
	falta de transparência	• falta de mecanismos de controle que estabeleçam as regras, prazos e

	falta de ações voltadas à medição da qualidade do serviço prestado	periodicidades das atividades de levantamento da satisfação dos usuários como processo de revisão da qualidade dos serviços prestados por agentes regulados • ausência de mecanismos de transparência e controle social.
Mecanismos de controle interno (controles internos administrativos)	falhas no processo de acompanhamento das atividades de regulação	• ausência de sistemas informatizados • realização de procedimentos e atividades sem que estivessem constituídos todos os elementos, diretrizes e normas necessárias à execução dessas funções que garantisse transparência, impessoalidade e igualdade de condições aos agentes regulados • falhas no processo de governança • utilização (ou falta de) de critérios para seleção • procedimentos de fiscalização sem parâmetros e regras previamente estabelecidas quanto às escolhas, risco, escopo e avaliação de justificativas
	processos de monitoramento inadequados ou insuficientes	
	falta de instrumentos de fiscalização adequados	
	fragilidade quanto ao exercício das funções dos agentes na estrutura de governança da regulação	
Mecanismos de Gestão de Riscos	tomada de decisão não baseada em riscos	• inexistência de identificação e gestão de riscos • ausência de norma de obrigatoriedade e responsabilização.
Análise de Impacto Regulatório (AIR)	AIR incipiente nos órgãos reguladores brasileiros excesso de decisões judiciais contrárias a atos regulatórios	• inexistência de norma que estabeleça a obrigatoriedade e a padronização mínima da AIR no Governo Federal • não institucionalização do AIR nas agências reguladoras brasileiras contribui para que os efeitos de atos regulatórios sejam questionados no judiciário

Fonte: elaborado pela autora.

Segundo o Relatório do GT/SFC de Regulação, os problemas e causas identificados teriam o potencial de acarretar uma série de consequências no ambiente regulatório brasileiro, como prejuízo na qualidade e na continuidade do serviço prestado, incerteza de investimentos no setor, dificuldade para mensurar objetivamente os resultados, judicialização dos contratos e consequente paralisação dos projetos ofertados, ausência da fixação de metas de desempenho, atuação regulatória sem efetividade, aumento da possibilidade de captura do regulador, decisões contrárias ao interesse público, fragilização do processo administrativo e aumento do risco de judicialização, aumento do risco regulatório, prejuízo à qualidade/equidade da atividade regulatória e aos serviços prestados aos usuários e não orientação das ações e da tomada de decisão.

Considerando a avaliação do GT/SFC de Regulação, foi elaborado um questionário com 39 indicadores, agrupados em 8 dimensões (competência e

efetividade regulatória, autonomia decisória, autonomia financeira, mecanismos de controle, fiscalização, mecanismos de gestão de riscos, análise de impacto regulatório e regulação de contratos) relativas aos problemas identificados.

Após a etapa de validação do questionário, primeiramente no Workshop “Ferramenta de avaliação da maturidade regulatória CGU/UNOPS” e depois, nacionalmente, por especialistas da área de regulação, os indicadores e respectivas dimensões passaram a compor o I-CIR (CGU, 2019).

Os questionários pilotos foram aplicados em quatro agências reguladoras, sendo duas federais (ANEEL e ANTT) e duas estaduais (ADASA/DF e AGER/MT), com a finalidade de testar a forma de realização e dimensionar o tempo de aplicação das entrevistas, avaliar os aspectos quantitativos e qualitativos da pesquisa e validar os indicadores, visando quantificar o esforço para a aplicação, em âmbito nacional.

O então Projeto de Avaliação da Capacidade Institucional para a Regulação foi rebatizado em 2021 para QualiREG (BRASIL, 2020), percorrendo diferentes ciclos de implementação. No primeiro ciclo¹ de avaliação que incluiu os pilotos e os diagnósticos de 2020, foram avaliadas 4 agências reguladoras federais, 16 estaduais e 3 municipais (CGU, 2021). No segundo ciclo², implementado em 2021-2022 foram avaliadas 4 agências federais, 9 estaduais e 6 municipais (CGU, 2022), totalizando 42 agências reguladoras (8 federais, 25 estaduais e 9 municipais).

Os aspectos analisados em cada dimensão para a formação do I-CIR foram os seguintes:

Quadro 2: Dimensões e Componentes do I-CIR

DIMENSÃO	COMPONENTES
Competência e Efetividade Regulatória	1. Competências regulatórias de formuladores da política e de reguladores 2. Coordenação no estabelecimento da política e das práticas regulatórias 3. Harmonização das normas regulatórias entre reguladores 4. Avaliação de desempenho do regulador 5. Avaliação e revisão do estoque regulatório
Autonomia Decisória	6. Critérios para escolha de conselheiros/diretores 7. Mandato de conselheiros/diretores 8. Constituição e/ou manutenção de quórum decisório 9. Prevenção de conflito de interesses

¹ ANAC, ANEEL, ANTAQ, ANTT, ADASA/DF, AGER/MT, AGEPA/MS, AGR/GO, ARSESP/SP, AGENERSA/RJ, ARSAE/MG, AGERGS/RS, ARESC/SC, ARPE/PE, AGERSA/BA, ARSAL/AL, AGRESE/SE, ARCE/CE, MOB/MA, ATR/TO, ARSEC/Cuiabá, ARP/Palmas, ARBEL/Belém.

² ANA, ANATEL, ANM, ANP, ARSAP/AP, AGEAC/AC, AGEPA/PR, AGERBA/BA, AGETRANS/RJ, AGRESPI/PI, ARPB/PB, ARSEPAM/AM, ARSP/ES, AGEMAN/Manaus, AGEREG/Campo Grande, AR/Goiania, ARSAL/Salvador, ARSER/Maceió, ARSETE/Teresina.

Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira	10. Autonomia administrativa da entidade reguladora 11. Autonomia orçamentária da entidade reguladora 12. Autonomia e sustentabilidade financeira da entidade reguladora
Mecanismos de Controle	13. Transparência da atuação regulatória 14. Participação social na definição das prioridades regulatórias (agenda regulatória) 15. Participação social na elaboração de normas/atos regulatórios e/ou de outorga 16. Fundamentação das decisões regulatórias da entidade reguladora 17. Transparência das reuniões do Conselho/Diretoria Colegiada 18. Atuação da Ouvidoria na atividade regulatória 19. Implementação do Programa de Integridade
Fiscalização	20. Autonomia da execução e supervisão do processo de fiscalização 21. Programa de capacitação das equipes das áreas finalísticas 22. Planejamento e instrumentos de fiscalização 23. Transparência e efetividade do processo sancionador 24. Gestão e monitoramento do setor regulado
Mecanismos de Gestão de Riscos	25. Adoção de política de gestão de riscos organizacionais 26. Gerenciamento de riscos organizacionais 27. Adoção de regulação baseada em riscos 28. Gerenciamento de riscos regulatórios
Análise de Impacto Regulatório	29. Normatização da Análise de Impacto Regulatório (AIR) 30. Adoção da Análise de Impacto Regulatório (AIR) 31. Divulgação das Análises de Impacto Regulatório (AIR) 32. Metodologia das Análises de Impacto Regulatório (AIR)
Regulação de Contratos	33. Instrumentos para a priorização de investimentos 34. Avaliações/estudos prévios dos projetos 35. Avaliação do impacto fiscal de projetos 36. Identificação e tratamento de riscos contratuais 37. Definição de critérios de alteração contratual 38. Mecanismos de gestão e incentivos contratuais

