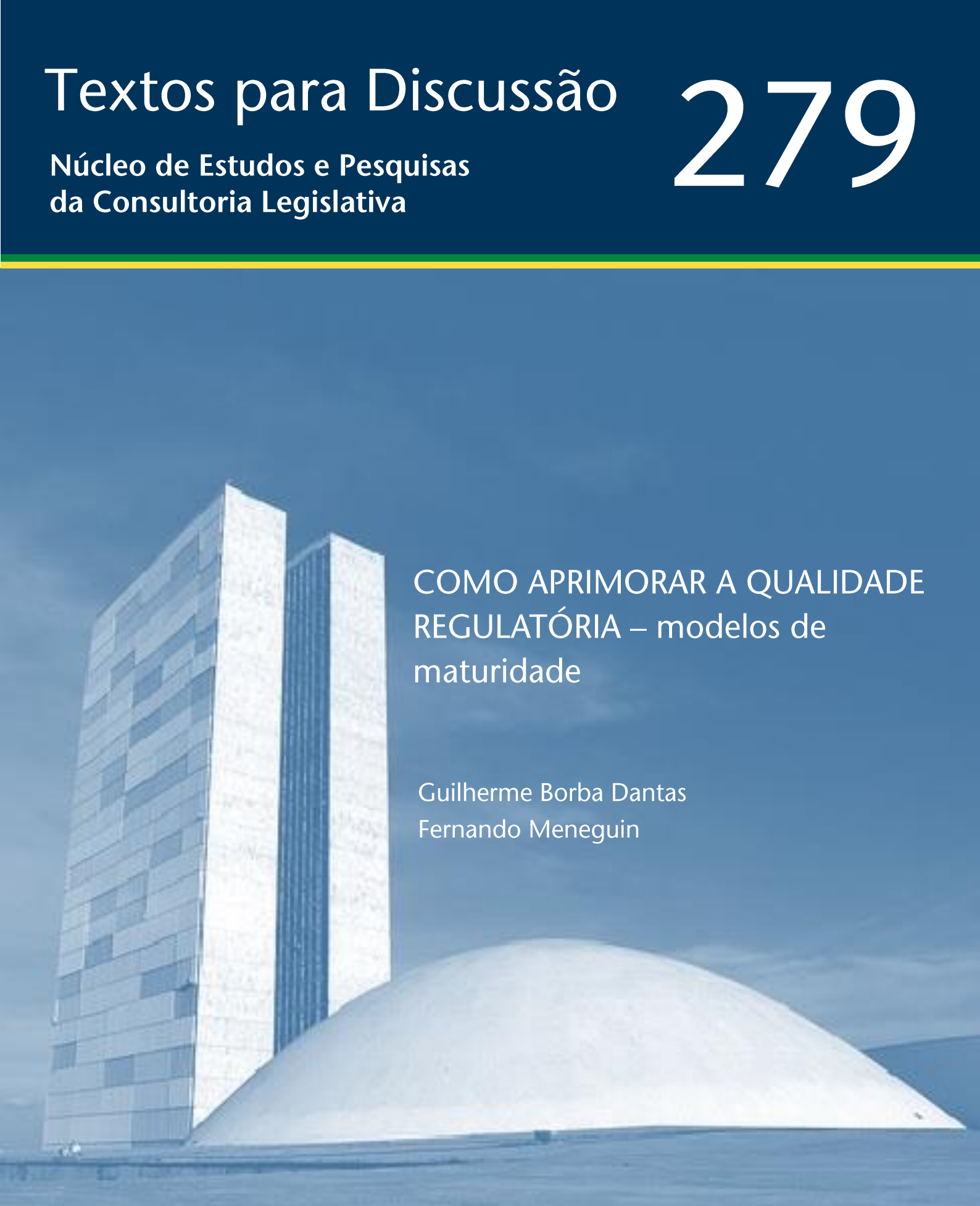


Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

279



COMO APRIMORAR A QUALIDADE REGULATÓRIA – modelos de maturidade

Guilherme Borba Dantas
Fernando Meneguim

SENADO
FEDERAL



COMO APRIMORAR A QUALIDADE REGULATÓRIA – modelos de maturidade

Guilherme Borba Dantas¹

Fernando Meneguim²

- 1 Servidor Público da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Engenheiro de Produção pela Universidade Federal de Pernambuco e pós-graduando em Políticas Públicas, Gestão e Controle da Administração pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. E-mail: guibds@gmail.com
- 2 Mestre e Doutor em Economia pela Universidade de Brasília. Pós-Doutor em Análise Econômica do Direito pela Universidade da Califórnia/Berkeley. Professor Titular do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Pesquisador do Economics and Politics Research Group – EPRG, CNPq/UnB. Consultor Legislativo do Senado na área de microeconomia aplicada. E-mail: fbmeneguim@hotmail.com

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

MENEGUIN, Fernando B.; DANTAS, Guilherme Borba. **Como aprimorar a qualidade regulatória – modelos de maturidade**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Junho 2020 (Texto para Discussão nº 279). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 18 jun.2020.

COMO APRIMORAR A QUALIDADE REGULATÓRIA – MODELOS DE MATURIDADE

RESUMO

A necessidade de implementar boas práticas regulatórias é assunto que mobiliza todas as nações, uma vez que há importantes consequências positivas em decorrência de uma regulação bem feita. Neste artigo, visando ao aprimoramento regulatório, discute-se a oportunidade de utilizar modelos de maturidade aplicados à qualidade regulatória. Para contextualizar o tema, apresentamos uma síntese sobre o papel do Estado Regulador e como isso se desenvolveu no Brasil. A partir de então, apresenta-se academicamente a teoria acerca dos modelos de maturidade e, em seguida, aplica-se a ferramenta de maneira concreta à promoção da qualidade regulatória nas agências brasileiras. Acredita-se assim contribuir com mais uma frente em direção à melhoria regulatória do Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Estado Regulador. Agências reguladoras. Qualidade regulatória. Modelos de maturidade.

ABSTRACT

The need to implement good regulatory practices is a matter that mobilizes all nations, since there are important positive consequences as a result of well-done regulation. In this article, aiming at regulatory improvement, we discuss the opportunity of using maturity models applied to regulatory quality. To contextualize the subject, we present a synthesis about the role of the Regulatory State and how it is being developed in Brazil. From then on, we present academically the theory about maturity models and then we apply the tool in a concrete way to the promotion of regulatory quality in brazilian agencies. This way, we believe to have contributed to regulatory improvement in Brazil.

KEYWORDS: Regulatory State. Regulatory agencies. Regulatory quality. Maturity models.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 O QUE É REGULAÇÃO?.....	3
2 A EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO ESTATAL	5
2.1. AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL.....	8
3 A QUALIDADE REGULATÓRIA.....	10
3.1. A QUALIDADE REGULATÓRIA NO BRASIL.....	13
4 MODELOS DE MATURIDADE	16
5 RELAÇÃO ENTRE MODELOS DE MATURIDADE E QUALIDADE REGULATÓRIA...	20
6 PROPOSTA DE MODELO DE MATURIDADE EM QUALIDADE REGULATÓRIA.....	22
6.1. PLANEJAMENTO	23
6.2. DESENVOLVIMENTO	25
6.3. BENEFÍCIOS E LIMITAÇÕES DO MODELO PROPOSTO	38
7 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERÊNCIAS	41

INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos houve diversas discussões sobre o papel do Estado na sociedade. Entre o Estado Mínimo fomentado pelo liberalismo econômico do início do século XX, e o Estado de Bem-estar Social instaurado após a segunda guerra mundial, hoje, estabeleceu-se nas democracias capitalistas modernas a figura do Estado Regulador como o modelo de Estado que consiga preservar o interesse público e, simultaneamente, incentivar as atividades econômicas do mercado capitalista.

Nesse contexto, em um mundo globalizado e competitivo, para promover o bem-estar social e econômico, é necessário que o Estado Regulador analise os impactos de suas ações de modo que seus eventuais benefícios das intervenções propostas superem seu ônus, sob risco de comprometer a competitividade do mercado. Ou seja, não pode a regulação se transformar em óbice à inovação, à concorrência e à eficiência econômica.

Além disso, como apontam Gaetani e Albuquerque (2009), a globalização, a grande quantidade de países que adotam o modelo do Estado Regulador e a configuração de redes geopolíticas macrorregionais, notadamente a União Europeia, contribuíram para que a regulação fosse tratada em um ambiente internacional.

Assim, diversos países (Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, México, Colômbia, Chile, Estados Unidos, Canadá etc.) e organismos internacionais (Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico, Banco Interamericano de Desenvolvimento, União Europeia, Banco Mundial etc.) passaram a definir diretrizes de governança e princípios para direcionar suas políticas regulatórias.

Esses princípios e diretrizes se concretizam em ações como: promoção da previsibilidade regulatória, análise de impacto regulatório, consulta aos agentes afetados, gestão do estoque regulatório, avaliação do resultado regulatório, entre outras.

Apesar de estarem documentados e – até certo ponto – consolidados na literatura, esses princípios e diretrizes não são devidamente incorporados aos processos de construção das intervenções regulatórias, especialmente em países

onde os esforços em prol de uma melhoria regulatória são mais recentes, como no Brasil.

Há esforços no sentido de consolidar a figura do centro de governo no País, mas isso também se encontra em fase inicial.

Essa ausência de coordenação institucional e de estratégias para o avanço da qualidade regulatória dificultam o desenvolvimento de competências essenciais aos agentes reguladores, comprometendo a qualidade das intervenções regulatórias e minando o ambiente competitivo dos mercados brasileiros. Desta forma, fica evidente a necessidade de iniciativas que permitam, de forma gradativa e padronizada nos diferentes agentes reguladores, disseminar e implementar as boas práticas regulatórias.

Isso é particularmente verdadeiro quanto se sabe que o Brasil tem a intenção fazer parte do grupo de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o que tem motivado vários esforços no sentido de se promover uma melhoria da qualidade regulatória no país.

Nesse contexto é que discutimos a introdução de um modelo de maturidade em qualidade regulatória, pois se apresenta como uma interessante alternativa para suprimir essa lacuna, uma vez que já foram utilizados em outras áreas do conhecimento justamente com o objetivo de disseminar e consolidar o uso de boas práticas como por exemplo em Gestão de Projetos, Gestão de Processos, Desenvolvimento de Software e Gestão do Conhecimento (HELGESSION *et al.*, 2012).

Assim, este trabalho busca explicar o que são modelos de maturidade em qualidade regulatória, permitindo avaliar a capacidade organizacional das agências reguladoras em implementar as boas práticas regulatórias e indicando caminhos para a adoção consistente dessas práticas.

Por meio de pesquisa documental será feita uma revisão da literatura pertinente ao tema para alcançar os seguintes objetivos específicos:

- Avaliar o desenvolvimento da regulação, resultando na formação do Estado Regulador e no fortalecimento das boas práticas regulatórias;
- Identificar as principais Boas Práticas Regulatórias, considerando as iniciativas de países (Reino Unido, Austrália, México, Nova Zelândia etc.) e organismos internacionais (União Europeia, OCDE etc.) referência no assunto;

- Avaliar o uso, possibilidades e limitações dos modelos de maturidade para aprimorar a qualidade regulatória.

Assim, para o bom desenvolvimento desta pesquisa, o trabalho está assim dividido, além desta introdução. No capítulo 1, discutimos rapidamente o que regulação e seu papel. Em seguida, no segundo capítulo, entendemos oportuno explorar um histórico das reformas regulatórias, com um breve destaque para construção do Estado Regulador e a criação das agências reguladoras no Brasil. O capítulo 3 discute o que se considera qualidade regulatória. No quarto capítulo, trazemos a literatura acadêmica sobre os modelos de maturidade. Nos capítulos 5 e 6, apresentamos a relação entre a qualidade regulatória e os modelos de maturidade, com uma proposta de modelo a ser aplicado para a área regulatória. Por fim, no capítulo 7, temos as conclusões e considerações finais do trabalho.

1 O QUE É REGULAÇÃO?

Conforme relatam Koop e Lodge (2017), a definição de regulação é bastante abrangente na literatura devido à interdisciplinaridade da matéria e do desenvolvimento relativamente recente deste campo do conhecimento, especialmente nas décadas de 1980 e 1990. Segundo os autores, a interdisciplinaridade fez com que os conceitos de regulação fossem moldados de acordo com a perspectiva de cada área como por exemplo: economia, ciência política, sociologia, direito etc. Essa perspectiva é corroborada por Justen Filho (2002, p.27), o qual sustenta que o significado de regulação assume diferentes concepções de acordo com a função do Estado que se pretende explorar.

Nesse sentido, é importante observar os ensinamentos de Baldwin *et al.* (2012, p.3), o qual, reconhecendo a pluralidade de aplicações do conceito de regulação, apresenta três abordagens distintas para o termo:

- Regulação como um conjunto específico de comandos que impõem obrigações aos particulares e que contam com instituições do poder público para aplicá-las e fiscalizá-las. Importante observar que essa definição restringe a definição de regulação às intervenções de caráter normativo, baseada na lógica de comando e controle.

- Regulação como qualquer tipo de intervenção intencional do Estado para influenciar o comportamento de negócios ou indivíduos. Esta perspectiva inclui não apenas as intervenções normativas, mas também aquelas baseadas em incentivos econômicos como, por exemplo, incentivos fiscais, tributação e transferência de renda.
- Regulação como toda forma de influência social ou econômica. Essa perspectiva traz a noção que as intervenções regulatórias não necessariamente são promovidas pelo Estado, podendo ser aplicadas por empresas, entidades do terceiro setor e organismos internacionais. Além disso, segundo este conceito a regulação não precisa ser intencional, ou seja, as próprias interações dos diferentes atores que compõem os mercados e a sociedade constroem as regras (formais e informais) que influenciam suas decisões.

