



Presidência da República
Casa Civil

*Regulação e histórico das Diretrizes / Guia de
Elaboração de AIR*



- O que é Regulação
- Regulação no Brasil – breve histórico
- Análise de Impacto Regulatório
 - Conceito, lições aprendidas e desafios
- Guia e Diretrizes da AIR – histórico
- Jogo da Regulação



Presidência da República
Casa Civil

O que é regulação?

www.menti.com

Código 315443

O que é Regulação

Posner (1974)	Imposição de regras e controles pelo Estado, suportadas por meio de sanções e com a finalidade de dirigir, restringir ou altear o comportamento econômico de indivíduos ou empresas
Di Pietro (2003)	<p>Regulação econômica: conjunto de regras de conduta e de controle da atividade privada do Estado, com a finalidade de estabelecer o funcionamento equilibrado do mercado.</p> <p>Regulação (âmbito jurídico): conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público.</p>
Mitnick (1980)	Processo onde há restrição intencional na atividade do regulado por uma entidade externa não envolvida diretamente nas atividades do regulado.
Aragão (2002)	Conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-os em direções socialmente desejáveis. Tal ação pode ocorrer restringindo a liberdade privada ou meramente induzindo comportamentos.
Ancine:	“A finalidade da regulação é, portanto, a de cumprir com o interesse público por meio de metas pré-estabelecidas, sejam econômicas ou sociais.”
ANS:	“(…) conjunto de medidas e ações do Governo que envolvem a criação de normas, o controle e a fiscalização de segmentos de mercado explorados por empresas para assegurar o interesse público”.

O que é Regulação

OCDE (1997): regulação é o conjunto diversificado de instrumentos pelos quais os governos estabelecem requisitos para empresas e cidadãos.

Regular
exige:

- Conhecimento
- Equilíbrio
- Neutralidade(Autonomia e independência)
- Equidistancia
- Transparência



■ Regulação

■ No mundo:

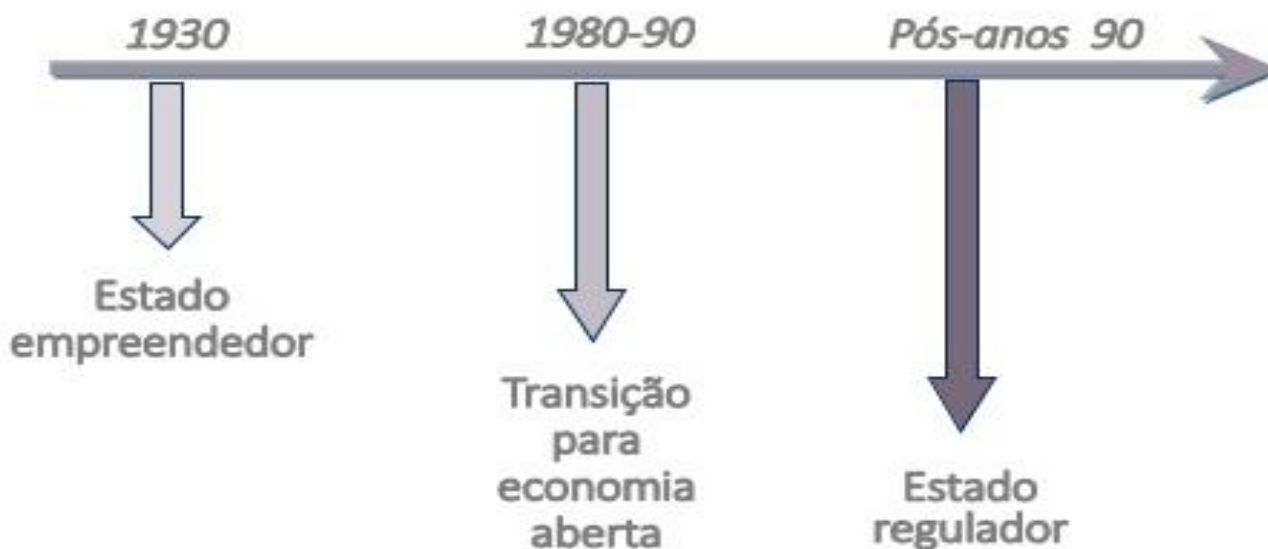
- Feudalismo: pedágios para manter as estradas, fiscalização da venda de peixes frescos, etc. (Turcyn, 2001).
- 1887: primeira Agência Reguladora Americana (Interstate Commerce Commission).