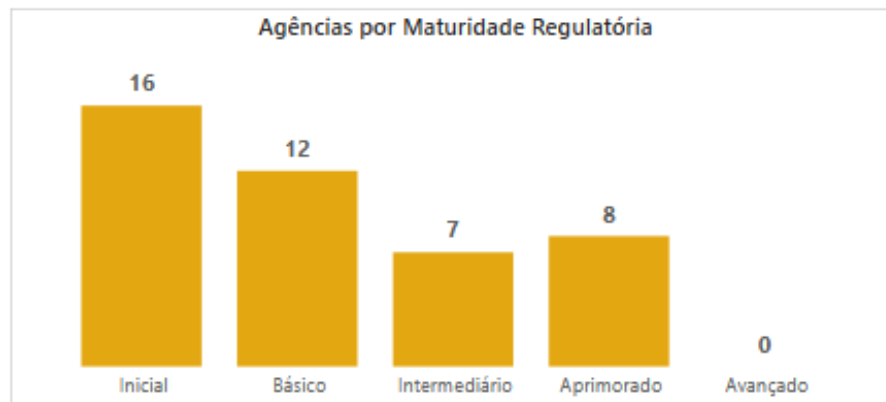
Fonte: Diagnóstico da Capacidade Institucional para Regulação 2º Ciclo (2021-2022).

Cada um dos 38 componentes indicados foi composto por variados quesitos (total de 128), sendo, para cada quesito, atribuídas as seguintes pontuações: 0,0 (não atendido), 0,5 (parcialmente atendido) e 1,0 (totalmente atendido). A pontuação de cada componente e das dimensões foi calculada pela média simples dos seus respectivos quesitos. Quanto maior a pontuação, melhor a situação da agência naquela dimensão de análise (CGU, 2022).

Considerando a pontuação obtida em relação à pontuação máxima atribuível ao somatório dos quesitos consideradas aplicáveis, o grau de maturidade foi avaliado pelo I-CIR como: Inicial (0% a 20%), Básico (20,1% a 40%), Intermediário (40,1% a 70%), Aprimorado (70,1% a 90%) ou Avançado (90,1% a 100%).

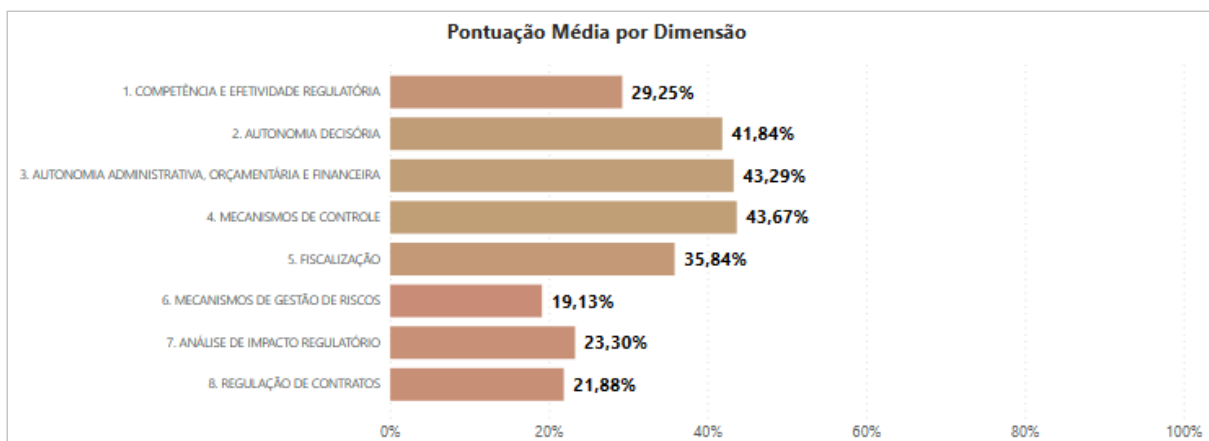
Em termos consolidados, consideradas as 42 agências reguladoras que participaram do 1º e 2º ciclos de avaliações e mais os diagnósticos realizados na ANCINE e AGER/MT, em 2022, o resultado foi o seguinte:

Figura 1: Número de agências segundo o nível I-CIR – 43 agências



Fonte: Painel de Análise de Diagnósticos – QualiREG.

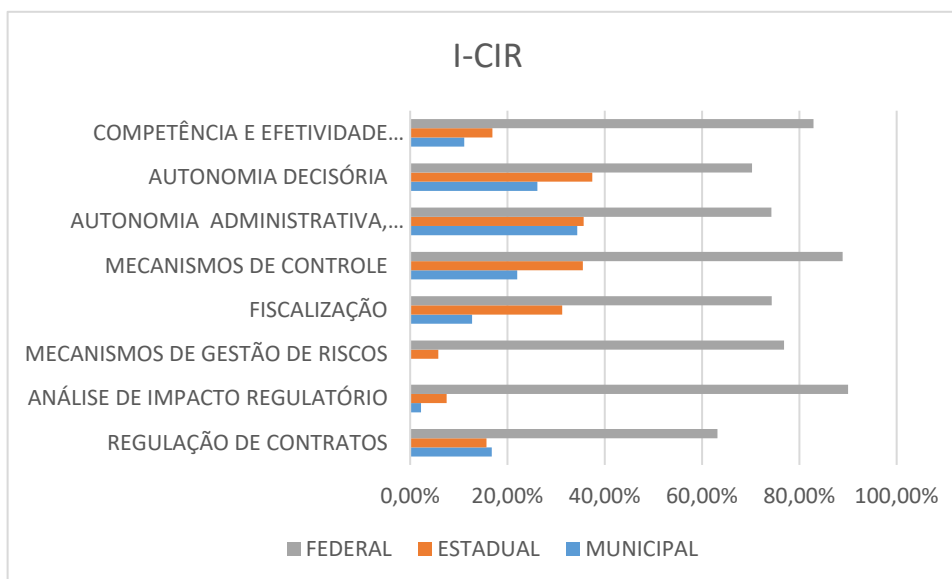
Figura 2: Pontuação média por dimensão – 44 diagnósticos



Fonte: Painel de Análise de Diagnósticos – QualiREG.

O Programa QualiREG, utilizou o I-CIR como ponto de partida para o apresentar o cenário existente no ambiente regulatório brasileiro e, a partir do piloto e das avaliações posteriores, foi possível verificar a seguinte situação:

Gráfico 1: I-CIR médio por esfera de governo – 44 diagnósticos



Fonte: elaborado pela autora.