Apesar dessas perspectivas tão abrangentes, conforme concluem Koop e Lodge (2017), ao analisar as diferentes definições do termo “regulação” na literatura, é frequente percebê-la como uma forma de intervenção intencional do setor público nas atividades econômicas de um determinado conjunto de agentes.

Consoante com essa visão, Aragão (2003, p.37), conceitua regulação como:

O conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, 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.

Outra definição relevante é aquela trazida por Black (2002): “regulação é um processo que envolve a tentativa focada e sustentada de alterar o comportamento dos outros, de acordo com critérios ou padrões definidos, com a intenção de produzir um resultado ou resultados amplamente identificados”.

Incorporando a perspectiva dos organismos internacionais, OCDE (2012) conceitua regulação como “o conjunto diversificado de instrumentos pelos quais os governos estabelecem requisitos para empresas e cidadãos”. Ressalta, ainda, que regulação inclui não apenas os instrumentos de caráter normativo (leis, normas formais), mas também as intervenções não normativas como orientações, recomendações e acordos setoriais.

Percebe-se, portanto que, apesar de bastante abrangente, o conceito de regulação parece convergir para a ideia de que é qualquer intervenção intencional do Estado com vistas a influenciar o comportamento dos agentes.

Nesse sentido, neste artigo será adotada a definição de Black (2002), uma vez que ela além de incorporar a visão da regulação como um processo, ou seja, incorpora a ideia que, por estarem inseridas em um contexto sistêmico e interrelacionado, as intervenções planejadas pelos entes reguladores para solucionar um problema causam reações nos mercados, que, por sua vez, demandarão diferentes ações do regulador. Assim, a regulação deve ser um processo de planejamento, implementação e monitoramento contínuos.

Ademais, acredita-se que essa definição é abrangente o suficiente para incorporar os diferentes tipos de incentivos e sanções estabelecidos pelos reguladores para influenciar o comportamento dos regulados e restritiva o bastante para diferenciar a regulação das outras atividades do Estado: regulação deve ser intencional e continuada, além de possuir um propósito específico de influenciar outros agentes econômicos através do estabelecimento de critérios e padrões.

2 A EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO ESTATAL

Apresentado o conceito de regulação, é importante compreender como os eventos econômicos e sociais do século XX influenciaram o papel do Estado na economia e, por conseguinte, na percepção da função da regulação. Conforme explana Silva (2013), houve três “ondas” de reforma regulatória: a primeira entre 1930 e 1960 que buscava solucionar as falhas de mercado, a segunda entre 1970 e 1980 que combatia as falhas de governo e a terceira onda após a década de 1990, na qual a atenção se voltou para aos arranjos de governança regulatória.

A primeira onda de reforma regulatória ocorreu como resposta à crise de 1929 e ao liberalismo metódico de Adam Smith, o qual apregoava a não intervenção do Estado na economia e que reconhecia a “mão invisível do mercado” como a ferramenta econômica capaz de promover o bem comum (FIANI, 2008, p. 10). Essa tese foi enfraquecida durante a recessão econômica

de 1929, a qual evidenciou que a busca do interesse privado em um mercado livre de regulamentações não seria o suficiente para alcançar o interesse público, gerando falhas de mercado.

Destarte, esse primeiro movimento de reforma regulatória defendia a figura de um Estado interventor, responsável por atender diretamente às necessidades da população e promover o bem-estar social, inclusive, através do fornecimento direto de bens e serviços por empresas estatais (BENTO, 2003).

Posteriormente, a partir da década de 1970, esse modelo de Estado interventor se demonstrou insustentável do ponto de vista econômico e social, ocasionando diante dos altos níveis de endividamento dos governos, da elevada inflação e da limitada capacidade de coordenação e atuação do Estado na execução e regulação das múltiplas funções necessárias à manutenção do estado de bem-estar social.

A partir desse cenário, torna-se necessário repensar o papel do Estado e redesenhar as suas funções. Inicia-se, portanto, um período de transição que envolveu: o estabelecimento de políticas de austeridade, a incorporação de práticas do gerenciais do setor privado na administração pública e a privatização de empresas estatais.

Todavia, não era possível, simplesmente, o retorno ao livre mercado amplo e irrestrito que já havia falhado décadas antes. Dessa forma, na nova concepção das atribuições do Estado e do mercado, ocorreu a disseminação de órgãos reguladores autônomos responsáveis por intermediar as relações econômicas, não em prol dos governos ou do mercado, mas, sim, do interesse público, dando origem a figura do Estado Regulador (JORDANA; LEVI-FAUR, 2004).

Com isso, todavia, uma série de reflexões passaram a ser feitas sobre a capacidade desse novo modelo em equilibrar o livre mercado e o interesse público, especialmente diante do processo político e dos diversos grupos de interesse que influenciam nas decisões dos agentes reguladores (STIEGLER, 1971; PELTZMAN, 1976; BECKER, 1983). De forma genérica, a tese é que as decisões estatais concretizadas pelas ações dos agentes reguladores, ao invés de refletirem o interesse público, podem, na verdade, ocasionar perdas de

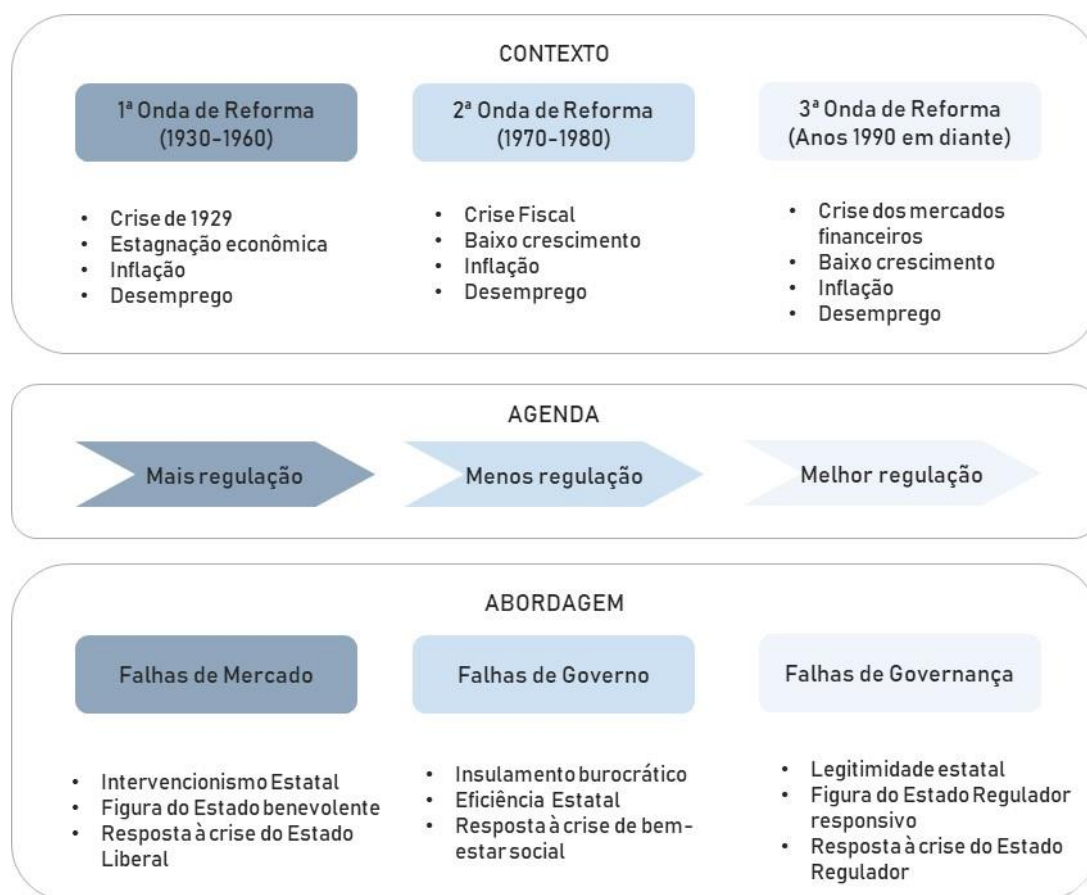
bem-estar social. Ou seja, ao invés de corrigir as falhas de mercado, os entes reguladores podem gerar outros tipos de ineficiências, as quais são chamadas de falhas de governo.

Não obstante, a figura do Estado Regulador popularizou-se nas democracias ocidentais não apenas por oferecer uma alternativa realista aos extremos do Estado interventor e do Estado mínimo, mas também por ser uma resposta aos anseios das décadas de 1980 e 1990 por uma maior transparência, responsabilização e legitimidade da atuação estatal nas democracias modernas (CRUZ, 2009).

Porém, nos anos seguintes, constatou-se que a concepção de um Estado Regulador era muito mais complexa de se implementar que os modelos anteriores (Estado Mínimo e o Estado Interventor), uma vez que a intervenção estatal não deve ser máxima, nem mínima, mas sim adequada; o que exige da estrutura regulatória dos países instâncias decisórias e procedimentos que permitam a correta tomada de decisão (RAMOS, 2009). Além do mais, a crise financeira mundial de 2009, potencializada pela falta de regulamentação do mercado financeiro americano, tornou evidente as falhas em governança regulatória nas instituições públicas e privadas (OCDE, 2012).

Assim, conforme relata Silva (2013), o desafio passou a ser a correção dessas falhas de governança através da definição de boas-práticas a serem adotadas pelos entes reguladores para solucionar problemas como a assimetria de informações entre reguladores e regulados, a ineficiência e baixa efetividade regulatória causada pela inconsistência do marco regulatório e a ausência de mecanismos de controle e responsabilização dos reguladores perante a sociedade. A esse conjunto de iniciativas que visam orientar a atuação regulatória, posteriormente, deu-se o nome de “*better regulation*” ou qualidade regulatória. A figura abaixo, adaptada de Silva (2013), esquematiza a evolução das reformas regulatórias debatidas nesta seção.

Figura 1 – Ondas de Reforma Regulatória. Adaptada de Silva (2013)



2.1. AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

Tendo explanado as ondas regulatórias na seção anterior, cabe, aqui, fazer um recorte da concepção do Estado Regulador brasileiro. No final da década de 1990, surgiu, no Brasil, a figura das Agências Reguladoras. Sua origem está diretamente ligada ao processo de Reforma Administrativa do Estado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e que teve como principal idealizador o então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira.

A Reforma tinha como objetivo transformar o Brasil em um Estado gerencial, abandonando as deficiências da burocracia que se instauraram na organização estatal nas décadas anteriores (BRESSER-PEREIRA, 2005). Para tal, era necessário limitar a atuação estatal às suas funções exclusivas e deixar

que a o mercado atuasse fornecendo produtos e serviços não-exclusivos do Estado.

Dessa forma, a ação estatal ficaria restrita ao “Núcleo Estratégico” e às “Atividades Exclusivas de Estado”. O núcleo estratégico seria composto pelos poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o núcleo central do Executivo (presidente e ministérios) responsável pela formulação de políticas públicas. Já as atividades exclusivas seriam aquelas de regulamentação e fiscalização de produtos e serviços (BRESSER-PEREIRA, 2002).

Nesse sentido, foi necessário possibilitar a oferta de serviços públicos por empresas não-estatais, o que foi viabilizado pelas reformas constitucionais que permitiram a concessão de serviços como água, gás canalizado, petróleo, transportes e telecomunicações à iniciativa privada.

Todavia, para que essa transição público-privado fosse bem-sucedida, era necessário não só viabilizar legalmente a atuação privada nesses setores, mas também estabelecer condições estruturais que permitissem a prosperidade desses mercados. Portanto, tornou-se essencial uma figura institucional que fiscalizasse, normatizasse e mediasse as relações entre o público e o privado (WALD; MORAES, 1999).

Assim, em 1996, inspirado no modelo norte-americano, surge a proposta de criar as Agências Reguladoras. Estas possuem uma função dupla de, por um lado, estabelecer mercados competitivos e saudáveis onde havia apenas a atuação estatal e, por outro, garantir uma prestação de serviços e fornecimento de produtos adequados, dando origem a um Estado Regulador (SANTANA, 2002).

É importante ressaltar que as agências não foram os primeiros entes dedicados à regulação. Antes mesmo das privatizações da década de 1990, o Brasil já possuía entidades especializadas na atividade regulatória como a Comissão de Valores Mobiliários e o Banco Central do Brasil (ARAGÃO, 2003, p. 297). Contudo, as agências reguladoras possuem características singulares que as diferenciam dentro da estrutura do Estado Brasileiro tais como: autonomia administrativa, relação de vinculação, mas não de subordinação com a administração direta, orçamento próprio, dirigentes detentores de mandato fixo e aprovados pelo Congresso.

Segundo Bresser-Pereira (2002), essas particularidades justificam-se diante da função das agências reguladoras em executar políticas permanentes de Estado e não governo, ou seja, sua missão é para com a defesa permanente dos interesses dos cidadãos, não estando subordinadas a prioridades e diretrizes de um governo específico. Assim, em 1996 foi criada a primeira agência reguladora, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Nos anos seguintes foram criadas outras 10 agências, sendo a mais recente a Agência Nacional de Mineração (ANM) em 2017.

Conforme relata Ragazzo (2011), no cenário nacional, a partir da criação das agências reguladoras, a literatura voltou-se, inicialmente, para o debate sobre qual seria o grau de autonomia ideal destas instituições face aos demais poderes e, em especial, o Legislativo e o Judiciário. Em um segundo momento, discutiu-se a necessidade de conferir legitimidade às decisões das agências através do estabelecimento de processos de participação social bem definidos. Contudo, acompanhando as ondas de reforma regulatória mais recentes, conforme explanado na seção anterior, as discussões giram em torno da melhoria da qualidade regulatória, ou seja, a capacidade do governo de fornecer políticas e normas que habilitem e promovam o desenvolvimento social.