■ No Brasil:

- 1849: Construção do Rio São Francisco por contratação de empresários, com tarifas definidas: (pessoa a pé = 20 réis; a cavalo, 160 réis; animal grande porte carregado, 120 réis; animal pequeno porte descarregado, 20 réis...)



Histórico da Regulação no Brasil



Início dos anos 1990

Investidores pedem maior segurança jurídica nas privatizações

1996 a 1998

Aneel
Anatel
ANP
Primeiras agências estaduais multissetoriais

1999-2001

ANS
ANA
Ancine
ANTT
Antaq
Anvisa

2006

ANAC

2017

ANM

MAS... O sistema regulatório vai muito além das Agências Reguladoras!! Porém, durante muito tempo ficou restrito a esses entes.
Cuidado: a regulação pode gerar custos e falhas regulatórias!



Brasil edita **535**
normas por dia,
ou **769** normas
editadas por dia
útil

De 1989 a 2014
foi editada 1
(uma) norma
para cada grupo
de 41 habitantes

Foram editadas mais
de 5,4 milhões de
normas desde 1988

Em média cada
norma tem 3 mil
palavras

Somente 4,13% das
normas editadas no
período não sofreram
nenhuma alteração



2007: PRO-REG *(Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação)*

- Instituído em março de 2007 pela Casa Civil, em conjunto com o Ministério da Fazenda e com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Decreto nº 6.062/2007, alterado pelo Decreto nº 8.760/2016)
- Principais ações até 2016: ambientes de cooperação entre as Agências, capacitação e contratação de consultoria para desenvolvimento de Projetos-Piloto por Agências Reguladoras.



2008

Revisão Interpares (Peer Review)
Da Regulação no Brasil

**Organização para Cooperação e Desenvolvimento
Econômico – OCDE, Paris**



Presidência da República
Casa Civil

PEER REVIEW

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- **Opções políticas relacionadas à Capacidade Governamental em Assegurar Regulação de Alta Qualidade:**
- Ampliar esforços para integrar uma aproximação “do governo como um todo” para promover a qualidade regulatória no mais alto nível político;
- Implantar capacidades institucionais para a qualidade regulatória;
- Melhorar os mecanismos de coordenação e esclarecer responsabilidades para a qualidade regulatória;
- **Implantar a Análise de Impacto Regulatório como uma ferramenta eficaz da qualidade regulatória;**
- Melhorar a qualidade do estoque regulatório a fim de assegurar a consecução eficiente dos objetivos econômicos e sociais;
- Melhorar a transparência e ampliar a participação social nos processos regulatórios.



PEER REVIEW

ANÁLISE DO IMPACTO REGULATÓRIO - AIR

Práticas válidas para a AIR, identificadas nos países da OCDE:

1. Maximizar o comprometimento político para a AIR.
2. Alocar responsabilidade para os elementos do programa AIR cuidadosamente.
3. Treinar os reguladores.
4. Utilizar um método analítico consistente, porém, flexível.
5. Desenvolver e implementar estratégias de coleta de dados.
6. Objetivar as iniciativas da AIR.
7. Integrar a AIR com os processos de elaboração de políticas, iniciando-a o quanto antes.
8. Comunicar os resultados.
9. Envolver o público intensivamente.
10. Aplicar a AIR nas regulações existentes como também nas novas.



Projetos-Piloto das Agências Reguladoras

- 2010
- Anvisa, ANS, ANA e Ancine
 - Principais resultados: elaboração de Guias/Manuais, fluxos e aplicação em problemáticas específicas;



2012: RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO SOBRE POLÍTICA REGULATÓRIA E GOVERNANÇA (OCDE)

- Integrar a Avaliação do Impacto Regulatório (AIR) desde os estágios iniciais do processo de políticas para a formulação de novas propostas de regulação. Avaliar se a regulação é necessária e como ela pode ser mais efetiva e eficiente na consecução desses objetivos. Considerar outros meios de regulação e identificar os trade-offs das diferentes abordagens analisadas para escolher a melhor alternativa.
- Melhorar a base empírica da regulação através de uma avaliação ex ante (prospectiva) do impacto da nova regulação é uma das mais importantes ferramentas regulatórias disponíveis para os governos.
- A AIR bem delineada pode ajudar na promoção da coerência da política, tornando transparentes as vantagens e desvantagens inerentes a propostas de regulação, a identificação de quem se beneficia dos efeitos distributivos da regulação e quem arcará com os custos, e como a redução do risco em uma área pode criar riscos para outras áreas.