Considerando os gráficos apresentados acima, podemos preliminarmente concluir que:

- (i) nenhuma das agências reguladoras avaliadas alcançou o nível avançado;
- (ii) a maior parte das agências reguladoras avaliadas foram classificadas no nível inicial e básico;
- (iii) em ordem crescente, as dimensões que apresentaram menores I-CIR foram: mecanismos de gestão de riscos, regulação de contratos, análise de impacto regulatório, competência e efetividade regulatória, fiscalização, autonomia decisória, autonomia administrativa e financeira e mecanismos de controle;
- (iv) os reguladores federais apresentaram I-CIR médio superior ao dos reguladores subnacionais;
- (v) os reguladores municipais demonstram I-CIR menores que os reguladores federais e estaduais, à exceção da dimensão de regulação de contratos.

O cenário evidenciado pelos diagnósticos realizados demonstra que a capacidade institucional para regulação das agências reguladoras estaduais e municipais é incipiente e necessita de avanços, sendo que os reguladores

municipais necessitam de maiores esforços e apoio para superar o desnível existente em relação às esferas federal e estadual.

Para superar os desafios apresentados no ambiente regulatório brasileiro, o Programa QualiREG definiu como objetivo-chave o fortalecimento da capacidade institucional dos reguladores da área de infraestrutura em âmbito nacional visando à melhoria do ambiente de negócios, a qualidade da regulação e a competitividade e produtividade dos mercados, ampliando a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos (CGU, 2023a).

Como especificado na primeira revisão substantiva do Acordo BRA/20/019, foram especificados os seguintes produtos:

- (i) Diagnóstico da avaliação da capacidade institucional para regulação e estratégia para sua ampliação com o envolvimento dos ministérios, secretarias e órgãos reguladores (União, Estados, DF e municípios);
- (ii) Produção de Subsídios (estudos, novas metodologias) para o fortalecimento da capacidade regulatória dos reguladores (da União, Estados, DF e municípios); e
- (iii) Gestão eficiente e gestão de conhecimento do projeto.

Tais produtos buscaram materializar entregas consistentes para a melhoria do ambiente regulatório brasileiro: (i) ampliação da aplicação em escala nacional do I-CIR; (ii) levantamento de boas práticas nacionais e internacionais na área de regulação, (iii) promoção de intercâmbio de experiências, (iv) fortalecimento da aproximação entre os reguladores, (v) fortalecimento da capacidade regulatória nacional, elaboração de plano geral de monitoramento e avaliação do projeto; (vi) identificação, sistematização e disseminação das boas práticas e metodologias desenvolvidas no âmbito do projeto. Alcançados tais resultados, a tendência, a médio e longo prazo, será a consolidação em impactos aos reguladores, ao mercado e aos cidadãos. (CGU, 2023a)

Considera-se, portanto, que existe um encadeamento lógico na formulação do Programa QualiREG, no sentido de que os objetivos foram traçados de forma clara e esses podem ser potencialmente transformados em produtos concretos para obtenção, a médio e longo prazo, de resultados robustos e de impacto para o ambiente de regulação, governo, mercado e sociedade.

Ademais, a estrutura lógica, formulada na fase de concepção, ainda permanece válida no contexto atual, tendo em vista que não foram observadas alterações político-institucionais capazes de invalidar a formulação de base do Programa e as causas, inicialmente levantadas. Além disso, os diagnósticos realizados revelaram a existência de distanciamento entre a média do I-CIR federal e as médias estadual e municipal, acentuando-se em relação a esfera municipal com clara indicação de acentuada carência no desenvolvimento da capacidade institucional para regulação nesse espectro político.

Os resultados dos diagnósticos podem subsidiar o intercâmbio de boas práticas, a realização de capacitações e a elaboração de planos de ação pelos reguladores, visando ao aprimoramento das suas capacidades institucionais (Gonçalves et al., 2021). Desse modo, a utilização das evidências dos diagnósticos para direcionar as ações posteriores é um ponto forte do Programa QualiREG.

Acerca da possibilidade de coordenação entre políticas afins, observe-se que a CGU participa do Comitê Gestor e de Grupo de Trabalho do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG).³

O PRO-REG que no passado se destinou a melhorar a qualidade da regulação e, hoje, sob o comando do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) tem trabalhado na concretização de sua nova fase (Decreto nº 11.738/2023) com a finalidade de apoiar a implementação de boas práticas regulatórias e aprimorar a coordenação do processo regulatório na administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Como já ressaltado, a avaliação do problema e das causas que motivaram a instituição do Programa QualiREG foi detalhada de forma consistente e aprofundada. Desse modo, não se vislumbra a necessidade de revisão ou complementação do diagnóstico elaborado.

³ O PRO-REG foi criado por meio do Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, alterado pelo Decreto nº 8.760, de 2016,

3 DESENHO DA POLÍTICA

Na análise *ex post*, o desenho do programa deve ser avaliado sob a perspectiva de três elementos: modelo lógico, incentivos existentes e forma de acesso.

A matriz de modelo lógico é estruturada para demonstrar como recursos e atividades geram produtos, resultados e seus respectivos impactos, de forma a apresentar a racionalidade de conexão entre as atividades propostas e os objetivos que se pretende atingir (BRASIL, 2018b).

Considerando as informações extraídas do Documento de Projeto BRA/20/019, o modelo lógico do QualiREG pode ser apresentado da seguinte forma:

Quadro 3: Modelo Lógico



Fonte: elaborado pela autora.

No Quadro 3: Modelo Lógico, observa-se a existência de lógica causal entre os componentes insumos, processos, produtos, resultados e impactos e, ademais, o acompanhamento dos indicadores do Quadro 4: Matriz de Resultados, permite concluir que os mecanismos por meio dos quais se busca obter os resultados e impactos concretos indicados a curto, médio e longo prazos são claros e possuem consistência do encadeamento lógico para proporcionar melhorias ao ambiente regulatório brasileiro (BRASIL, 2018a).

Quanto aos insumos alocados no projeto, que são os recursos necessários para atingir os objetivos, consideram-se suficientes e a credibilidade e expertise dos órgãos executores (CGU e PNUD) garantem os aportes de pessoal, instalações físicas, equipamentos, veículos, mobiliários e de recursos financeiros, como previstos nos documentos firmados entre as partes. Dessa forma, pode-se considerar que, em se tratando de cooperação técnica, não se vislumbra risco de descontinuidade ou barreiras ao fornecimento dos insumos alocados no Projeto.

As atividades previstas, como elaboração de diagnósticos, estudos e planos de ação, bem como a realização de seminários e capacitações são adequadas e aptas a gerar os produtos desejados, combinando-se adequadamente os recursos disponíveis para produzir resultados e para atacar as causas do problema de forma consistente e duradoura (CGU, 2023a).

Os produtos ou entregas previstas foram: (i) Diagnóstico para avaliação da capacidade institucional para regulação e estratégia para sua ampliação com o envolvimento de ministérios, secretarias e órgãos reguladores nos três níveis de governo, (ii) Subsídios (estudos e novas metodologias) para o fortalecimento da capacidade regulatória dos reguladores; e (iii) Gestão eficiente e gestão eficiente do projeto (CGU, 2023a).

Os produtos a serem desenvolvidos se mostram robustos, coerentes e suas respectivas atividades se desdobram de forma lógica, de modo que possuem potencial para atingir os resultados previstos: ampliação em escala nacional do I-CIR, levantamento de boas práticas nacionais e internacionais de regulação, promoção do intercâmbio de experiências, fortalecimento da aproximação entre os reguladores, fortalecimento da capacidade regulatória nacional, elaboração de plano geral para monitoramento e avaliação do projeto e identificação, sistematização e disseminação de boas práticas e novas metodologias desenvolvidas no âmbito do projeto (CGU, 2023a).