3 A QUALIDADE REGULATÓRIA

Conforme descrito anteriormente, quando se trata de regulação, o principal desafio hoje é o estabelecimento de uma estrutura regulatória que produza regulações de melhor qualidade. Mas o que seria qualidade regulatória, ou ainda, o que é uma boa regulação?

Argy e Johnson (2003), trazem uma definição sintética ao definir regulação de boa qualidade como aquela que é efetiva e eficiente. Ou seja, aquela que alcança os seus objetivos consumindo a menor quantidade de recursos possíveis. Contudo, apesar de clara, ela é demasiadamente genérica e impede que aspectos importantes do conceito de qualidade regulatória sejam explorados.

De forma complementar, em 2003, o Reino Unido, através do relatório anual da força-tarefa em qualidade regulatória (REINO UNIDO, 2003) definiu

uma série de princípios que devem nortear uma atuação regulatória de alta qualidade:

- Proporcionalidade: o governo só deve intervir quando necessário e de forma apropriada ao risco;
- Responsabilização: fornecer motivação para as intervenções regulatórias e comprometer-se com o escrutínio público;
- Consistência: a intervenção regulatória deve inserir regras e padrões que sejam justos e coerentes entre si;
- Transparência: o processo que culmina na intervenção regulatória deve ser transparente e suas regras e padrões acessíveis;
- Objetividade: qualquer intervenção regulatória deve ter como objetivo solucionar um problema.

Nessa mesma linha, Baldwin, Cave e Lodge (2012, p.27) introduzem cinco perguntas que auxiliam a identificar boas regulações: a ação regulatória é apoiada pela autoridade legislativa? Existe um plano de responsabilização? Os procedimentos para desenvolver a norma são justos, acessíveis e transparentes? O ente regulador possui capacidade técnica suficiente? A ação regulatória é eficiente?

De modo similar, a OCDE (2015) argumenta que a qualidade regulatória está em regulações que:

- Definem e alcançam objetivos claros;
- São claras, simples e práticas para os usuários;
- Possuem base legal e empírica robusta;
- São consistentes com outras regulações e políticas;
- Produzem benefícios que justificam os custos, considerando a distribuição de efeitos através da sociedade e levando em consideração seus efeitos econômicos, sociais e ambientais;
- São implementadas de uma forma justa, transparente e proporcional;
- Minimizam custos e as distorções dos mercados;
- Promovem inovação através de incentivos ao mercado e abordagens com foco no resultado;
- São compatíveis, dentro do possível, com princípios de facilitação ao comércio e ao investimento em níveis nacionais e internacionais.

Portanto, ainda que distintas, percebe-se que a compreensão do que seria qualidade regulatória não parte de uma definição, mas sim de quais são os seus princípios e do que se busca alcançar com ela. Essa constatação corrobora o entendimento de Silva (2013), o qual argumenta que definir o que seria qualidade, por si só, já é algo complexo e que permite diversas interpretações.

Nesse sentido, argumentam Radaelli e De Francesco (2013, pp. 32-34), que esses princípios dão significado ao que é qualidade regulatória, e que a partir deles se extraem boas-práticas, padrões, requisitos e características dos processos regulatórios que permitam entregar à sociedade o máximo de benefícios com os menores custos e prejuízos possíveis. Dessa forma, pode-se entender qualidade regulatória como o conjunto de práticas e ferramentas que visam promover, dentre outros, a transparência, a responsabilização, a tomada de decisão racional, a construção de mercados mais justos e eficientes.

Destarte, fica evidente a importância de intervenções regulatórias de qualidade nas sociedades atuais uma vez que são elas que ditam as regras para cidadãos, governos e empresas. Aqui, é importante trazer à tona os ensinamentos de Douglas North que ressalta a importância de regras que incentivem bons comportamentos das organizações como forma de promover o desenvolvimento econômico. Caso as regulações sejam bem elaboradas e tragam efeitos positivos, elas promoverão oportunidades e eliminarão dificuldades causando um aumento de produtividade na sociedade como um todo (NORTH, 1990, pp.7-9). Em síntese, regulações de qualidade contribuem para um ambiente de negócios justo e estável, incentivam a inovação e a competição nos mercados, promovem segurança jurídica e legitimam a ação governamental (OECD, 2011, pp.8-10).

O conjunto de ferramentas e práticas utilizadas para alcançar os objetivos da qualidade regulatória serão mais bem explorados quando da construção do modelo de maturidade em qualidade regulatória no capítulo 4 deste trabalho, mas antes descrevemos como vem ocorrendo essa busca no Brasil.

3.1. A QUALIDADE REGULATÓRIA NO BRASIL

A partir da contextualização feita nas seções anteriores sobre as ondas de reforma regulatória, o movimento de criação das agências reguladoras no Brasil e o conceito de qualidade regulatória, é importante abordar o histórico e o status atual das iniciativas em qualidade regulatória no cenário atual.

A iniciativa que mais se aproxima de um esforço articulado em prol da qualidade regulatório ocorreu em 2007 a partir da instituição do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) por meio do Decreto Presidencial nº 6.062. O programa tem por objetivo melhorar a qualidade da regulação através do fortalecimento do sistema regulatório, aprimorando a coordenação entre as instituições, os mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil (BRASIL, 2007).

Na prática, o programa realizou treinamentos, auditorias, publicou estudos e elaborou propostas para a melhoria da qualidade regulatória no país, os quais foram importantes para a disseminação, ainda que em caráter embrionário, de práticas como a realização de Consultas Públicas e a Análise de Impacto Regulatório.

Logo após a criação do PRO-REG, a OCDE publicou um relatório sobre a reforma regulatória no Brasil (OCDE, 2008) focado nos setores de energia, seguros de saúde, telecomunicações e transportes terrestres, ressaltando a importância do marco regulatório para promoção do desenvolvimento econômico. Ao longo de seu texto, são feitas recomendações para assegurar uma regulação de alta qualidade como por exemplo: implantar a análise de impacto regulatório, melhorar a qualidade do estoque regulatório, ampliar a transparência e a participação social nos processos regulatórios.

Em documento similar publicado no mesmo ano, a OCDE ressalta que as habilidades e ferramentas para a qualidade regulatória estão fragmentadas e espalhadas pela administração pública brasileira e aponta falhas nos mecanismos de coordenação entre as instituições (OCDE, 2008b), diagnóstico que reforça a importância de uma atuação articulada e de longo prazo coordenada pelo núcleo do governo como o PRO-REG.

Oficialmente, o programa ainda está em funcionamento, mas em sua página oficial não se encontram novas publicações oficiais desde 2017. Além disso, as ações mais recentes em qualidade regulatória tomadas pelo governo federal não estão inseridas no PRO-REG, o que indica uma desarticulação e degradação da iniciativa. Todavia, em que pese a falta de uma atuação mais relevante e coordenada nos últimos anos, o PRO-REG estimulou o debate em torno da literatura em qualidade regulatória no âmbito federal.

Como fruto mais concreto do PRO-REG, segundo Albuquerque (2018), destacam-se as iniciativas das agências reguladoras em realizar consultas públicas, fomentar a previsibilidade regulatória através da publicação de agendas regulatórias e organização e promoção do acesso ao estoque regulatório. Não por acaso, conforme aponta Querbach e Arndt (2017), são essas entidades que apresentam maior desenvolvimento no tema.

Todavia, ainda que positivas, essas iniciativas foram tomadas sem uma coordenação específicas nem uma diretriz clara a ser seguida, o que resultou, segundo Ragazzo (2018), em um descompasso na adoção de ferramentas de melhoria da qualidade regulatória pelos entes reguladores. Ainda segundo o autor, esse cenário motivou um novo ciclo de sistematização e coordenação das boas práticas regulatórias em 2013 com a tramitação do PLS 52/2013 (projeto que viria a ser aprovado posteriormente e resultar na Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, conhecida como lei das agências reguladoras), o qual previa a obrigatoriedade de instrumentos essenciais melhoria da qualidade regulatória tais como: agenda regulatória, consultas e audiências públicas, e análise de impacto regulatório.

Posteriormente, em 2017, foi publicado o Decreto 9.303/2017, o qual estabelece a Política de Governança Pública Federal e institui o Comitê Interministerial de Governança (CIG), o qual é coordenado pela Casa Civil e ao qual compete a realização de iniciativas em melhoria regulatória. Constata-se, assim, uma tentativa de estabelecer a Casa Civil como órgão coordenador da disseminação das boas práticas regulatórias no governo federal.

Nesse sentido, a Casa Civil, através do Comitê Interministerial de Governança, publicou em 2018 o documento intitulado Diretrizes Gerais e Guia Orientativo Para Elaboração De Análise De Impacto Regulatório, com o objetivo

de disseminar e orientar o uso da ferramenta pelos servidores responsáveis pela elaboração de regulações. Assim, tem-se o primeiro grande produto do CIG em matéria de qualidade regulatória.

Vale ressaltar que um dos fatores políticos impulsionadores dessa pauta no governo federal foi o processo de acessão do Brasil à OCDE, uma das principais referências internacionais em matéria regulatória.

No atual governo, deu-se andamento ao tema, mas com um forte foco em simplificação e desburocratização. Nessa linha, foram publicadas a já mencionada Lei das Agências, a Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 2019); o Decreto nº 10.139, de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto e o Decreto nº 10.229, de 2020, o qual regulamenta a Lei de Liberdade Econômica e trata do direito de desenvolver, executar, operar ou comercializar produto ou serviço em desacordo com a norma técnica desatualizada.

Há, ainda, a expectativa da publicação do decreto que regulamentará a execução da Análise de Impacto Regulatório (AIR) prevista na Lei das Agências (Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019). Esse decreto é particularmente relevante pois a AIR é, senão a mais, uma das mais importantes ferramentas de qualidade regulatória, de modo que se bem elaborado e implementado, ele possui o potencial de catalisar o desenvolvimento da qualidade regulatória.

Importante destacar que o relatório mais recente em política regulatória da OCDE dedicado ao Brasil aponta que o Ministério da Economia e a Casa Civil passaram a ocupar o espaço de órgãos responsáveis pela política regulatória. Não obstante ressalta a necessidade de consolidação desse papel para o fortalecimento da reforma regulatória (OCDE, 2020).

Destaca-se que, apesar das recentes publicações e iniciativas afetas ao tema em qualidade regulatória apresentarem um avanço, constata-se que os entes reguladores, inclusive as agências reguladoras, ainda tratam o tema sem uma coordenação do governo central e sem um esforço consistente de sistematização dos instrumentos de melhoria regulatória. Por conseguinte, não é possível afirmar que há nem um programa funcional nem ferramentas suficientes que auxiliem os entes reguladores na incorporação de boas práticas regulatórias.

Nesse ponto deve ser feito um parêntese para a sinalização de um possível núcleo de coordenação no Ministério da Economia diante do disposto no art. 9º, § 7º da Lei das Agências, o qual atribui a órgão do referido Ministério a competência para opinar sobre os impactos de propostas regulatórias. Contudo, diante da extensão e magnitude das funções desenhadas pelos órgãos supervisores segundo recomendações da OCDE, torna-se demasiado precipitado qualificar o órgão como imbuído da coordenação e promoção de iniciativas em qualidade regulatória.

Assim, conforme aponta Ragazzo (2018), a implementação de instrumentos de melhoria da qualidade regulatória como AIR, Agenda Regulatória, Gestão do Estoque Regulatório e ARR ocorreu sem uniformidade e de forma insulada em cada entidade. Conforme alerta Radaelli (2005), essa falta de convergência e de coordenação da incorporação de boas práticas regulatórias traz diversos riscos tais como: descompasso entre os diversos entes reguladores em qualidade regulatória e o uso equivocado de ferramentas em qualidade regulatória, desvirtuando-as de seu propósito original.

Portanto, torna-se latente, no contexto brasileiro, a necessidade de uma maior coordenação da disseminação de boas práticas regulatórias entre os diferentes entes. Como forma de amenizar esse problema, na próxima seção, será explorado o uso de modelos de maturidade como instrumento de sistematização da implementação da qualidade regulatória.

4 MODELOS DE MATURIDADE

Os modelos de maturidade têm sua origem a nos estudos em gestão da qualidade de Philip Crosby, o qual sistematizou o comportamento típico das empresas com relação à gestão da qualidade em cinco níveis de maturidade (FRASER; MOULTRIE; GREGORY, 2002).

De forma simples, os modelos de maturidade são uma sequência de níveis ou estágios que descrevem uma trajetória pré-definida desejada entre uma situação de menor maturidade para uma mais desenvolvida, de maturidade plena (GOTTSCHALK, 2009). Nessa linha, Becker, Knackstedt e Pöppelbuß (2009) afirmam que um modelo de maturidade representa um caminho evolucionário desejado de organizações ou processos representados em estágios gradativos.

Por sua vez, o Project Management Institute – PMI (2013), define os modelos de maturidade como uma estrutura conceitual de determinada área de interesse, baseada em estágios de evolução, que descrevem as características e processos que as organizações devem desenvolver para, gradativamente, alcançar estágios mais elevados de maturidade.

No contexto aqui apresentado, pode-se considerar maturidade como o progresso gradativo de uma organização em demonstrar habilidades específicas ou alcançar objetivos, partindo de um nível inicial de baixa maturidade, onde há poucas habilidades e os objetivos não são alcançados, para um estágio de alta maturidade que permite à organização atingir resultados e desempenhar competências essenciais naquele domínio específico (METLER; ROHNER, 2009).

O desenvolvimento de modelos de maturidade se baseia no princípio de que há certas competências e capacidades que as organizações desenvolvem gradativamente, seguindo processos e padrões de comportamento pré-definidos (KAZANJIAN; DRAZIN, 1989). Apesar dessa premissa parecer ser otimista e da efetividade de certos modelos de maturidade ser incerto (BACKLUND; CHRONÉER; SUNDQVIST, 2014), a literatura mostra que os modelos de maturidade são bastante úteis para um diagnóstico inicial das competências das organizações, na definição de quais melhorias devem ser implementadas, no acompanhamento do progresso, na disseminação de boas práticas e na mudança de cultura (BROOKES *et al.*, 2014).