Relatório de Auditoria TCU nº 031.996/2013-2

- Auditoria em 2009 apontou: ... Baixa participação e controle social; ausência de processos de gerenciamento de riscos; e não institucionalização da Análise de Impacto Regulatório (AIR) como ferramenta de melhoria da qualidade regulatória.
- *“propõe-se recomendar às agências reguladoras, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno TCU, que adotem as boas práticas referentes a Análise de Impacto Regulatório recomendadas pela OCDE.”*



■ Mas...

- A institucionalização da AIR vai além de recomendações de Órgãos de Controle ou da assimilação de práticas desenvolvidas por países...



Para que serve a AIR?

www.menti.com

Código 315443



A AIR

✓ Processo sistemático de análise baseado em evidências:

Busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas disponíveis ao alcance dos objetivos pretendidos para orientar e subsidiar a tomada de decisão (**Diretrizes Gerais AIR**)

✓ Processo de explicitação dos problemas regulatórios, das opções disponíveis de intervenção e de suas possíveis consequências, nos casos concretos, utilizando dados empíricos.

GANHO ESTÁ NO PROCESSO
(Governança)



...

- ✓ Estrutura a tomada de decisão baseada em evidências;
- ✓ Não regular pode ser a melhor opção;
- ✓ Deve fundamentar e orientar o processo decisório e não apenas justificá-lo;
- ✓ Informa e qualifica a decisão regulatória, mas **NÃO** a substitui;
- ✓ **Não** é apenas mais um requisito formal do processo administrativo.