Quanto às mudanças de longo prazo, impactos do Programa, entende-se que os produtos são aptos a gerar os impactos esperados, mas não foi possível identificar indicadores para monitoramento dos mesmos. Todavia, os indicadores de resultado são robustos, especialmente em relação aos reguladores e, podem ser aprimorados para a verificação dos possíveis impactos (CGU, 2023a).

Quanto aos incentivos existentes, entende-se que os mesmos induzem a

comportamentos esperados pelos reguladores, tendo em vista o envolvimento demonstrado pelos mesmos em eventos e capacitações promovidos pelo Projeto. Nesse contexto, pode-se citar o *case* da AGER/MT que passou do nível “Básico” para o “Intermediário”, considerando o resultado de dois diagnósticos do I-CIR, após adoção de diferentes ações e boas práticas, algumas delas apoiadas por iniciativas do projeto, por meio de consultorias e cursos/oficinas.

Quanto à suficiência do Programa QualiREG no atendimento à demanda do setor de regulação para o incremento da capacidade para regulação, considerando o panorama traçado pelos dois ciclos de avaliação do Programa e a evolução do I-CIR, verifica-se a necessidade de avançar na implementação de apoio aos reguladores, especialmente na esfera subnacional, para a melhoria da qualidade da regulação nacional e implementação de boas práticas.

Os indicadores associados aos componentes do modelo lógico, bem como as metas e resultados alcançados podem ser verificados no quadro seguinte, com informações extraídas da Matriz de Resultados (item V do Documento de Projeto BRA/20/019):

Quadro 4: Matriz de Indicadores

Produto	Indicador	Componentes					Linha de base	Meta							Resultado			
		Insumos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos		2020	2021	2022	2023	2024	2025	Final	2020	2021	2022	2023
1. Diagnóstico de avaliação da capacidade institucional para regulação elaborado e estratégia para sua ampliação com o envolvimento de ministérios, secretarias e órgãos reguladores (União, Estados, DF e Municípios) elaborada e implantada.	Nº de diagnósticos elaborados.		x	x	x		0	N/A	1	1	0	2	0	4	N/A	1	1	0
	Nº de ações de sensibilização realizada.		x	x	x		0	N/A	22	0	5	10	0	37	N/A	25	0	0
2. Subsídios (estudos, novas metodologias) para o fortalecimento da capacidade regulatória dos reguladores (da União, Estados e Municípios) produzidos e disseminados.	Número de <i>roadmaps</i> elaborados.		x	x	x		0	N/A	0	12	25	0	0	37	N/A	0	12	20
	Número de boas práticas implementadas em órgãos e agências reguladoras.		x	x	x		0	N/A	0	0	0	0	12	12	N/A	0	0	0
	Nº de metodologias de avaliação de resultado/efetividade desenvolvidas e aplicadas		x	x	x		0	N/A	0	0	0	1	0	1	N/A	0	0	0
	Número de seminários realizados.		x	x	x		0	N/A	0	1	0	1	0	2	N/A	0	1	0
	Número de oficinas de intercâmbio de boas práticas nacionais realizadas.		x	x	x		0	N/A	0	3	1	4	2	10	N/A	0	3	0
3. Gestão eficiente e gestão do projeto realizadas.	Número de planos de monitoramentos elaborados (planos anuais).		x	x	x		0	N/A	1	1	1	1	1	5	N/A	1	1	1
	Número de missões/reuniões de monitoramento realizadas		x	x	x		0	N/A	2	2	2	2	2	10	N/A	0	1	1

Fonte: elaborado pela autora.

Ressalte-se que o Documento de Projeto BRA/20/019 apresenta um cronograma anual para a realização de medição dos indicadores por meio dos relatórios de progresso e reuniões de monitoramento realizadas. Da análise dos resultados, pode-se afirmar que os mesmos, em sua maioria, se materializaram ou estão em processo de realização conforme apresentado no Quadro 4: Matriz de Indicadores (CGU, 2023a).

Desse modo, avalia-se que, tanto o modelo lógico quanto o monitoramento corroboram o bom desempenho do Projeto, exceto em relação à mensuração dos impactos e avaliação do efeito real e duradouro que vai além da verificação dos objetivos alcançados, a fim de entender como a ação causou mudanças significativas em um determinado contexto.

4 IMPLEMENTAÇÃO

Como estratégia para expandir as ações voltadas à análise da maturidade institucional em regulação, a CGU e o PNUD idealizaram o Projeto BRA/20/019 e convidaram o UNOPS, culminando com a celebração do Acordo de Cooperação entre as agências ONU (UN2UN) para incumbir o Escritório de parte dos objetivos do Projeto BRA/20/019 em apoio ao PNUD e a CGU (PNUD, 2023).

Para possibilitar à CGU alcançar o resultado de fortalecimento da capacidade institucional regulatória dos órgãos nacionais e subnacionais de maneira consolidada e qualificada, o Projeto BRA/20/019 estruturou 3 (três) eixos ou resultados intermediários (PNUD, 2023):

1. Diagnóstico da avaliação da capacidade institucional para regulação elaborado e estratégia para sua ampliação com o envolvimento dos ministérios, secretarias e órgãos reguladores (União, Estados, DF e municípios) elaborada e implantada.
2. Subsídios (estudos, novas metodologias) para o fortalecimento da capacidade regulatória dos reguladores (da União, Estados, DF e municípios) produzidos e disseminados.
3. Gestão eficiente e gestão de conhecimento do projeto realizadas.

A gestão do projeto ficou à cargo da CGU, do PNUD e da Agência Brasileira de Cooperação, órgão vinculado ao Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE),

tendo sido estabelecida estrutura de governança e instrumentos de gestão para avaliação do progresso dos resultados, visitas de monitoramento e gestão dos riscos, revisões anuais de qualidade, reuniões tripartites e a possibilidade de realização de auditorias anuais.

De acordo com o primeiro relatório de progresso, relativo ao período de 17/12/2020 a 30/09/2021, os produtos estavam dentro dos respectivos cronogramas (ABC; PNUD, 2021).

O segundo relatório de progresso cobriu o período de 01/10/2021 a 31/10/2022. O progresso das atividades apontou que o produto 2 estava fora do cronograma e os atrasos foram atribuídos às seguintes ocorrências: os reflexos da situação de pandemia que pode ter afetado a realização de consultoria e capacitações, os editais para a contratação de consultores foram lançados de forma gradual para aproveitar as lições aprendidas e aumentar a qualidade das contratações, a demora de algumas agências reguladoras em fornecer a documentação solicitada pelos consultores para a realização dos relatórios e o atraso na contratação do consultor em transversalidade de raça e gênero com necessidade de revisão simplificada do projeto. Para melhorar a implementação do projeto foi mantida a estratégia de reuniões semanais, a utilização de ferramenta de gerenciamento de projetos, a intensificação das interlocuções e reuniões entre as instituições envolvidas e o desenvolvimento de solução tecnológica para gestão e transparência dos dados coletados e a serem captados nos diagnósticos, por meio do Sistema de Diagnóstico e Autoavaliação do QualiREG – SIDAQ (ABC; PNUD, 2022a).