Portanto, em suma, os modelos de maturidade são uma forma de as organizações realizarem um diagnóstico das suas competências em determinada área do conhecimento para saber no que estão bem e no que precisam melhorar (maturidade/imaturidade) e quais os próximos passos para alcançar níveis mais altos de progresso. Normalmente, eles se materializam em forma de um questionário individual ou entrevistas onde é perguntada a percepção do respondente sobre diferentes aspectos-chave do objeto de interesse.

Nesse sentido, desde a década de 1980, modelos de maturidade têm sido desenvolvidos em diversas áreas: Gestão da Qualidade, Gestão de Processos, Pesquisa e Desenvolvimento de Produtos, Logística, Capacidade Organizacional, Gestão de Projetos, Tecnologia da Informação, Desenvolvimento de Software

etc. (TARHAN; TURETKEN; REIJERS, 2016). De forma geral, conforme relata Van Hillegersberg (2019), a cada nova aplicação ou tecnologia desenvolvida, diversos modelos de maturidade são desenvolvidos para auxiliar as organizações a se adaptarem e implementarem essas novas ferramentas.

Todavia, essa rápida expansão fez surgirem diversas críticas aos modelos de maturidade. Primeiramente, muitos consideram que esses modelos são construídos deslocados da realidade por não envolverem os indivíduos que irão executá-los na prática, restritivos por indicarem um caminho único de desenvolvimento, limitados por preverem qual o estado máximo de maturidade de determinada área, simplistas por desconsiderarem importantes fatores situacionais, não replicáveis, sem base teórica robusta e faltam validação prática da sua usabilidade e efetividade [Benbasat *et al.*, 1984, King and Kraemer, 1984, de Bruin *et al.*, 2005, McCormack *et al.*, 2009, Mettler and Rohner (2009)].

Para enfrentar esses problemas, a literatura passou a desenvolver modelos mais robustos (CARVALHO; ROCHA; ABREU, 2016; TARHAN; TURETKEN; REIJERS, 2016; POUR; MANIAN; YAZDANI, 2016; REAGUAMÁN *et al.*, 2017; LACERDA; VON WANGENHEIM, 2018; SHRAYNER; VLADIMIR, 2019; TARHAN, *et al.*, 2020), em avaliações de usabilidade e efetividade (TITOV *et al.*, 2016; USKARCI; DEMIRORS, 2017; KATUU, 2016; VIANA, MOTA, 2016; BROOKES *et al.*, 2014) e no estabelecimento de métodos consistentes para sua concepção e desenvolvimento (DE BRUIN *et al.*, 2005; SOLLI-SÆTHER; GOTTSCHALK, 2010; PÖPPELBUß; RÖGLINGER, 2011; GARCÍA-MIRELES; MORAGA; GARCÍA, 2012).

Pode-se citar, em especial, o trabalho desenvolvido por De Bruin *et al.* (2009), o qual estabelece um método genérico para o desenvolvimento, teste e manutenção de modelos de maturidade. Este método, desde sua publicação, tem sido amplamente utilizado para o desenvolvimento de modelos de maturidade (KLÖTZER; PFLAUM, 2017).

Além do trabalho mencionado anteriormente, é importante destacar os resultados de Becker *et al.* (2009), que, utilizando-se da ciência do design aplicado a sistemas da informação de Hevner *et al.* (2004), definiu oito requisitos para o desenvolvimento de um modelo de maturidade: comparação com modelos de maturidade já existentes, procedimento iterativo para

aperfeiçoamento do modelo, avaliação de usabilidade e efetividade, identificação da relevância do problema, definição do problema, apresentação dos resultados com foco nos usuários do modelo, documentação científica do desenvolvimento do modelo (métodos utilizados, indivíduos envolvidos).

Complementarmente, Pöppelbuß e Röglinger (2011) propõem uma série de princípios para o desenvolvimento de modelos de maturidade descritivos (aqueles que são utilizados para diagnósticos, mas não apontam caminhos de melhoria) e prescritivos (aqueles que além de avaliarem o nível atual de desenvolvimento, também indicam oportunidades de melhoria), de modo que eles tenham mais chances de serem úteis aos seus usuários a partir de uma extensa revisão da literatura.

Outras contribuições também foram feitas por autores que exploraram métodos de desenvolvimento de matrizes de maturidade¹. Maier, Moultrie e Clarkson (2011) apresentam uma sequência de fases (planejamento, desenvolvimento, avaliação, manutenção) e pontos de decisão (qual o escopo, o público-alvo, a forma de aplicação, quais os critérios de sucesso de cada nível etc.) a serem seguidos. Por sua vez, Fraser, Moultrie e Gregory (2002) identificaram componentes básicos que os modelos de maturidade devem possuir: número de níveis ou estágios, um nome para cada estágio, descrição das características de cada, dimensões ou processos-chave para cada um dos níveis, atividades realizadas em cada processo-chave para cada um dos níveis.

Apresentadas as bases teóricas sobre o desenvolvimento de modelos de maturidade, no próximo capítulo será detalhada a relação entre os modelos de maturidade e a qualidade regulatória, bem como elaborada uma proposta de matriz de maturidade em qualidade regulatória.

¹ Aqui vale apontar que a distinção entre o que seria um modelo de maturidade e uma matriz de maturidade não é muito bem explorada na literatura. Enquanto alguns autores tratam ambos como sinônimos (CAROLIS *et al.*, 2017), outros autores apontam diferenças entre eles. Maier, Moultrie e Clarkson (2009), por exemplo, afirmam que os modelos de maturidade são mais específicos, aplicando-se a processos específicos e definindo critérios com maior detalhe. Além disso, esses mesmos autores diferenciam as duas abordagens segundo a forma de aplicação: enquanto os modelos de maturidade utilizam questionários e *checklists*, as matrizes de maturidade se baseiam na descrição das atividades e resultados-chave pré-estabelecidos para cada nível. No contexto deste trabalho, as matrizes de maturidade serão consideradas como parte integrante dos modelos de maturidade uma vez que, no entendimento deste autor, a matriz é um dos elementos que compõem o modelo de maturidade, sendo complementado posteriormente pelo questionário de avaliação.

5 RELAÇÃO ENTRE MODELOS DE MATURIDADE E QUALIDADE REGULATÓRIA

Diante do exposto anteriormente, acredita-se que o desenvolvimento de um modelo de maturidade focado em qualidade regulatória possui um grande potencial em auxiliar no processo incorporação das ferramentas em qualidade regulatória e de mudança de cultura na atuação dos agentes reguladores.

Nesse sentido, a partir da revisão da literatura em qualidade regulatória realizada para construção deste trabalho, em particular com relação à sua implementação e difusão, serão explicitadas algumas das questões para as quais os modelos de maturidade trazem respostas. Com isso, objetiva-se evidenciar o potencial do uso de modelos de maturidade como instrumento de fomento à gestão da melhoria da qualidade regulatória.

Inicialmente, vale apontar que, apesar de o desenvolvimento de um modelo de maturidade em qualidade regulatória ser algo inédito (até onde alcançou a revisão da literatura realizada por este autor), o problema da falta de coordenação já havia sido detectado desde os anos 2000 conforme conclui o Relatório da Reforma Regulatória da OCDE:

As habilidades para a qualidade regulatória estão fragmentadas e espalhadas pela administração, e mecanismos de coordenação, algumas vezes existentes, ainda deixam espaço para melhorias. O país carece de uma utilização sistemática de diferentes ferramentas de qualidade regulatória. (OCDE, 2008, p. 334).

Em outro documento, a OCDE reitera a importância da adoção de uma política regulatória transversal e integrada, coordenada pelo governo central e que envolva os diversos reguladores para engajá-los na cultura da qualidade regulatória (OCDE, 2012).

A literatura também indica a dificuldade em implementar efetivamente as ferramentas em qualidade regulatória, de modo que muitos países adotam o discurso de qualidade regulatória, mas poucos conseguem, de fato, praticá-la (RADAELLI, 2005). Por outro lado, Fritsch *et al.* (2012) indicam que o desenvolvimento em qualidade regulatória nos países europeus deu-se graças a fatores como disseminação do conhecimento e aprendizagem dentro das organizações que elaboram regulações e diretrizes

precisas do que precisa ser feito, necessidades que podem ser supridas por um modelo de qualidade regulatória.

Outro problema apontado pela literatura é a dificuldade em estabelecer o quê e como deve ser medido o progresso em política regulatória (COGLIANESE, 2012). Tendo em vista que o ciclo regulatório é amplo (conforme será detalhado mais adiante), são diversos aspectos que precisam ser monitorados na disseminação de boas práticas regulatórias. Assim, os modelos de maturidade seriam úteis ao direcionar os esforços sobre quais os aspectos mais relevantes que precisam ser desenvolvidos a fim de alcançar bons níveis no uso das ferramentas de qualidade regulatória.

Nessa mesma linha, De Francesco (2012) e Radaelli (2018) enfatizam a importância de haver mecanismos que mensurem a qualidade regulatória. Segundo esses autores, estabelecer formas de mensurar a qualidade regulatória, estabelecer indicadores² e participar de fóruns de discussão e compartilhamento de experiências como a OCDE e a Comissão Europeia são fundamentais para a melhoria da qualidade regulatória nos países.

Avaliando de uma perspectiva mais política, estabelecer mecanismos que acompanhem e registrem o desenvolvimento em qualidade regulatória é essencial para gerar dados que convençam a sociedade e os atores políticos da utilidade e importância da qualidade regulatória. Sem essas informações, é difícil gerar o apoio político necessário à implementação de políticas de reforma regulatória (OCDE, 2014). Aliado a isso, o governo brasileiro tem a intenção fazer parte do grupo de países da OCDE, de modo que é necessário demonstrar que a reforma para melhoria da qualidade regulatória é levada a sério no país.

Após evidenciar o potencial do modelo de maturidade como ferramenta de auxílio à sistematização das boas práticas regulatórias, na próxima seção, será apresentada uma proposta preliminar de modelo de

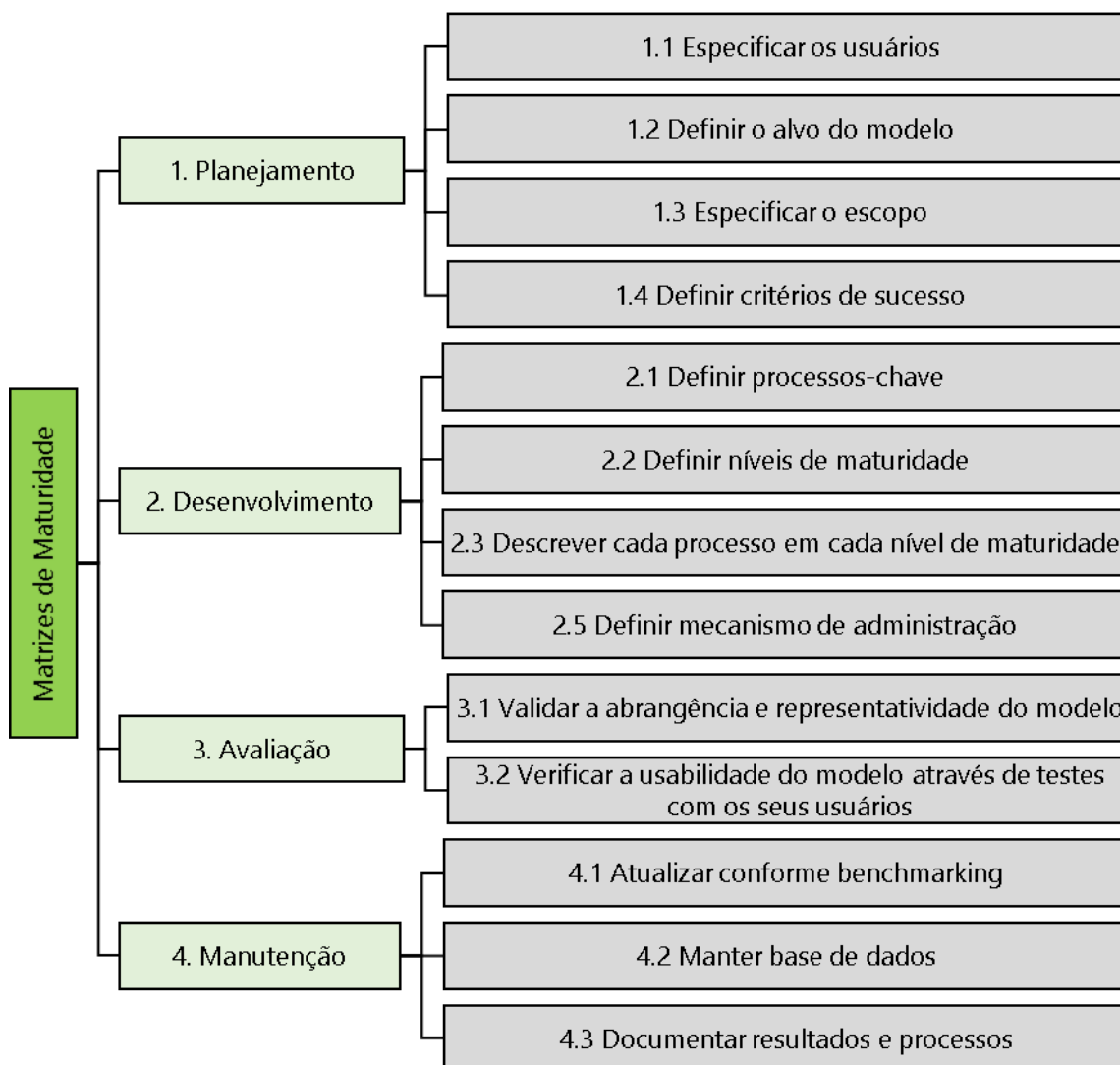
² É importante ressaltar que indicadores e modelos de maturidade são ferramentas de gestão diferentes. Apesar de possuírem alguns objetivos semelhantes como mensurar e monitorar o desempenho, os modelos de maturidade possuem um escopo bem mais amplo de modelar e auxiliar as instituições na trajetória de amadurecimento em determinada área do conhecimento, podendo-se utilizar, inclusive, de indicadores para tal. Além disso, a literatura específica em indicadores de qualidade regulatória é relevante e auxilia a construção dos modelos de maturidade, o que será explorado na seção 3.

maturidade. Nesse momento, o principal desafio é conseguir estabelecer um modelo que represente a trajetória de progresso de uma organização de um estágio inicial de desenvolvimento (imaturidade) para um estágio final (maturidade) em qualidade regulatória, ou seja, ele deve ser representativo o suficiente para sintetizar as melhores práticas a serem adotadas no ciclo regulatório e apresentar uma linha clara de amadurecimento.