GANHO ESTÁ NO
PROCESSO



8 em **10**
cada

brasileiros

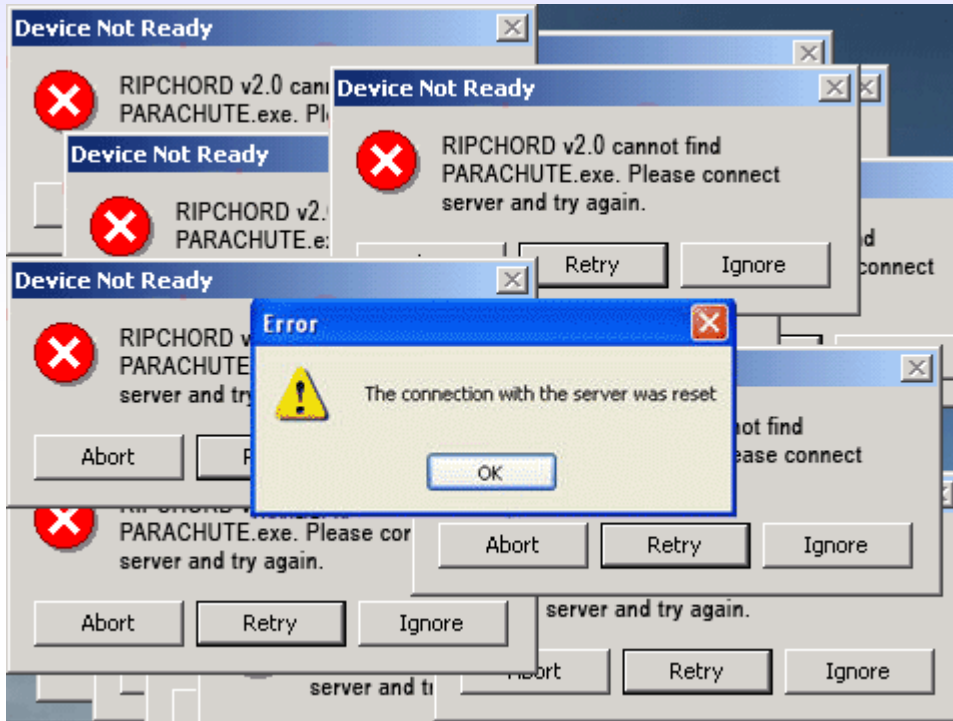
acreditam que

os recursos públicos são

MAL

utilizados





Cálculo
Hipotético
Universal
Teórico
Estimado



2016

- Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil – SAG
 - caráter estratégico das ações relativas ao fortalecimento do sistema regulatório brasileiro para a ampliação das oportunidades de investimentos e sua contribuição para o incremento da competitividade da economia e da geração de empregos = várias ações coordenadas pela SAG:
 - Acompanhamento do PL 6.621/2016 (original PLS 52/2013): dispositivos acerca da operacionalização da AIR pelas Agências;



2017

- Janeiro: primeira reunião de um grupo técnico formado pelas Agências, Inmetro, Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para regulamentação da AIR.
- Faltava Estado da Arte
 - Diagnóstico por meio de questionário;
 - Apresentações pelas Agências sobre histórico, operacionalização da AIR, lições aprendidas e dificuldades enfrentadas; e
 - Workshop Internacional.

<http://www.casacivil.gov.br/regulacao/boas-praticas-regulatorias/consulta-publica/consulta-publica-001-2017-diretrizes-e-guia-air-pasta/abertura/abertura>



- Reuniões para elaboração das Diretrizes e do Guia Orientativo para elaboração de AIR

- Consulta pública

http://www.casacivil.gov.br/regulacao/consulta_publica/consulta_publica-001-2017-diretrizes-e-guia-air-pasta/encerramento

- Capítulos de Mensuração dos impactos das alternativas de ação sobre os diferentes grupos ou atores e de Abordagem do risco na AIR construídos por indicados pelas Agências, Inmetro e MPDG com consultoria da Délia Rodrigo (25 a 29 de junho de 2018)



E...



Presidência da República
Casa Civil

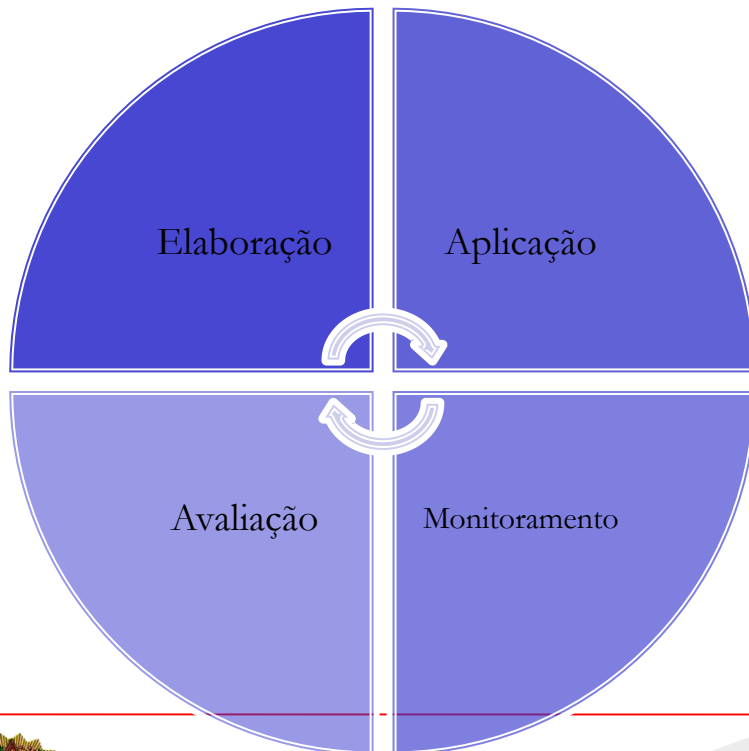
GUIA AIR

- ✓ Conteúdo básico/roteiro analítico de uma AIR;
- ✓ Manual **não vinculante** de apoio;
- ✓ **Orientar, mas não engessar** as análises: direcionamentos gerais flexíveis a desenvolvimentos complementares;
- ✓ Não esgota os métodos e as técnicas disponíveis, que deverão se adequar ao caso concreto;
- ✓ Considerou as boas práticas internacionais e a experiência prática das Agências.