O terceiro relatório cobriu o período de 1º/out/2021 a 31/mar/2023, que indicou ainda o atraso do produto 2. As justificativas para os atrasos foram semelhantes àquelas apontadas no segundo relatório (ABC; PNUD, 2022b).

Desde sua concepção, o Projeto BRA/20/019 passou por uma revisão simplificada e uma revisão substantiva em 2023.

Na revisão substantiva, o prazo de vigência do projeto foi prorrogado por mais trinta meses, além do prazo estabelecido na revisão simplificada, passando a vigorar até 31 de dezembro de 2025. O plano de trabalho foi ajustado com a ampliação do alcance do projeto em relação aos beneficiários (além das agências reguladoras as ações beneficiarão diferentes órgãos, setores regulados de níveis e complexidade

diversos) dos três níveis de governo, apoio à efetiva adoção de boas práticas regulatórias em casos concretos, avaliação dos resultados regulatórios e identificação de problemas de coordenação e coerência regulatória, em linha com os produtos previstos no BRA/20/019 original. Houve ainda a ampliação do orçamento destinado à execução das ações para viabilizar o alcance do objeto (BRASIL, 2023a).

O UN2UN fortaleceu a estratégia inicial de implementação do Projeto BRA/20/019 e passou-se a contar com a expertise do UNOPS em infraestrutura e projetos de parceria público-privada em sentido amplo e da sua participação ativa desde as tratativas iniciais para materializar o QualiREG. O Acordo estipulou as seguintes entregas (PNUD; UNOPS, 2023):

1. Etapa Preliminar: Plano de trabalho detalhado.
 - P0. Plano de trabalho detalhado das etapas a cargo do UNOPS.
2. Etapa 1: Estratégia de comunicação, sensibilização e engajamento para ampliação da aplicação do I-CIR
 - P.1. Plano de Comunicação e Engajamento de Stakeholder.
 - P.4. Plano de capacitações para os servidores dos órgãos e agências reguladores federais, estaduais, distrital e municipais e planejamento de 1 seminário de boas práticas.
3. Etapa 2: Revisão metodológica e acompanhamento técnico-estratégico.
 - P.2. Relatório 1 de implementação da estratégia de comunicação, sensibilização e engajamento.
4. Etapa 3: Capacitações/ oficinas e seminários de aperfeiçoamento de capacidades e disseminação de boas práticas.
 - P.3. Relatório 2 de implementação da estratégia de comunicação, sensibilização e engajamento.
 - P.5. Relatório de capacitações/ oficinas realizadas descrevendo as atividades realizadas para a organização, preparação e implementação de treinamentos sobre boas práticas regulatórias.
 - P.6. Relatório de registro de seminário de boas práticas descrevendo as atividades realizadas para a organização, preparação e implementação de 1 seminário de disseminação de boas práticas.

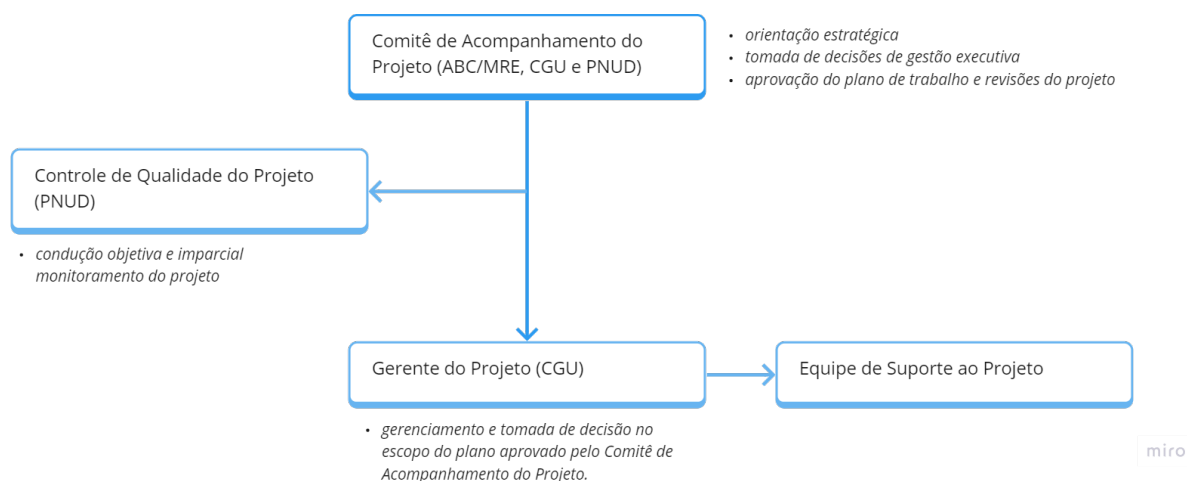
A divulgação das ações do QualiREG foi orientada pelo Plano de Comunicação e Engajamento de *Stakeholders* elaborado pelo UNOPS que por meio de plano de ação estruturou estratégias de curto e médio prazo para fomentar o interesse das agências reguladoras infranacionais a aderirem às atividades planejadas para esta etapa, sensibilizando-as sobre os benefícios que a mensuração sistemática da capacidade institucional das agências pode trazer para o ambiente regulatório.

A estratégia de implementação do QualiREG foi, portanto, bem planejada e executada por meio da cooperação técnica entre os executores, todavia em virtude da ampliação do alcance do projeto, formalizado em revisão substantiva, quanto aos beneficiários diretos, que passaram a ser as instituições reguladoras e não somente as agências, nos três níveis de governo, e ainda a ampliação do escopo para fornecimento de apoio à efetiva adoção de boas práticas regulatórias em casos concretos, para avaliação da efetividade das regulações e na identificação de problemas de coordenação e coerência regulatórias em políticas/regulações que envolvam a definição de diretrizes pelo governo federal, verifica-se que existe espaço para aperfeiçoamento da estratégia de implementação com impactos positivos na execução das ações do Programa.

5 GOVERNANÇA

A estrutura de governança do QualiREG está prevista no Projeto BRA/20/019, em conformidade com o arcabouço de gerenciamento por resultados adotado pelo PNUD, aplicável a projetos na modalidade de execução nacional e conta com um Comitê de Acompanhamento do Projeto (ABC/MRE, CGU e PNUD), alinhando-se aos princípios do Decreto nº 9.203/2017. O controle de qualidade incube ao PNUD e a gerência do projeto à CGU, apoiada pela equipe de suporte ao projeto (BRASIL, 2023a).

Figura 3: Arranjos de Governança e de Gerenciamento



Fonte: elaborado pela autora.

No modelo acima, não foram identificados mecanismos específicos de participação social ampla no desenvolvimento ou execução do Programa QualiREG, todavia os beneficiários participam ativamente das ações de capacitações, das interlocuções promovidas na fase de sensibilizações e na fase de realização dos diagnósticos. Acerca dos resultados obtidos com os pilotos, Medrado e Leão (2021) bem pontuam que foi observado um bom engajamento das agências participantes da avaliação para entender quais seriam os gargalos identificados e buscar apoio para realização de planos de ação na melhoria de sua qualidade regulatória.