6 PROPOSTA DE MODELO DE MATURIDADE EM QUALIDADE REGULATÓRIA

Para a concepção do modelo de maturidade, após uma extensa revisão da literatura, foram escolhidos os métodos de Maier, Moultrie e Clarkson (2011). Essa decisão justifica-se pela relevância bibliográfica do trabalho, a qual pode ser constatada pelo elevado número de publicações que as utilizaram como fundamentação, e pelo alinhamento com os objetivos deste trabalho.

Contudo, como o que se propõe é um exercício teórico a fim de exemplificar a utilidade dos modelos de maturidade, o método não será adotado em sua integralidade, uma vez que duas de suas quatro etapas demandam a aplicação prática do modelo. Assim, das quatro etapas previstas no método (Planejamento, Desenvolvimento, Avaliação e Manutenção) e descritas na figura abaixo, será apresentada nas próximas seções a aplicação de duas delas: planejamento e desenvolvimento.



6.1. PLANEJAMENTO

Nesta fase, seguindo o racional do modelo escolhido, deve-se definir: o público-alvo e usuários do modelo, o objetivo do modelo, seu escopo e quais os critérios de sucesso, ou seja, como será avaliada a utilidade do modelo.

O público-alvo do modelo de maturidade aqui proposto são os atores responsáveis pelo desenvolvimento e implementação da qualidade regulatória em suas respectivas organizações. De maneira mais abrangente, todavia, é possível ampliar o grupo de usuários para todos aqueles que lidam com a atividade regulatória na instituição (reguladores), mas também seus destinatários (os regulados). Isso se justifica pois são os reguladores que devem executar boa parte das atividades previstas no modelo de maturidade e, por

outro lado, os regulados são os principais beneficiados do resultado do modelo de maturidade em qualidade regulatória.

Com relação ao alvo, ou seja, qual o referencial ou situação ideal que se deseja alcançar através do uso do modelo de maturidade é importante lembrar que o objetivo dessa ferramenta de gestão é estabelecer uma trilha de desenvolvimento de uma situação de menor para uma de maior maturidade. Assim, a fim de definir qual é a situação ideal, será feita, durante a fase de desenvolvimento, uma revisão da literatura em busca das melhores práticas, ferramentas e atividades que devem ser implementadas em qualidade regulatória. Com isso, busca-se orientar os entes reguladores sobre quais atividades devem ser postas em prática para fomentar a melhoria da qualidade regulatória.

Sobre o escopo do modelo de maturidade, pode-se defini-lo como genérico, pois busca tratar da qualidade regulatória de forma genérica, sem adentrar em nenhuma ferramenta ou fase específica do ciclo regulatório.

Por fim, acredita-se que o sucesso do modelo deve ser aferido considerando-se uma perspectiva interna e outra externa. A interna reflete dois dos três grupos de agentes afetados pela aplicação do modelo de maturidade: os responsáveis pela melhoria da qualidade regulatória na organização (usuários diretos do modelo) e os reguladores (formuladores da intervenção regulatória). Nessa perspectiva, o sucesso pode ser mensurado pela utilidade do modelo de maturidade, pela adesão aos processos e às ferramentas previstas no modelo e pela mudança de cultura dos agentes internos à organização sobre a sua atuação enquanto reguladores.

Por sua vez, a perspectiva externa deve contemplar a percepção dos regulados sobre a qualidade do processo regulatório e das intervenções regulatórias. Por exemplo, a realização de pesquisas que captem a percepção sobre a previsibilidade da intervenção, a quantidade e utilidade dos momentos participativos, a acessibilidade ao marco regulatório, a imposição de obrigações desnecessárias e desproporcionais, possibilidade de solicitar a revisão de atos. A tabela abaixo resume cada uma das decisões da fase de planejamento:

Fase	Pontos de decisão	Descrição
1. Planejamento	1.1 Especificar público-alvo e usuários	Público-alvo: responsáveis pelo desenvolvimento e implementação da qualidade regulatória. Outros usuários: reguladores (aqueles que elaboram e controlam as intervenções regulatórias) e os regulados (destinatários que devem cumprir as intervenções).
	1.2 Definir alvo	Implementação das melhores práticas, ferramentas e atividades previstas pela literatura em qualidade regulatória.
	1.3 Especificar escopo	Escopo genérico, pois, o modelo envolve diferentes modelos e fases do ciclo regulatório.
	1.4 Definir critérios de sucesso	<ul style="list-style-type: none"> • Percepção dos atores internos sobre a utilidade do modelo; • Adesão às ferramentas e atividades de boas práticas regulatórias pelos atores internos; • Percepção dos regulados quanto à: acessibilidade, necessidade, proporcionalidade, efetividade das intervenções regulatórias.

6.2. DESENVOLVIMENTO

Na fase de desenvolvimento, a primeira decisão a ser feita é a escolha das áreas de processos que representem os componentes da área do conhecimento objeto do modelo. Segundo os autores do método escolhido, essas áreas de processos devem ser mutuamente exclusivas e coletivamente exaustivas, de modo a refletir os componentes necessários ao desenvolvimento da maturidade.

Portanto, como o objeto de análise do modelo de maturidade é a qualidade regulatória, nada mais natural que retomar o ciclo regulatório, ou seja, o conjunto de fases que representam o processo de planejamento, elaboração, monitoramento e revisão das intervenções regulatórias. Segundo o documento Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico Sugerido para Análise de Impacto Regulatório (BRASIL, 2018), o ciclo regulatório é composto pelas seguintes etapas: análise de impacto regulatório, elaboração da minuta de norma, consulta e/ou audiência pública, decisão da autoridade decisória, implementação, fiscalização, monitoramento, avaliação e revisão.

Essa mesma lógica, ainda que com marcos distintos, já foi incorporada em algumas agências reguladoras como é o caso da Anvisa, cujo modelo regulatório, formalizado através da Portaria nº 1.741, de 12 de dezembro de 2018, prevê três principais etapas: planejamento regulatório, construção da intervenção regulatória e gestão do estoque, monitoramento e avaliação do resultado regulatório (Anvisa, 2019).

Por sua vez, Radaelli e De Francesco (2013, p.117) destacam 4 principais ferramentas para o alcance da qualidade regulatória: análise de impacto regulatório, participação social, simplificação, transparência e acesso.

Desta forma, buscando manter o foco no ciclo regulatório, mas sem perder de vista as principais ferramentas e boas práticas regulatórias, serão definidas as seguintes áreas de processos: **Engajamento social e Previsibilidade Regulatória, Análise de Impacto Regulatório, Gestão do Estoque Regulatório e Análise do Resultado Regulatório.**

O engajamento social e a previsibilidade regulatória, são dimensões essenciais da qualidade regulatória, concretizando-se através do emprego de mecanismos de participação social, de ferramentas de transparência e da publicação e acompanhamento da Agenda Regulatória, instrumento que reúne as prioridades de atuação da instituição em matéria regulatória.

A Análise de Impacto Regulatório (AIR), segundo é o processo sistemático de análise que busca avaliar impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos da intervenção regulatória, subsidiando a tomada de decisão pelos agentes reguladores (BRASIL, 2018).

Já a Análise do resultado regulatório (ARR), é um instrumento para avaliação de uma intervenção regulatória adotada ou alterada, com relação ao atingimento dos objetivos e originalmente pretendidos e impactos explorados quando da realização da AIR (BRASIL, 2018).

Por fim, a Gestão do Estoque Regulatório é o processo dinâmico e sistemático de organização, acompanhamento e revisão dos atos normativos para promover o acesso qualificado ao marco regulatório e avaliar sua adequação, visando a melhoria da qualidade normativa e, dessa forma,

contribuindo para promoção e proteção da saúde da população (Anvisa, 2020).

Havendo definido as áreas de processos, é necessário definir os níveis de maturidade. Segundo o método aqui adotado, os níveis de maturidade precisam ser distintos entre si, bem definidos e demonstrar uma lógica clara de progresso. Assim, para a presente proposta, serão definidos os seguintes níveis de maturidade:

NÍVEL DE MATURIDADE	DESCRIÇÃO
INTRODUÇÃO	As ferramentas em qualidade regulatória são normatizadas na instituição, sendo utilizadas de forma incipiente e sem controle de qualidade.
EXPANSÃO	O uso das ferramentas em qualidade regulatória expande-se na instituição, mas sem instrumentos de avaliação e controle de qualidade.
QUALIFICAÇÃO	As ferramentas em qualidade regulatória são utilizadas de forma consistente. São inseridas ferramentas de controle da qualidade e monitoramento das boas práticas regulatórias.
APERFEIÇOAMENTO	A qualidade da aplicação das boas práticas regulatórias controlada pela instituição e seus resultados servem de insumo para aperfeiçoar a gestão regulatória da instituição.

Como pode-se constatar, a escala de maturidade entre os níveis prevê uma adoção gradativa das ferramentas em qualidade regulatória, aliadas a mecanismos de controle da qualidade de seu uso nos níveis de maturidade mais avançados. Portanto, em um primeiro momento, busca-se introduzir e expandir as boas práticas regulatórias e, posteriormente, o controle e monitoramento da qualidade do uso das boas práticas regulatórias. Assim, pretende-se estabelecer na instituição uma cultura de avaliação e melhoria contínua da qualidade regulatória.

Essa lógica é particularmente reforçada pelos ensinamentos de Radaelli e De Francesco (2013) que enfatizam a importância do uso de indicadores para o monitoramento e controle da evolução da qualidade regulatória.

Após definir os níveis de maturidade e as áreas de processo, é necessário realizar o cruzamento entre essas duas dimensões e definir o conteúdo de cada célula, ou seja, quais as características, atividades ou comportamentos desejados para cada área de processo nos distintos níveis de maturidade. Aqui, será utilizada uma abordagem prescritiva, de modo que o modelo indicará atividades-chave a serem incorporadas pelas instituições em cada nível de maturidade. Essas atividades foram definidas a partir de uma revisão da literatura que selecionou quatro referências principais:

- Livro “Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures and Policy Processes” (RADAELLI; DE FRANCESCO, 2013).
- Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança da OCDE (OCDE, 2012).
- Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório, elaborado pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2018).
- A Lei das Agências (Lei nº 13.848, de 2019) e o Decreto de revisão e consolidação (Decreto nº 10.139, de 2019).

As duas primeiras referências trazem uma visão abrangente do ciclo regulatório, indicando perspectivas sobre o uso e o processo de implementação das boas práticas regulatórias em diversos países, oferecendo um conjunto de recomendações e atividades a serem implementadas que conduzam a reforma regulatória do país. Por sua vez, o documento elaborado pela Casa Civil traz como protagonista a principal ferramenta em qualidade regulatória durante a elaboração da intervenção regulatória: a análise de impacto regulatório. Por fim, a lei das agências e o decreto de revisão e consolidação são atos normativos publicados recentemente pelo governo que trazem diretrizes claras sobre a atuação das agências reguladoras, sendo, portanto, essenciais para contextualizar a política regulatória atualmente em curso no país.

Antes de adentrar nos processos e atividades-chave de cada nível, é importante ressaltar que não é objetivo deste artigo descrevê-los, ou detalhar a sua forma de aplicação. Cada atividade proposta possui um caráter

genérico, sem adentrar nas especificidades de sua implementação em cada instituição. E não poderia ser diferente, uma vez que apenas analisando as particularidades e a realidade de cada instituição poder-se-ia definir, de forma específica, como implementar cada atividade proposta. Sobre isso, Viana e Motta (2016) analisam a questão da generalidade dos modelos de maturidade em gestão e projetos e propõem um racional de tomada de decisão sobre como implementar as recomendações trazidas pelo modelo objeto de análise.

Tendo apresentado este esclarecimento, retoma-se a definição do conteúdo das interseções entre os níveis de maturidade e as áreas de processo. De modo a explicitar o racional de um nível de menor para um de maior maturidade em uma determinada área de processo, serão feitos recortes da matriz completa, onde cada coluna representa a área de processos e as linhas os níveis de maturidade. A matriz de maturidade completa está disponível no Anexo I deste texto.

A primeira área de processo detalhada em seus níveis de maturidade é a de Engajamento Social e Previsibilidade Regulatória. Conforme é possível depreender da tabela abaixo, inicialmente sugere-se a normatização e estruturação operacional das atividades, seguindo para um nível de expansão e diversificação do uso dos instrumentos e, por fim, a adoção de atividades mais específicas e a introdução de indicadores para mensuração da qualidade.

Uma importante atividade a ser realizada em todas as áreas de processos e em todos os níveis é o treinamento e capacitação do corpo técnico da instituição. Visando aportar uma lógica gradual, a matriz de maturidade prevê, no nível inicial, sessões de treinamento mais curtas e de menor profundidade conceitual (0,5 ou 1 dia), porém com um maior número de participantes, até alcançar sessões mais longas (1 a 2 semanas) e aprofundadas com um número reduzido de participantes.