ATENÇÃO COM O CICLO REGULATÓRIO

- ✓ O ciclo regulatório deve ser um processo que se retroalimenta
- ✓ AIR deve ser acompanhada de outras ferramentas voltadas à melhoria da qualidade regulatória
- ✓ Fundamental dar atenção a todas as fases do ciclo e todos os entes envolvidos na cadeia regulatória



✓ **Diretrizes Gerais e Guia AIR** aprovados pelo Comitê Interministerial de Governança (CIG) como recomendação de boa prática para toda a Administração (reunião de 11/06)

(<http://www.casacivil.gov.br/orgaos-vinculados/comite-interministerial-de-governanca/3a-reuniao-ordinaria-do-comite-interministerial-de-governanca-11-de-junho-de-2018>)



✓ Sensibilização, capacitação e próximos passos:

- ✓ Sensibilização com Secretários-Executivos
- ✓ Sensibilização *in loco* nos ministérios setoriais
- ✓ Capacitações na ENAP, inclusive para as lideranças e aperfeiçoamento/formação de carreiras
- ✓ Sensibilização em vídeos:
- ✓ Capacitação nível básico-intermediário (AIR com ênfase em problemas):
 - ✓ Turma 1: 13 a 16 de agosto/2018;
 - ✓ Turma 2: 24 a 28 de setembro/2018;
 - ✓ Turma 3: 22 a 26 de outubro/2018.
- ✓ Capacitação intermediário-avançado (Modelagem de AIR):
 - ✓ Turma 1: 10 a 19 de setembro;
 - ✓ Turma 2: prevista para novembro
- ✓ 11 projetos piloto a partir de agosto (ANA, ANM, CGU, MAPA, MICS, MPDG (2), CAMEX, ADASA (2), Ministério da Fazenda).



VÍDEOS DE SENSIBILIZAÇÃO

Casa Civil:

<http://www.casacivil.gov.br/regulacao/apresentacao-regulacao-pasta/novidades/publicados-videos-explicativos-das-diretrizes-gerais-e-guia-para-elaboracao-de-analise-de-impacto-regulatorio-air-e-governanca-publica/publicados-videos-explicativos-das-diretrizes-gerais-e-guia-para-elaboracao-de-analise-de-impacto-regulatorio-air-e-governanca-publica>

Todos os canais de comunicação da ENAP:

Portal: <https://www.enap.gov.br/index.php/pt/noticias/serie-de-videos-traz-conceitos-e-depoimentos-sobre-as-diretrizes-gerais-e-guia-para-elaboracao-de-analise-de-impacto-regulatorio>

Intra:

http://enapnet.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3123&Itemid=1

Facebook:

<https://www.facebook.com/enapgovbr/photos/a.860817387287380/1793634097339033/?type=3&theater>

Twitter: <https://twitter.com/EnapGovBr/status/1030556825752625152>

Youtube:

https://www.youtube.com/watch?v=M2_lwoXYSEc&list=PLCDO8oMmhbxtKRJmWhXe97_412sERDMq_



DESAFIOS PARA A AIR NO BRASIL

- ✓ Institucionalizar uso da ferramenta, sua continuidade e avanço progressivo no tempo
- ✓ Endereçar, nas ações, a dimensão mais importante para a implementação efetiva da AIR: profunda mudança cultural em larga escala (liderança, governança, progressividade no tempo)
- ✓ Considerar a estrutura de governança dos órgãos para implementação e disseminação da AIR como um fator crítico para sua utilização sistemática e sistêmica
- ✓ Utilizar, efetivamente, a experiência de 10 anos das Agências reguladoras:
 - ✓ Resistência interna (corpos técnico e dirigente) e falhas de informação sobre a ferramenta;
 - ✓ Capacitação com **foco em problematização e abordagem prática**
 - ✓ Monitoramento e avaliação *ex post* (ARR) - ainda incipiente
 - ✓ Integração da abordagem de risco à AIR - ainda incipiente
 - ✓ Definição de estratégia para a coleta e o tratamento de dados para possibilitar a realização de análises mais sofisticadas, quando for o caso - ainda incipiente
- ✓ Calibrar a abordagem adequada dos órgãos de controle para incentivar a utilização da AIR (recomendação de boa prática e não vinculante do CIG) – assertividade vs. punição



"As pessoas que são loucas o suficiente
para achar que podem mudar o mundo
são aquelas que o mudam."