O arranjo institucional da estrutura de governança do QualiREG, portanto, contribui para a atuação efetiva dos atores envolvidos com definição clara de competências e responsabilidades, e da articulação entre as instituições participantes, ademais os mecanismos de liderança, estratégia e controle permitem avaliar, direcionar e monitorar a gestão e alinham-se aos princípios previstos no art. 3º do Decreto no 9.203/2017 (capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade, e transparência), além dos mecanismos previstos no art. 5º (liderança, estratégia e controle).

6 RESULTADOS

Retomando a análise do Quadro 4: Matriz de Resultados, verifica-se que foram previstos indicadores quantitativos, não sendo verificada a existência de indicadores qualitativos.

A revisão substantiva do Programa QualiREG, realizada no âmbito do Acordo BRA/20/019 ajustou e ampliou as metas para 2023, 2024 e 2025, de modo que a avaliação final dos resultados somente poderá ser realizada após o término dessas ações.

Quanto à possibilidade de retorno dos beneficiários acerca dos resultados das ações, a CGU solicitou informações das agências reguladoras que participaram do primeiro e segundo ciclo de avaliações recebendo devolutiva de implementação de melhorias decorrentes da atuação dos executores do Programa. Essa questão será abordada com maior detalhamento no capítulo seguinte que trata dos impactos.

Desta feita, a análise dos indicadores quantitativos de resultados, de modo geral, demonstra que os resultados previstos estão sendo alcançados com ajustes pontuais de metas, como revelam os relatórios de progresso do Acordo BRA/20/019 (ABC/UNOPS, 2021, 2022a, 2022b) e reuniões tripartites de monitoramento do Programa QualiREG (PNUD, 2021a, 2022).

Para melhoria do monitoramento do Programa, vislumbra-se a possibilidade de definição de indicadores qualitativos, a exemplo de pesquisa de qualidade e satisfação dos beneficiários.

7 IMPACTOS

No exame dos impactos, busca-se analisar se a política pública possui evidências no cumprimento dos objetivos anteriormente definidos, conforme indicadores quantitativos do modelo lógico, principalmente em relação às colunas de resultados e impactos no Quadro 4: Matriz de Indicadores. Essa análise deve ser acompanhada de fundamentação em evidências empíricas ou estudos.

De acordo com a Matriz de Indicadores, verifica-se que os indicadores de monitoramento do Programa estão associados aos seguintes componentes do modelo lógico: atividades, produtos e resultados. Não foram identificados indicadores para monitoramentos dos impactos das ações, todavia existem informações qualificadas sobre os beneficiários antes e depois da intervenção, exceto em relação aos beneficiários não atendidos que pudessem ser utilizadas como grupo de controle para comparação com os atendidos pela política.

A gestão do QualiREG ainda não realizou avaliações de impacto do Programa, mas solicitou informações e evidências às agências reguladoras

participantes quanto às ações tomadas em decorrência das iniciativas e proposições de melhorias recomendadas (BRASIL, 2023b). Das 42 instituições participantes do primeiro e segundo ciclos de diagnóstico, 20 encaminharam as informações solicitadas e 18, indicaram a efetivação de melhorias (6 federais, 10 estaduais e 2 municipais).

No total foram apresentadas 77 ações de aperfeiçoamento implementadas pelas agências participantes do QualiREG e sugerida a contabilização de benefícios no Sistema e-Aud da CGU para 70 casos, que foram agrupados em 16 benefícios transversais de acordo com as respectivas dimensões (BRASIL, 2023b), conforme quadro a seguir:

Quadro 5: Melhorias Implementadas

DIMENSÃO	GRUPO	AGÊNCIA REGULADORA	ABRANGÊNCIA TERRITORIAL
1. Competência e efetividade regulatória	Definição de Competências Regulatórias	AGEMS (MS)	Mato Grosso do Sul
	Detalhamento da Regulação dos Setores de Gás e Transporte Hidroviário no estado do Amazonas	ARSEPAM (AM)	Amazonas
	Medidas de Simplificação Administrativa pela Gestão e Avaliação do Estoque Regulatório	ANATEL ANTAQ ARSAL (AL)	Federal Alagoas
2. Autonomia decisória	Estabelecimento de Mandato para Presidente Regulador	ARSAP (AP)	Amapá
	Procedimento de Substituição de Diretores	AGEMS (MS) AGEPAR (PR)	Mato Grosso do Sul Paraná
3. Autonomia administrativa, orçamentária e financeira	Incremento da Autonomia Administrativa e Orçamentária	AGEMS (MS) AGEPAR (PR) AGER (MT) AGENERSA (RJ)	Mato Grosso do Sul Paraná Mato Grosso Rio de Janeiro
4. Mecanismos de Controle	Promoção da Integridade	AGEMS (MS) AGEPAR (PR) ANP	Federal Mato Grosso do Sul Paraná
	Sistematização e Realização de Consultas e Audiências Públicas	AGEPAR (PR) ARSEPAM (AM) ARSP (ES) ARSEC (Cuiabá) AGER (MT)	Paraná Amazonas Espírito Santo Cuiabá Mato Grosso
	Estabelecimento e/ou Aperfeiçoamento da Agenda Regulatória pela	ANA ANTT AGEMS (MS) ARSP (ES) AGENERSA (RJ)	Federal Mato Grosso Espírito Santo Rio de Janeiro
	Melhoria da Transparência	ANM AGEMAN (Manaus) ARSAP (AP) AGER (MT) ARSP (ES) ARSAL (AL)	Federal Manaus Amapá Mato Grosso Espírito Santo Alagoas
5. Fiscalização	Elaboração de Planos e Manuais de Fiscalização	ANP AGER (MT) ARSAE (MG) AGEPAR (PR) AGEMS (MS)	Federal Mato Grosso Minas Gerais Mato Grosso do Sul
	Qualificação de Recursos Humanos para Atividades de Fiscalização	AGEMAN (Manaus) AGER (MT) AGEPAR (PR)	Manaus Mato Grosso Paraná

	Melhorias Normativas e Procedimentais em Fiscalização	AGER (MT) AGEPAR (PR) AGEMS (MS) ANP	Mato Grosso Paraná Mato Grosso do Sul
6. Mecanismos de Gestão de Riscos	Elaboração de Planos, Programas e Manuais de Gestão de Riscos	ANM ANP ADASA (DF) AGER (MT)	Federal Distrito Federal Mato Grosso do Sul
7. Análise de Impacto Regulatório	Implantação e/ou Aperfeiçoamento da Análise de Impacto Regulatório pelas agências	ANA ANTT ANATEL AGEMS (MS) ARSAL (AL)	Federal Mato Grosso do Sul Alagoas
8. Regulação de Contratos	Aperfeiçoamento da Regulação de Contratos de Concessão	ANP AGEMS (MS) AGEPAR (PR) ARSAP (AP)	Federal Mato Grosso do Sul Paraná Amapá

Fonte: elaborado pela autora.