ÁREA DE PROCESSO	
ENGAJAMENTO SOCIAL E PREVISIBILIDADE REGULATÓRIA	
Nível 1: INTRODUÇÃO	<p>1. Estabelecer em ato normativo o uso de Consultas e Audiências Públicas, definindo:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Prazo mínimo de divulgação dos processos participativos antes do seu início. – Prazo mínimo pelo qual os processos participativos devem se manter abertos à contribuição. – Prazo máximo para resposta às contribuições dos participantes. – Prazo máximo e forma de divulgação do relato do momento participativo e das contribuições recebidas. – Documentos acessórios que auxiliem os participantes a compreenderem e formarem sua opinião sobre a proposta regulatória. <p>2. Divulgar os processos participativos na internet, esclarecendo o seu objetivo, prazo de contribuições e forma acesso.</p> <p>3. Definir o método de construção, critérios de atualização, forma de monitoramento e divulgação dos resultados da Agenda Regulatória.</p> <p>4. Elaborar documentos de apoio e guias orientativos que orientem os reguladores da instituição na realização de processos participativos e monitoramento de seus processos regulatórios.</p> <p>5. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões rápidas, de pouca profundidade, mas em larga escala.</p>
Nível 2: EXPANSÃO	<p>1. Expandir os mecanismos de participação social utilizados, a fim de flexibilizar as formas de consulta e coletar os insumos e evidências necessários à condução dos processos regulatórios. Os mecanismos devem variar em:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Abrangência (público amplo ou direcionado). – Forma de submissão da contribuição (oral ou escrita). – Forma de participação: presencial ou virtual. <p>2. Executar atividades de monitoramento da execução da AR, divulgando relatório periódicos de seu cumprimento.</p> <p>3. Revisar documentos de apoio e guias que orientem os reguladores da instituição na realização de processos participativos e monitoramento de seus processos regulatórios.</p> <p>4. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de média profundidade, em média escala.</p>

<p>Nível 3: QUALIFICAÇÃO</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estabelecer planos de participação social, desde as fases iniciais de estudo da intervenção regulatória, atualizando-o, quando necessário, para atender às necessidades de cada processo regulatório conforme avança a AIR. 2. Manter cadastro de interessados para que possam receber atualizações e alertas sobre processos participativos em determinado tema. 3. Divulgar, de forma detalhada, o conjunto de processos regulatórios em andamento, especificando em qual etapa do ciclo regulatório estão, quais atividades estão previstas para ocorrer, bem como a previsão de conclusão do processo regulatório. 4. Estabelecer conjunto de indicadores que permitam avaliar a frequência, variedade e eficácia do uso dos mecanismos de participação e das ferramentas de transparência e previsibilidade adotadas. 5. Revisar documentos de apoio e guias que orientem os reguladores da instituição na realização de processos participativos e monitoramento de seus processos regulatórios. 6. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de média profundidade, em média escala.
<p>Nível 4: APERFEIÇOAMENTO</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Manter estratégias de comunicação ao longo dos processos regulatórios para informar os agentes afetados sobre o progresso do processo regulatório, e engajá-los para obter com facilidade as contribuições necessárias à tomada de decisão sobre as intervenções regulatórias. 2. Manter cadastro de interessados em receber atualizações e sobre o andamento dos processos regulatórios na instituição. 3. Consultar os agentes externos e internos sobre os instrumentos de transparência e previsibilidade regulatória com relação a sua eficácia, eficiência e efetividade. 4. Revisar e ajustar o conjunto de indicadores definidos no nível anterior, utilizando seus resultados para orientar a atuação da unidade responsável pela melhoria da qualidade regulatória na instituição. 5. Revisar documentos de apoio e guias que orientem os reguladores da instituição na realização de processos participativos e monitoramento de seus processos regulatórios. 6. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de longa duração e alta profundidade, mas em pequena escala.

A segunda área de processo, seguindo a lógica do ciclo regulatório, é a Análise de Impacto Regulatório. Assim como a área de processo anterior, inicialmente está prevista a normatização e estruturação operacional da AIR,

passando para a um foco na adoção de métodos quantitativos de comparação de opções, a adoção de instrumentos regulatórios não normativos e desenvolvimento de metodologia de avaliação da qualidade no segundo nível. No terceiro nível, recomenda-se o fortalecimento das atividades definidas anteriormente e a realização de pilotos regulatórios, ou seja, experiências em menor escala para testar os efeitos da intervenção regulatória pretendida. Já o quarto nível, prevê a manutenção de repositório de dados e informações necessários à aplicação da metodologia de AIR, de acordo com os interesses da instituição.

ÁREA DE PROCESSO	
ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO	
Nível 1: INTRODUÇÃO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estabelecer em ato normativo o conteúdo e metodologia de AIR, definindo: <ul style="list-style-type: none"> – Quesitos mínimos a serem objeto de exame. – Casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada. – Forma de operacionalização e seu conteúdo mínimo, conforme Diretrizes e Guia Orientativo para elaboração de AIR da Casa Civil. 2. Manter seu estoque de Relatórios de AIR, bem como listagem dos casos em que houve dispensa de AIR, disponível em seus respectivos sítios eletrônicos. 3. Divulgar junto ao estoque de Relatórios de AIR os conjuntos de documentos que suportam cada relatório. 4. Elaborar documentos de apoio e guias orientativos que orientem os reguladores da instituição na realização de AIR. 5. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões rápidas, de pouca profundidade, mas em larga escala.

<p>Nível 2: EXPANSÃO</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar metodologia que permita avaliar a qualidade das AIRs realizadas na instituição com relação ao atendimento de requisitos mínimos, considerando sua profundidade e detalhamento diante da proporcionalidade do problema regulatório identificado. 2. Fortalecer o uso de metodologias que permitam a mensuração quantitativa 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. 3. Fomentar o uso gradativo de instrumentos regulatórios não normativos como: autorregulação, correção, incentivos econômicos, informação e educação. 4. Revisar documentos de apoio e guias orientativos que orientem os reguladores da instituição na realização de AIR. 5. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de média profundidade, em média escala.
<p>Nível 3: QUALIFICAÇÃO</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Revisar e ajustar a metodologia de avaliação da qualidade das AIRs realizadas na instituição. 2. Fortalecer o uso de metodologias que permitam a mensuração quantitativa 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. 3. Fortalecer o uso de instrumentos regulatórios não normativos como: autorregulação, correção, incentivos econômicos, informação e educação. 4. Incorporar à metodologia de AIR a realização de pilotos em menor escala da aplicação das opções regulatórias para testar os efeitos da intervenção quando não for possível estimar com a acurácia satisfatória seus impactos sobre os agentes afetados. 5. Revisar documentos de apoio e guias orientativos que orientem os reguladores da instituição na realização de AIR. 6. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de média profundidade, em média escala.

<p>Nível 4: APERFEIÇOAMENTO</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Revisar e ajustar a metodologia de avaliação da qualidade das AIRs realizadas, utilizando este resultado para revisar o método da instituição na instituição. 2. Aperfeiçoar a adoção de instrumentos regulatórios não normativos. 3. Aperfeiçoar a utilização de metodologias que permitam a mensuração quantitativa dos custos e/ou benefícios de cada uma das alternativas. 4. Buscar avaliações externas por agentes independentes sobre a qualidade das AIRs realizadas. 5. Manter repositório de dados e informações úteis para suportar as análises realizadas durante a AIR (Ex.: informações de outras instituições públicas, bases de dados públicas ou privadas, estudos acadêmicos, publicações especializadas, pesquisas dirigidas, processos participativos e informações obtidas no âmbito de processo de intercâmbio de dados ou acordo de cooperação técnica com governos estrangeiros). 6. Revisar documentos de apoio e guias orientativos que orientem os reguladores da instituição na realização de AIR. 7. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de longa duração e alta profundidade, mas em pequena escala.
-------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Por sua vez, a área de processo Gestão do Estoque Regulatório estabelece, em seu primeiro nível, a disponibilização do conjunto de atos normativos da entidade, promovendo seu acesso; a construção de uma base de dados que permita o registro de informações sobre as normas; e a elaboração de documentos orientativos em redação e técnica legislativa. No segundo nível, propõe-se qualificar o acesso às normas, adotar mecanismos que contribuam para atualização do estoque regulatório e definir metodologia de avaliação da qualidade do estoque regulatório. Nos níveis três e quarto, busca-se reforçar a melhoria da qualidade do estoque regulatório, através da introdução e posterior expansão de projetos de revisão e simplificação.

ÁREA DE PROCESSO	
GESTÃO DO ESTOQUE REGULATÓRIO	
Nível 1: INTRODUÇÃO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disponibilizar o repositório de instrumentos regulatórios da instituição da instituição na internet juntamente com os documentos que fundamentaram a sua elaboração. 2. Elaborar base de dados para monitoramento das informações sobre os atos normativos da instituição tais como: status do ato, alterações realizadas e sofridas pelo ato, número de alterações sofridas, idade da norma, normas que citam ou são citadas pelo ato, normas em revisão, entre outros. 3. Elaborar documentos orientativos de redação de normas para que sejam claras, precisas e concisas e estejam de acordo com as normas de técnica legislativa e linguagem simples (<i>plain language</i>). 4. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões rápidas, de pouca profundidade, mas em larga escala.
Nível 2: EXPANSÃO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aportar filtros e ferramentas de busca ao repositório de normas disponível na internet. 2. Organizar o Estoque Regulatório da instituição de acordo com seus temas de atuação e serviços prestados aos usuários externos. 3. Elaborar documentos acessórios aos atos normativos tais como: legislação comentada, guias e manuais. 4. Realizar consolidações normativas ao menos a cada 4 anos com vistas a revogar os atos já revogados tacitamente, obsoletos ou cujo significado ou necessidade não possa ser identificado. 5. Incluir cláusulas de caducidade quando os atos: forem elaborados em caráter de urgência, o ambiente tecnológico ou de negócios seja particularmente dinâmico, fizerem parte de projetos-piloto de regulação. 6. Elaborar metodologia que, em conjunto com a base de dados da instituição, permita avaliar a qualidade do Estoque Regulatório da instituição, considerando aspectos como: atualidade, fragmentação normativa, acessibilidade, clareza e proporcionalidade. <p>Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de média profundidade, em média escala.</p>

<p style="text-align: center;">Nível 3: QUALIFICAÇÃO</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disponibilizar ferramentas para que os cidadãos e empresas indiquem problemas e requeiram a revisão de instrumentos regulatórios adotados pela instituição. 2. Realizar projetos-piloto de revisão do estoque regulatório, envolvendo os usuários das normas, considerando critérios como: <ul style="list-style-type: none"> – Facilidade de acesso e compreensão das normas. – Facilidade para obtenção dos serviços prestados. – Atualidade das normas. – Proporcionalidade e necessidade dos requisitos e obrigações impostos aos regulados. 3. Realizar projetos-piloto de simplificação, estabelecendo metas quantificáveis de: <ul style="list-style-type: none"> – Redução da carga administrativa. – Redução da quantidade de regulamentos. – Agilidade operacional: redução de fila, redução do tempo para obter certificados, registros e autorizações. 4. Revisar e ajustar a metodologia de avaliação da qualidade do Estoque Regulatório da instituição. 5. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de média profundidade, em média escala.
<p style="text-align: center;">Nível 4: APERFEIÇOAMENTO</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conduzir, de forma sistemática, projetos de simplificação. 2. Conduzir, de forma sistemática, projetos de revisão do estoque regulatório, envolvendo os usuários das normas. 3. Revisar e ajustar a metodologia de avaliação da qualidade do Estoque Regulatório da instituição. 4. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de longa duração e alta profundidade, mas em pequena escala.

A quarta e última área de processo corresponde à Avaliação do Resultado Regulatório (ARR). No primeiro nível de maturidade, está prevista a normatização da realização de ARR, bem como a adoção de métodos de mensuração da carga administrativa. Em um segundo momento, a matriz de maturidade preconiza o uso da ARR em seus casos de obrigatoriedade, a elaboração de metodologia de avaliação da qualidade e a simplificação do método de mensuração da carga administrativa para permitir a sua aplicação em larga escala. Por fim, os dois últimos níveis contêm atividades voltadas a sistematização e controle da qualidade do uso da ARR.

ÁREA DE PROCESSO	
ANÁLISE DO RESULTADO REGULATÓRIO	
<p>Nível 1: INTRODUÇÃO</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estabelecer em ato normativo o conteúdo e metodologia de ARR definindo: <ul style="list-style-type: none"> – Quesitos mínimos a serem objeto de exame. – Casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada. – Forma de operacionalização e seu conteúdo mínimo. 2. Manter seu estoque de Relatórios de ARR, bem como listagem dos casos em que não foi obrigatória a sua realização disponível em seus respectivos sítios eletrônicos. 3. Divulgar junto ao estoque de Relatórios de ARR os conjuntos de documentos que suportam cada relatório. 4. Adotar métodos de mensuração da carga administrativa, de modo a identificar os regulamentos que impõem os maiores fardos aos regulados. 5. Elaborar documentos de apoio e guias orientativos específicos para orientar os reguladores da instituição na realização da ARR. 6. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões rápidas, de pouca profundidade, mas em larga escala.
<p>Nível 2: EXPANSÃO</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Utilizar a metodologia de ARR definida pela instituição para revisar o conjunto de atos que se encaixarem nas hipóteses de obrigatoriedade de ARR. 2. Definir método simplificado de mensuração da carga administrativa que permita a avaliação de vastos conjuntos de atos normativos. 3. Elaborar metodologia que permita avaliar a qualidade das ARRs realizadas na instituição considerando o atendimento de requisitos mínimos, a análise do cumprimento dos objetivos e avaliação dos indicadores apresentados durante a ARR. 4. Revisar documentos de apoio e guias orientativos que orientem os reguladores da instituição na realização de ARR5. 5. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de média profundidade, em média escala.
<p>Nível 3: QUALIFICAÇÃO</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Expandir a mensuração da carga administrativa dos atos normativos da instituição 2. Aplicar a ARR além das ocasiões nas quais é obrigatória, priorizando os regulamentos que imponham os maiores custos aos regulados. 3. Revisar e ajustar a metodologia de avaliação da qualidade das ARRs realizadas na instituição. 4. Revisar documentos de apoio e guias orientativos que orientem os reguladores da instituição na realização de AIR. 5. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de média profundidade, em média escala.