Comercial "Pense diferente" da Apple, 1997



Presidência da República
Casa Civil

ANEXO: INFORMAÇÕES ADICIONAIS



**Presidência da República
Casa Civil**

AIR NÍVEL I – ELEMENTOS ESSENCIAIS

- a) **sumário executivo** em linguagem simples;
- b) **identificação do problema regulatório** que se pretende solucionar;
- c) **identificação dos atores ou grupos afetados** pelo problema regulatório
- d) **identificação da base legal** que ampara a ação da Agência Reguladora;
- e) **definição dos objetivos** que se pretende alcançar;
- f) descrição das **possíveis alternativas** para o enfrentamento do problema (a opção de não ação, soluções **normativas e não-normativas**);
- g) exposição dos **possíveis impactos** das alternativas identificadas;
- h) **comparação das alternativas** consideradas, apontando, justificadamente a mais adequada;
- i) breve descrição da **estratégia para implementação** da alternativa sugerida (monitoramento, fiscalização, bem como a necessidade de alteração ou de revogação de normas em vigor);
- j) **considerações referentes** às manifestações recebidas em **processos de participação social**; e
- k) nome completo, cargo ou função e assinatura dos responsáveis.



AIR NÍVEL II – ELEMENTOS ESSENCIAIS

Caso o problema regulatório em questão tenha **significativa complexidade** ou caso as alternativas identificadas apresentem **impactos significativos**, os seguintes aspectos devem ser abordados, adicionalmente:

- ✓ mapeamento da experiência internacional no tratamento do problema regulatório sob análise;
- ✓ mensuração dos possíveis impactos das alternativas de ação identificadas sobre os consumidores ou usuários dos serviços prestados e sobre os demais principais segmentos da sociedade afetados; e
- ✓ Inclusão do mapeamento dos riscos envolvidos em cada uma das alternativas consideradas na abordagem de risco da AIR.



Política de Governança Federal

- Decreto nº 9.203/2017:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm
- Princípios, diretrizes e mecanismos
- Governança pública - conjunto de **mecanismos de liderança, estratégia e controle** postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade
- Comitê Interministerial de Governança (CIG) > Ministros Casa Civil, Fazenda, Planejamento e CGU



Comitê Interministerial de Governança

- Assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal:
 - propor medidas, mecanismos e práticas organizacionais para o atendimento aos princípios e às diretrizes de governança pública;
 - **aprovar manuais e guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e das diretrizes de governança pública;**
 - aprovar recomendações aos colegiados temáticos para garantir a coerência e a coordenação dos programas e das políticas de governança específicos;
 - incentivar e monitorar a aplicação das melhores práticas de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.



Menu regulação na página principal da Casa Civil:
<http://www.casacivil.gov.br/>

- ✓ Inventário estado da arte AIR nas Agências Reguladoras Federais e INMETRO;
- ✓ **Programa Boas Práticas Regulatórias:** cronograma 2018, apresentações e vídeos – parceria Casa Civil, ENAP e **ABAR;**
- ✓ Governança Pública Organizacional 2017/2018 – TCU;
- ✓ Gestão do estoque regulatório nas Agências e links para as agendas regulatórias;
- ✓ Planejamento estratégico ANEEL (2018-2021); e
- ✓ Seminário Governança, Avaliação de Políticas Públicas e Impacto Regulatório.



Jogo da regulação

Dinâmica do Jogo:

16h15 – 16h25: Apresentação da dinâmica

16h25 – 16h30: Divisão da turma em 3 grupos de 10 discentes, e 2 com 9 discentes, e apresentação aleatória dos perfis de atores.

16h30 – 16h50: entendimento do contexto do ator que irão incorporar, eleição de um relator e formulação de um breve relato defendendo seus interesses e com uma conclusão sobre como resolver a situação-problema colocada.

16h50 – 17h15: Exposição das teses formuladas (5 min/grupo).

17h15 – 17h25: Nova reunião por 10 minutos para desconstruir as teses que não lhes convêm a partir de novos dados.

17h25 – 17h40: nova exposição de motivos por grupo (3 minutos cada grupo)

17h40 – 18h00: análise final da dinâmica.