Dentre as melhorias informadas, a CGU contabilizou àquelas relativas à atuação das agências reguladoras federais como benefícios decorrentes das ações promovidas pelo órgão:

Quadro 6: Benefícios reconhecidos pela CGU

ID E-AUD	AGÊNCIA REGULADORA	BENEFÍCIO
1523574	ANM	Melhoria da Transparência
1524062		Realização da identificação, avaliação e previsão de medidas de tratamento de riscos
1523593	ANP	Benefício não financeiro em função da promoção da integridade
1523617		Aperfeiçoamento da Regulação de Contratos de Concessão
1525210	ANATEL	Melhoria da Gestão e Avaliação do Estoque Regulatório
1525944	ANA	Aperfeiçoamento dos mecanismos de controle da Agenda Regulatória
1526592		Aperfeiçoamento do modelo para realização de Análise de Impacto Regulatório

Fonte: elaborado pela autora.

Considerando que as ações do Programa ainda estão em desenvolvimento, ainda não foi possível mapear todas as ações implementadas pelas agências beneficiadas e identificar a totalidade dos benefícios já alcançados pelo QualiREG. Todavia a devolutiva dos reguladores indica que medidas de significativa melhoria regulatória e fortalecimento das capacidades institucionais para a regulação foram implementadas para a mitigação de fragilidades apontadas nos ciclos de avaliação.

Cumprе ressaltar que as ações implementadas pelas agências reguladoras são decorrentes dos ciclos de avaliação, das ações de capacitação e das consultorias realizadas por consultores pessoa física contratados pelo Programa.

As consultorias realizadas pelos consultores contratados têm um importante

papel na geração de impactos positivos no cenário regulatório brasileiro, tendo em vista que os trabalhos tiveram como ponto de partida os ciclos de avaliação que identificaram as fragilidades e oportunidades de melhoria aos reguladores. Foram contratados pelo PNUD, nove consultores que realizaram atividades junto a 33 agências reguladoras:

Quadro 7: Consultorias contratadas

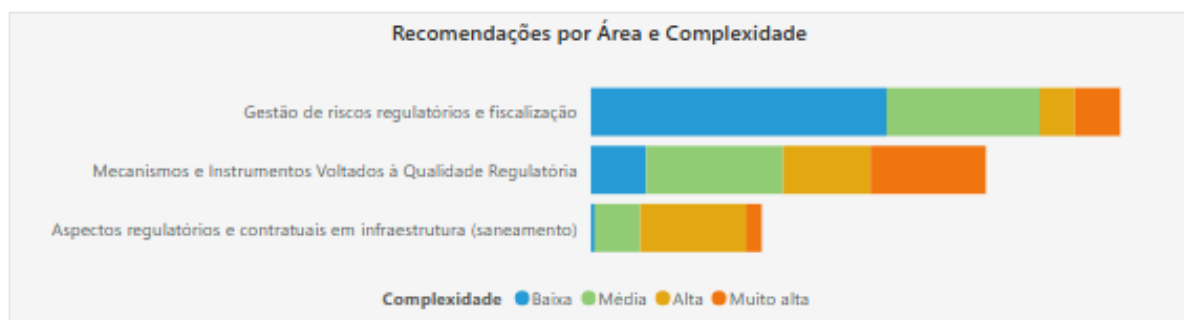
CONSULTORIA	AGÊNCIA REGULADORA	
	ESTADUAL	MUNICIPAL
Contrato Pnud 2021/201	ARCE/CE, AGEMS/MS, AGR/GO, AGERGS/RS	
Contrato Pnud 2021/202	AGER/MT, ARSAL/AL, AGERSA/BA,	ARSEC/Cuiabá
Contrato Pnud 2022/26	ARSAE/MG, ARESC/SC, ATR/TO, MOB/MA	
Contrato Pnud 2022/77	ANM, ANP, ARSESP/SP, AGEPAR/PR	
Contrato Pnud 2022/78	AGER/MT, ARSAP/AP	ARBEL/Belém, ARP/Palmas
Contrato Pnud 2022/81	ARPE/PE, ARESC/SC	AR/Goiânia, AGEMAN/Manaus
Contrato Pnud 2022/82	ARPB/PB, AGEPAR/PR, ADASA/DF, AGRESPI/PI	
Contrato Pnud 2022/80	AGERBA/BA, AGENERSA/RJ, AGETRANSP/RJ	ARSAL/Salvador
Contrato Pnud 2022/79	ARSP/ES, ARSEPAM/AM	ARSETE/Teresina, AGEREG/Campo Grande

Fonte: elaborado pela autora

Os produtos das consultorias são individualizados para cada agência reguladora beneficiária e culminam com recomendações específicas e um plano de ação (*roadmap*) para a implementação de melhorias.

Tendo em vista o avanço dessas consultorias, o cenário de ações de melhoria implementadas pelas agências reguladoras tende a melhorar com o tempo, considerando que foram geradas 1.281 recomendações (200 sobre aspectos regulatórios e contratuais em infraestrutura de saneamento; 619 acerca de gestão de riscos regulatórios e fiscalização e 462 quanto aos mecanismos e instrumentos voltados à qualidade regulatória). Algumas dessas recomendações são recentes e ainda não foram completamente implementadas. A seguir, apresenta-se a distribuição das recomendações por área e complexidade:

Figura 4: Recomendações decorrentes das consultorias



Fonte: Painel QualiREG – Recomendações dos Consultores.

Retomando a análise do modelo lógico proposto para o QualiREG, com impactos previstos para governo, reguladores, mercado e cidadãos, é possível afirmar que o Programa vem apresentando impactos muito positivos no cenário regulatório nacional, especialmente em relação aos reguladores quanto aos seguintes aspectos:

- identificação de *gaps* e gargalos e medição e divulgação dos resultados da atividade regulatória: os ciclos de avaliação concluídos contribuíram para o mapeamento do cenário e identificação das falhas e problemas nas agências reguladoras participantes e para a medição e divulgação dos resultados da atividade regulatória;
- adoção de planos de ação estratégico (*roadmaps*): as consultorias contratadas pelo Programa apresentaram resultados concretos por meio de recomendações específicas para as agências participantes e entrega de planos de ação que darão concretude às melhorias propostas;
- melhoria da qualidade regulatória: parte dos benefícios foram mapeados e contabilizados pela CGU evidenciando a implementação de medidas concretas que contribuem para o aperfeiçoamento da qualidade regulatória.

Ocorre que o Programa prevê ainda impactos ao governo (adoção de boas práticas da OCDE, melhoria no ranking do índice global de competitividade), ao mercado (maior transparência e segurança para investir, ampliação de oportunidades de negócios e identificação de áreas de atuação e inovação), e aos cidadãos (maior transparência e fomento ao controle social, melhoria da infraestrutura e serviços e impacto social derivado das melhorias na prestação dos serviços concedidos). Desse forma, o QualiREG carece de indicadores e de

avaliação específica quanto aos impactos do Programa à medio e longo prazo em relação a esses atores.

Para evidenciação dos impactos do QualiREG, considera-se recomendável a realização de avaliação de impacto, a curto ou médio prazo, tendo em vista a existência de dados individualizados disponíveis, inclusive em momentos específicos do tempo, a existência de dados coletados antes e depois da implementação e pela existência de pilotos, dentre outras circunstâncias que indicam a viabilidade de realização da avaliação de impacto.