<p>Nível 4: APERFEIÇOAMENTO</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Buscar avaliações externas por agentes independentes da qualidade das ARR realizadas, utilizando este resultado para revisar o método da instituição. 2. Aplicar a ARR em larga escala, verificando se os objetivos da intervenção regulatória descritos na AIR foram alcançados, direcionando a revisão do Estoque Regulatório da Agência, buscando mantê-lo atualizado, eficiente e consistente. 3. Revisar e ajustar a metodologia de avaliação da qualidade das ARR realizadas na instituição. 4. Revisar documentos de apoio e guias orientativos que orientem os reguladores da instituição na realização de AR. 5. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de longa duração e alta profundidade, mas em pequena escala.
-------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

O último ponto de decisão previsto na fase de desenvolvimento é a definição do mecanismo de administração, ou seja, como será feito o diagnóstico das agências reguladoras para definir em que nível de maturidade estão. Seguindo a recomendação dos autores, considerando que o objetivo do modelo é modelo será aplicado às agências reguladoras.

Considerando que o objetivo do modelo é definir qual o atual nível de maturidade e quais atividades devem ser incorporadas para alavancar a qualidade regulatória da instituição, opta-se pelo uso de um questionário de avaliação individual. As perguntas que compõem este questionário devem avaliar em qual grau cada uma das atividades descritas na matriz de maturidade são realizadas através do uso de uma escala likert. Assim, a partir das respostas é possível mensurar a adesão às boas práticas regulatórias e, conseqüentemente, o seu nível de maturidade. A elaboração do questionário, como dito anteriormente, não é escopo deste trabalho.

6.3. BENEFÍCIOS E LIMITAÇÕES DO MODELO PROPOSTO

A matriz de maturidade desenvolvida apresenta uma clara utilidade no contexto da reforma regulatória em curso no país, já que sintetiza e ordena o conjunto de processos e atividades preconizados pela literatura em qualidade regulatória, traduzindo o complexo processo de implementação e disseminação das boas práticas regulatórias de forma mais didática, lógica e acessível.

Desta forma, conclui-se que os modelos de maturidade são ferramentas úteis para contornar algumas das principais dificuldades relacionadas à concretização da reforma regulatória exploradas anteriormente:

- Estabelecer o quê e como medir o progresso da política regulatória, através das atividades previstas em cada nível de maturidade aliada à aplicação de questionário;
- A avaliação da qualidade as ferramentas de qualidade regulatória através da introdução de metodologias específicas de avaliação e controle da qualidade, seguindo um acional de aperfeiçoamento e melhoria contínua;
- A fragmentação e falta de padronização do uso das ferramentas de qualidade regulatória é restringida pela reunião das boas práticas regulatórias em um único instrumento que fornece uma visão global de quais atividades e em que momento as adotar;
- A ausência de uma política regulatória transversal e integrada, a qual pode ser mitigada através da adoção de um modelo de maturidade replicável, que forneça uma perspectiva clara de como implementar a qualidade regulatória.

Não obstante, é importante apresentar as limitações identificadas na adoção de um modelo de maturidade. Um primeiro ponto a ser indicado é a aplicação parcial do método de Maier, Moultrie e Clarkson (2011), o qual prevê a avaliação pelos usuários do modelo, o que poderia fazer surgir outras formas de representar a trajetória da maturidade em qualidade regulatória e outras atividades a serem realizadas em cada nível.

Ademais, por se tratar de um modelo, há um caráter de abstração e generalidade natural a este tipo de abordagem, o que pode impedir a sua aplicação. Nesse sentido, um caminho possível seja a adoção de um modelo de maturidade semiestruturado, ou seja, com algumas diretrizes gerais que posteriormente seja detalhado e adaptado à realidade de cada agência reguladora.

Além disso, a progressão das atividades previstas no modelo deve ser vista como uma trilha sugerida rumo à uma melhor regulação. Todavia, é necessário avaliar até onde os esforços da instituição podem ser direcionados e em que nível vale a pena adotar cada uma das iniciativas apontadas. Outrossim,

há atividades de níveis de maturidade mais avançados que podem ser antecipadas diante de oportunidade ou necessidade de atender a determinadas obrigações legais ou recomendações de órgãos de controle.

Por fim, de um ponto de vista da gestão e planejamento, é necessário que os modelos de maturidade, por sua perspectiva transversal na instituição estejam integrados com outros instrumentos de gestão já existentes como o Planejamento Estratégico e o Plano de Gestão Anual, ambos previstos na Lei das Agências.

7 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Passados períodos de minimização e maximização da intervenção dos governos na economia, a terceira onda da reforma regulatória trouxe um novo desafio: a reformulação do papel do Estado Regulador. Nesse novo cenário, cabe ao Estado adotar um conjunto de boas práticas que auxiliem na construção de um marco regulatório efetivo e eficiente, conduzindo a um ambiente de desenvolvimento social e econômico.

Assim, ganhou destaque a pauta da qualidade regulatória, o qual aportou no Brasil de forma mais concreta em 2007, a partir da instituição do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG). Todavia, conforme explanado neste artigo, as iniciativas afetas ao tema, apesar de apresentarem certo avanço, não representam um esforço consistente de sistematização dos instrumentos de melhoria regulatória.

Apresentada a deficiência da gestão da reforma regulatória no Brasil, identificou-se a possibilidade do uso de modelos de maturidade, uma vez que, conforme aponta a literatura, os modelos de maturidade são úteis para um diagnóstico inicial das competências das organizações, para a definição de quais melhorias devem ser implementadas, o acompanhamento do progresso, a disseminação de boas práticas e a mudança de cultura.

Assim, foi desenvolvida uma matriz de maturidade seguindo o método de Maier, Moultrie e Clarkson (2011) que sintetiza e ordena processos e atividades recomendados pela literatura em qualidade regulatória, refletindo de maneira didática e mais acessível o processo de implementação e disseminação das boas práticas regulatórias.

Dessa maneira, espera-se, com a presente pesquisa, contribuir com melhores desenhos regulatórios no País, o que contribui com uma matriz institucional que evita desperdício de recursos, que incentiva ganhos de produtividade e, assim, promove o desenvolvimento econômico.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Kélvia. Análise de Impacto Regulatório no Brasil. Apresentação na 95^a Reunião da Câmara de Saúde Suplementar. Casa Civil. 2018. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/images/stories/Intercooes_com_ANS/Apresentacao_CSS/95_apresentacao_air_brasil.pdf>. Acesso em: 3 maio 2020.

ANVISA. **Melhoria da Qualidade Regulatória**. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/melhoria-da-qualidade-regulatoria>> Acesso em: 4 jun. 2020.

ANVISA. **Gestão do Estoque Regulatório**. Disponível em <<http://portal.anvisa.gov.br/gestao-do-estoque-regulatorio>> Acesso em: 5 jun. 2020.

ARAGÃO, A. S. Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

ARGY, F., M. JOHNSON, Mechanisms for improving the Quality of Regulations: Australia in an international context, Productivity Commission Staff Working Chapter, July, 2003.

BACKLUND, Fredrik; CHRONÉER, Diana; SUNDQVIST, Erik. Project management maturity models—A critical review: A case study within Swedish engineering and construction organizations. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 2014, 119.0: 837-846.

BALDWIN, R.; CAVE, M. and LODGE, M. Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BECKER, Gary S. A theory of competition among pressure groups for political influence. *The quarterly journal of economics*, 1983, 98.3: 371-400.

BECKER, J., R. KNACKSTEDT, J. PÖPPELBUß, Developing maturity models for IT management – a procedure model and its application. **Business & information system engineering**, 2009. 3: p. 213-222.

BENTO, Leonardo Valles. Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole, 2003.

BLACK, Julia. Critical reflections on regulation. CARR Discussion Papers (DP 4). Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2002.

BRASIL. Decreto nº 6.062, 16 de março de 2007. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PROREG, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 mar. 2007a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 3 maio 2020.

BRASIL, Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR / Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. Brasília: Presidência da República, 2018.

BROOKES, Naomi; BUTLER, Michael; DEY, Prasanta; CLARK, Robin, The use of maturity models in improving project management performance: An empirical investigation. *International Journal of Managing Projects in Business*, Volume 7, Number 2, 2014, p. 231-246(16).

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. Coordenação efetiva e sistematização: novas tendências da melhora da qualidade regulatória no Brasil. *REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, 2018, 4.2: 513-536.

CARVALHO, João Vidal; ROCHA, Álvaro; ABREU, António. Maturity models of healthcare information systems and technologies: a literature review. *Journal of medical systems*, 2016, 40.6: 131.

COGLIANESE, Cary. *Measuring regulatory performance evaluating the impact of regulation and regulatory policy*. 2012.

CORREIA, E., CARVALHO, H., AZEVEDO, S. G., & GOVINDAN, K. (2017). Maturity models in supply chain sustainability: A systematic literature review. *Sustainability*, 9(1), 64.

CRUZ, Verônica. Estado e regulação: fundamentos teóricos. Ramalho PIS, organizador. *Regulação e agências reguladoras: governança e análise do impacto regulatório*. Brasília: Anvisa, 2009, 53-86.

ELIANTONIO, Mariolina; SPENDZHAROVA, Aneta. The European Union's New Better Regulation Agenda: Between Procedures and Politics: Introduction to the Special Issue. 2017.

FIANI, Ronaldo. Afinal, a quais interesses serve a regulação? *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 13, n. 2 (23), p. 81-105, jul./dez. 2004.

FRANCESCO, Fabrizio De. Diffusion of regulatory impact analysis among OECD and EU member states. *Comparative Political Studies*, 2012, 45.10: 1277-1305.

FRASER, Peter; MOULTRIE, James; GREGORY, Mike. The use of maturity models/grids as a tool in assessing product development capability. *In: IEEE international engineering management conference. IEEE, 2002. p. 244-249.*

Fritsch, O., Radaelli, C. M., Schrefler, L., & Renda, A. (2012). Regulatory Quality in the European Commission and the UK: Old questions and new findings. Centre for European Policy Working Paper, (362).

García-Mireles, Gabriel Alberto, M. Ángeles Moraga, and Félix García. "Development of maturity models: a systematic literature review." (2012): 279-283.

GOTTSCHALK, Petter. Maturity levels for interoperability in digital government. *Government Information Quarterly*, 2009, 26.1: 75-81.

HELGESSION, Yeni Yuqin Li; HÖST, Martin; WEYNS, Kim. A review of methods for evaluation of maturity models for process improvement. **Journal of Software: Evolution and Process**, 2012, n.24, v.4, p. 436-454.

HEVNER, Alan R.; MARCH, Salvatore T.; PARK, Jinsoo; RAM, Sudha. Design science in information systems research. *MIS quarterly*, 2004, 75-105.

JORDANA, Jacint e LEVI-FAUR, David. The politics of regulation in the age of governance. *In: The Politics of Regulation in the Age of Governance. In: The Politics of Regulation: Institutions And Regulatory Reforms for the Age of Governance. Edward Elgar, Massachusetts, USA, 2004.*

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito das agências reguladoras independentes. São Paulo: Dialética, 2002.

KATUU, Shadrack. Assessing the functionality of the enterprise content management maturity model. *Records Management Journal*, 2016.

KAZANJIAN, Robert K.; DRAZIN, Robert. An empirical test of a stage of growth progression model. *Management science*, 1989, 35.12: 1489-1503.

KLÖTZER, Christoph; PFLAUM, Alexander. Toward the development of a maturity model for digitalization within the manufacturing industry's supply chain. 2017.

KOOP, Christel; LODGE, Martin. What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. *Regulation & Governance*, 2017, 11.1: 95-108.

LACERDA, Thaísa C.; VON WANGENHEIM, Christiane Gresse. Systematic literature review of usability capability/maturity models. *Computer Standards & Interfaces*, 2018, 55: 95-105.

MAIER, Anja; MOULTRIE, James; CLARKSON, P. Jhon. Developing maturity grids for assessing organisational capabilities: Practitioner guidance. 4th

International Conference on Management Consulting: Academy of Management. 2009.

MAIER, Anja M.; MOULTRIE, James; CLARKSON, P. John. Assessing organizational capabilities: reviewing and guiding the development of maturity grids. *IEEE transactions on engineering management*, 2011, 59.1: 138-159.

METTLER, Tobias; ROHNER, Peter. Situational maturity models as instrumental artifacts for organizational design. *In: Proceedings of the 4th international conference on design science research in information systems and technology*. 2009. p. 1-9.

METTLER, Tobias; ROHNER, Peter; WINTER, Robert. Towards a classification of maturity models in information systems. *In: Management of the interconnected world*. Physica-Verlag HD, 2010. p. 333-340.

NORTH, Douglass C., 1990, An introduction to institutions and institutional change. *In: Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge : Cambridge University Press. p. 3-10. *Political Economy of Institutions and Decisions*.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Relatório sobre a Reforma Regulatória no Brasil: Fortalecendo a governança para o crescimento. OECD Publishing, Brasília. 2008.

_____. (2008a) OECD Reviews of Regulatory Reform: Brazil 2008 – Strengthening Governance for Growth. OECD Publishing.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). OECD Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest, 2011, OECD Publishing, Paris.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança. Paris, 2012. 21 p.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation, 2014, OECD Publishing, Paris.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). OECD Regulatory Policy Outlook, 2015, OECD Publishing, Paris.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Indicators of Regulatory Policy and Governance – Latin America 2019 – Brazil, 2020, OECD Publishing, Paris.