8 EXECUÇÃO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS E SUBSÍDIOS DA UNIÃO

Segundo o Acordo BRA/20/019 (BRASIL, 2020), o valor dos créditos orçamentários destinados ao Projeto de Ampliação da Capacidade Institucional para a Regulação no Brasil foi de US\$ 355,682.02 (trezentos e cinquenta e cinco mil, seiscentos e oitenta e dois dólares americanos e dois centavos), correspondente a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), calculados à taxa de câmbio das Nações Unidas de outubro/2020 (R\$/US\$ = 5,623).

A revisão substantiva do Acordo BRA/20/019 (BRASIL, 2023a) ampliou o orçamento do Projeto em linha com o novo prazo e metas ajustadas, para US\$ 811,973.50 (oitocentos e onze mil, novecentos e setenta e três dólares americanos e cinquenta centavos), correspondente a R\$ 4.145.124,70 (quatro milhões, cento e quarenta e cinco mil, cento e vinte e quatro reais e setenta centavos), calculados à taxa de câmbio das Nações Unidas de abril/2023 (R\$/US\$ = 5,105).

O ajuste orçamentário foi justificado pela necessidade de contemplar a ampliação do alcance do projeto, em relação aos beneficiários diretos (instituições reguladoras) dos três níveis de governo e em apoio à efetiva adoção de boas práticas regulatórias em casos concretos e avaliação de resultados regulatórios, em linha com os produtos previstos no documento original. Além disso, as ações originalmente previstas e focadas no atendimento a agências reguladoras foram ampliadas para diferentes órgãos/setores regulados de níveis de complexidade diversos e também para apoiar ações voltadas à avaliação da efetividade das regulações e identificação de problemas de coordenação e coerência regulatórias em políticas/regulações que envolvam a definição de diretrizes pelo governo federal

(BRASIL, 2023a).

Considera-se, desse modo, que a execução orçamentária do Programa QualiREG acontece sem intercorrências que possam comprometer seu planejamento inicial.

9 RECOMENDAÇÕES

Considerando que o objetivo da avaliação executiva *ex post* é estudar a política e traçar conclusões sobre o seu desempenho global, com recomendações de aprimoramento de rápida identificação e tendo-se em vista o conjunto das análises precedentes, conclui-se pelas seguintes sugestões de aprimoramento a serem avaliadas pela gestão do Programa:

- Proceder ajustes na estratégia de implementação do Projeto, em virtude da ampliação do alcance dos beneficiários e do escopo pela revisão substantiva do Acordo de Cooperação Técnica e Financeira BRA/20/019;
- Desenvolver indicadores qualitativos para avaliação de qualidade e satisfação dos beneficiários, a exemplo da realização de pesquisa de satisfação;
- Implementar a avaliação de impacto, a curto ou médio prazo, para verificar se os resultados previstos geraram os impactos esperados;
- Intensificar as ações no nível subnacional, em vista do distanciamento entre as médias do I-CIR dos reguladores federais, estaduais e municipais;
- Promover novos ciclos de diagnósticos nacionais do I-CIR para avaliação de efetividade do QualiREG;
- Fortalecer as ações e estratégias para disseminação das lições e boas práticas aprendidas, considerando a maturidade atual do Projeto.

Avalia-se, portanto, que as recomendações acima, se acatadas e implementadas pelo Comitê de Acompanhamento do Projeto (ABC/MRE, CGU e PNUD), podem contribuir para o aperfeiçoamento e melhoria contínua do QualiREG.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABC, Agência Brasileira de Cooperação; PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Progresso - 17/dez/2020 a 30/set/2021**. Brasília, DF: Agência Brasileira de Cooperação, 30 set. 2021.

ABC, Agência Brasileira de Cooperação; PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Progresso - 1º/out/2021 a 31/out/2022**, Brasília, DF: Agência Brasileira de Cooperação, 08 nov. 2022a.

ABC, Agência Brasileira de Cooperação; PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Progresso - 1º/out/2021 a 31/mai/2023**, Brasília, DF: Agência Brasileira de Cooperação, 14 jun. 2022b.

BRASIL. CGU, Controladoria-Geral da União; PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Memorando de Entendimentos. **Diário Oficial da União**: seção 3, Brasília, DF, n. 137, p. 148, 30 outubro 2017a.

BRASIL. CGU, Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle. Diretoria de Políticas de Infraestrutura. **Relatório GT/SFC de Regulação**. Brasília, DF: Agência Brasileira de Cooperação, 22 abr. 2022a.
Controladoria-Geral da União, 22 abr. 2017b.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. Volume 2. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em: 06 fev. 2024.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante**. 1.^a ed. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2018b. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view. Acesso em: 06 fev. 2024.

BRASIL. CGU, Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle. Diretoria de Políticas de Infraestrutura. **Nota Técnica nº 1744/2019 - Aditivo ao Memorando de Entendimento entre a Controladoria-Geral da União e o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS)**, Brasília, DF: Controladoria-Geral da União. 03 set. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Extrato de Acordo de Cooperação Técnica e Financeira. Acordo de Cooperação Técnica e Financeira - BRA/20/019. **Diário Oficial da União**: seção 3, Brasília, DF, ano 144, n. 241, p. 163, 17 dezembro 2020.

BRASIL. CGU, Controladoria-Geral da União; UNOPS, Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos. Projeto avaliação da capacidade institucional para regulação. **Resultado consolidado das avaliações**. Brasília, maio de 2021. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/967974>. Acesso em: 06 fev. 2024.

BRASIL. CGU, Controladoria-Geral da União; UNOPS, Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos. Projeto avaliação da capacidade institucional para regulação. **Resultado consolidado das avaliações**. Brasília, outubro de 2022. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/967974>. Acesso em: 06 fev. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Extrato de Acordo de Cooperação Técnica e Financeira. Extrato de Revisão Substantiva de Acordo de Cooperação Técnica e Financeira - BRA/20/019. **Diário Oficial da União**: seção 3, Brasília, DF, n. 137, p. 148, 20 julho 2023a.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle. Diretoria de Políticas de Infraestrutura. **Nota Técnica Nº 1579/2023 - Contabilização de benefícios decorrentes do Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira – QualiREG**. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 29 mai. 2023b.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 06 fev. 2024.

GONÇALVES, R. C. et al. Avaliação da capacidade institucional para regulação no Brasil: resultados e perspectivas. **Revista da CGU**, v. 13, n. 24, Jul-Dez, 2021.

MEDRADO, F. C.; LEÃO, E. V. S. Projeto de Avaliação das Capacidades Institucionais para Regulação - CGU/UNOPS: metodologia para a construção do I-CIR. **Revista da CGU**, Brasília, v. 13, n. 24, p. 443-464, jul./dez. 2021. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/443. Acesso em: 06 fev. 2024.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; UNOPS, Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos. **Acordo de Contribuição entre Agências da ONU**, Brasília, DF Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 24 de mar. 2021.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Ata da Reunião Tripartite**, Brasília, DF: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 21 de out. 2021a.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Ata da Reunião Tripartite**. Brasília, DF: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 17 de nov. 2022.