PELTZMAN, Sam. Toward a more general theory of regulation. *The Journal of Law and Economics*, 1976, 19.2: 211-240.

POUR, Mona Jami; MANIAN, Amir; YAZDANI, Hamid Reza. A theoretical and methodological examination of knowledge management maturity models: a systematic review. *International Journal of Business Information Systems*, 2016, 23.3: 330-352.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, PMI. Organizational Project Management Maturity Model (OPM3). *In: Project Management Institute*. 2013.

PÖPPELBUß, Jens; RÖGLINGER, Maximilian. What makes a useful maturity model? a framework of general design principles for maturity models and its demonstration in business process management. *In: Ecis*. 2011. p. 28.

QUERBACH, T. and C. ARNDT (2017), Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 7, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/2cb29d8c-en>

RADAELLI, Claudio M. Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*, 2005, 12.5: 924-943.

RADAELLI, Claudio M.; MEUWESE, Anne CM. Better regulation in Europe: between public management and regulatory reform. *Public Administration*, 2009, 87.3: 639-654.

RADAELLI, Claudio M.; DE FRANCESCO, Fabrizio. Regulatory quality in Europe: Concepts, measures and policy processes. 2013.

RADAELLI, Claudio M. Measuring the quality of regulation: organizational processes and performance assessment. Available at SSRN 2882119, 2016.

RADAELLI, Claudio M. Regulatory indicators in the EU and the OECD: performance assessment, organizational processes, and learning. 2018.

REA-GUAMÁN, A. M., SÁNCHEZ-GARCÍA, I. D., SAN FELIU, T., & CALVO-MANZANO, J. A. (2017, June). Maturity models in cybersecurity: A systematic review. In 2017 12th Iberian conference on information systems and technologies (CISTI) (p. 1-6). IEEE.

REINO UNIDO, Better Regulation Task Force (2003) Champions of Better Regulation – Annual Report. Disponible em: <<https://www.gov.uk/government/publications/>>

SHRAYNER, Yulia S.; VLADIMIR, Yashchenko V. Maturity models of quality management system in high-tech industry: A systematic literature review. *In: 2019 IEEE Conference of Russian Young Researchers in Electrical and Electronic Engineering (EIconRus)*. IEEE, 2019. p. 1478-1484.

SILVA, Gustavo Henrique Trindade da. Performance regulatória: uma análise do programa de melhoria do processo de regulamentação da Anvisa no contexto da atual agenda de reforma regulatória no Brasil. 2013. 291 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2013.

SOLLI-SÆTHER, Hans; GOTTSCHALK, Petter. The modeling process for stage models. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 2010, 20.3: 279-293.

STIGLER, George J. The theory of economic regulation. *The Bell journal of economics and management science*, 1971, 3-21.

TARHAN, Ayça; TURETKEN, Oktay; REIJERS, Hajo A. Business process maturity models: A systematic literature review. *Information and Software Technology*, 2016, 75: 122-134.

TARHAN Ayça; GAROUSI, Vahid; TÜRETKEN, Oktay; SOYLEMEZ, Mehmet; GAROSSO, Sonia. (2020). Maturity models in healthcare: a multivocal literature review. *Digital Health*.

Titov, S., Bubnov, G., Guseva, M., Lyalin, A., & Brikoshina, I. (2016). Capability maturity models in engineering companies: case study analysis. In *ITM Web of Conferences* (Vol. 6, p. 03002). EDP Sciences.

VAN HILLEGERSBERG, Jos. The Need for a Maturity Model for Maturity Modeling. *In: The Art of Structuring*. Springer, Cham, 2019. p. 145-151.

VIANA, Joana Coelho; MOTA, Caroline Maria de Miranda. Enhancing Organizational Project Management Maturity: a framework based on the value focused thinking model. *Production*, 2016, 26.2: 313-329.

ANEXO I – MATRIZ DE MATURIDADE EM QUALIDADE REGULATÓRIA

ÁREAS DE PROCESSOS	ÁREAS DE PROCESSOS	ÁREA DE PROCESSO	ÁREA DE PROCESSO
ÁREA DE PROCESSO – ENGAJAMENTO SOCIAL E PREVISIBILIDADE REGULATÓRIA	ÁREA DE PROCESSO – ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO	ÁREA DE PROCESSO – GESTÃO DO ESTOQUE REGULATÓRIO	ÁREA DE PROCESSO – ANÁLISE DO RESULTADO REGULATÓRIO
<p>Nível 1: INTRODUÇÃO</p> <p>1. Estabelecer em ato normativo o uso de Consultas e Audiências Públicas nos termos da Lei 13.848/2020, definindo:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Prazo mínimo de divulgação dos processos participativos antes do seu início – Prazo mínimo pelo qual os processos participativos devem se manter abertos à contribuição – Prazo máximo para resposta às contribuições dos participantes – Prazo máximo e forma de divulgação do relato da momento participativo e das contribuições recebidas – Documentos acessórios que auxiliem os participantes a compreenderem e formarem sua opinião sobre a proposta regulatória <p>2. Divulgar os processos participativos na internet, esclarecendo o seu objetivo, prazo de contribuições e forma acesso</p> <p>3. Definir o método de construção, critérios de atualização, forma de monitoramento e divulgação dos resultados da Agenda Regulatória</p> <p>4. Elaborar documentos de apoio e guias orientativos que orientem os reguladores da instituição na realização de processos participativos e monitoramento de seus processos regulatórios</p> <p>5. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões rápidas, de pouca profundidade, mas em larga escala</p>	<p>1. Estabelecer em ato normativo o conteúdo e metodologia de AIR, definindo:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Quesitos mínimos a serem objeto de exame, – Casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada – Forma de operacionalização e seu conteúdo mínimo, conforme Diretrizes e Guia Orientativo para elaboração de AIR da Casa Civil <p>2. Manter seu estoque de Relatórios de AIR, bem como listagem dos casos em que houve dispensa de AIR, disponível em seus respectivos sítios eletrônicos</p> <p>3. Divulgar junto ao estoque de Relatórios de AIR os conjuntos de documentos que suportam cada relatório</p> <p>4. Elaborar documentos de apoio e guias orientativos que orientem os reguladores da instituição na realização de AIR</p> <p>5. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões rápidas, de pouca profundidade, mas em larga escala</p>	<p>1. Disponibilizar o repositório de instrumentos regulatórios da instituição da instituição na internet juntamente com os documentos que fundamentaram a sua elaboração</p> <p>2. Elaborar base de dados para monitoramento das informações sobre os atos normativos da instituição tais como: status do ato, alterações realizadas e sofridas pelo ato, número de alterações sofridas, idade da norma, normas que citam ou são citadas pelo ato,</p> <p>3. Elaborar documentos orientativos de redação de normas para que sejam claras, precisas e concisas e estejam de acordo com as normas de técnica legislativa e linguagem simples (<i>plain language</i>)</p> <p>4. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões rápidas, de pouca profundidade, mas em larga escala</p>	<p>1. Estabelecer em ato normativo o conteúdo e metodologia de ARR definindo:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Quesitos mínimos a serem objeto de exame, – Casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada, – Forma de operacionalização e seu conteúdo mínimo, <p>2. Manter seu estoque de Relatórios de ARR, bem como listagem dos casos em que não foi obrigatória a sua realização disponível em seus respectivos sítios eletrônicos</p> <p>3. Divulgar junto ao estoque de Relatórios de ARR os conjuntos de documentos que suportam cada relatório</p> <p>4. Adotar métodos de mensuração da carga administrativa, de modo a identificar os regulamentos que impõem os maiores fardos aos regulados</p> <p>5. Elaborar documentos de apoio e guias orientativos específicos para orientar os reguladores da instituição na realização da ARR</p> <p>6. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões rápidas, de pouca profundidade, mas em larga escala</p>

<p>Nível 2: EXPANSÃO</p>	<p>1. Expandir os mecanismos de participação social utilizados, a fim de flexibilizar as formas de consulta e coletar os insumos e evidências necessários à condução dos processos regulatórios. Os mecanismos devem variar em:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Abrangência (público amplo ou direcionado) – Forma de submissão da contribuição (oral ou escrita) – Forma de participação: presencial ou virtual <p>2. Executar atividades de monitoramento da execução da AR, divulgando relatório periódicos de seu cumprimento</p> <p>3. Revisar documentos de apoio e guias que orientem os reguladores da instituição na realização de processos participativos e monitoramento de seus processos regulatórios</p> <p>4. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de média profundidade, em média escala</p>	<p>1. Elaborar metodologia que permita avaliar a qualidade das AIRs realizadas na instituição com relação ao atendimento de requisitos mínimos, considerando sua profundidade e detalhamento diante da proporcionalidade do problema regulatório identificado</p> <p>2. Fortalecer o uso de metodologias que permitam a mensuração quantitativa 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</p> <p>3. Fomentar o uso gradativo de instrumentos regulatórios não normativos como: autorregulação, corregulação, incentivos econômicos, informação e educação</p> <p>4. Revisar documentos de apoio e guias orientativos que orientem os reguladores da instituição na realização de AIR</p> <p>5. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de média profundidade, em média escala</p>	<p>1. Aportar filtros e ferramentas de busca ao repositório de normas disponível na internet</p> <p>2. Organizar o Estoque Regulatório da instituição de acordo com seus temas de atuação e serviços prestados aos usuários externos</p> <p>3. Elaborar documentos acessórios aos atos normativos tais como: legislação comentada, guias e manuais</p> <p>4. Realizar consolidações normativas ao menos a cada 4 anos com vistas a revogar os atos já revogados tacitamente, obsoletos ou cujo significado ou necessidade não possa ser identificado</p> <p>5. Incluir cláusulas de caducidade quando os atos: forem elaborados em caráter de urgência, o ambiente tecnológico ou de negócios seja particularmente dinâmico, fizerem parte de projetos-piloto de regulação</p> <p>6. Elaborar metodologia que, em conjunto com a base de dados da instituição, permita avaliar a qualidade do Estoque Regulatório da instituição, considerando aspectos como: atualidade, fragmentação normativa, acessibilidade, clareza e proporcionalidade.</p> <p>7. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de média profundidade, em média escala</p>	<p>1. Utilizar a metodologia de ARR definida pela instituição para revisar o conjunto de atos que se encaixarem nas hipóteses de obrigatoriedade de ARR</p> <p>2. Definir método simplificado de mensuração da carga administrativa que permita a avaliação de vastos conjuntos de atos normativos</p> <p>3. Elaborar metodologia que permita avaliar a qualidade das ARRs realizadas na instituição considerando o atendimento de requisitos mínimos, a análise do cumprimento dos objetivos e avaliação dos indicadores apresentados durante a ARR</p> <p>4. Revisar documentos de apoio e guias orientativos que orientem os reguladores da instituição na realização de ARR</p> <p>5. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de média profundidade, em média escala</p>
------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Nível 3: QUALIFICAÇÃO</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estabelecer planos de participação social, desde as fases iniciais de estudo da intervenção regulatória, atualizando-o, quando necessário, para atender às necessidades de cada processo regulatório conforme avança a AIR 2. Manter cadastro de interessados para que possam receber atualizações e alertas sobre processos participativos em determinado tema 3. Divulgar, de forma detalhada, o conjunto de processos regulatórios em andamento, especificando em qual etapa do ciclo regulatório estão, quais atividades estão previstas para ocorrer, bem como a previsão de conclusão do processo regulatório 4. Estabelecer conjunto de indicadores que permitam avaliar a frequência, variedade e eficácia do uso dos mecanismos de participação e das ferramentas de transparência e previsibilidade adotadas 5. Revisar documentos de apoio e guias que orientem os reguladores da instituição na realização de processos participativos e monitoramento de seus processos regulatórios 6. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de média profundidade, em média escala 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Revisar e ajustar a metodologia de avaliação da qualidade das AIRs realizadas na instituição 2. Fortalecer o uso de metodologias que permitam a mensuração quantitativa 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 3. Fortalecer o uso de instrumentos regulatórios não normativos como: autorregulação, corregulação, incentivos econômicos, informação e educação 4. Incorporar à metodologia de AIR a realização de pilotos em menor escala da aplicação das opções regulatórias para testar os efeitos da intervenção quando não for possível estimar com a acurácia satisfatória seus impactos sobre os agentes afetados 5. Revisar documentos de apoio e guias orientativos que orientem os reguladores da instituição na realização de AIR 6. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de média profundidade, em média escala 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disponibilizar ferramentas para que os cidadãos e empresas indiquem problemas e requeiram a revisão de instrumentos regulatórios adotados pela instituição 2. Realizar projetos-piloto de revisão do estoque regulatório, envolvendo os usuários das normas, considerando critérios como: <ul style="list-style-type: none"> – Facilidade de acesso e compreensão das normas – Facilidade para obtenção dos serviços prestados – Atualidade das normas – Proporcionalidade e necessidade dos requisitos e obrigações impostos aos regulados 3. Realizar projetos-piloto de simplificação, estabelecendo metas quantificáveis de: <ul style="list-style-type: none"> – Redução da carga administrativa – Redução da quantidade de regulamentos – Agilidade operacional: redução de fila, redução do tempo para obter certificados, registros e autorizações 4. Revisar e ajustar a metodologia de avaliação da qualidade do Estoque Regulatório da instituição 5. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de média profundidade, em média escala 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Expandir a mensuração da carga administrativa dos atos normativos da instituição 2. Aplicar a ARR além das ocasiões nas quais é obrigatória, priorizando os regulamentos que imponham os maiores custos aos regulados. 3. Revisar e ajustar a metodologia de avaliação da qualidade das ARR realizadas na instituição 4. Revisar documentos de apoio e guias orientativos que orientem os reguladores da instituição na realização de AIR 5. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de média profundidade, em média escala
----------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Nível 4: APERFEIÇOAMENTO</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Manter estratégias de comunicação ao longo dos processos regulatórios para informar os agentes afetados sobre o progresso do processo regulatório, e engajá-los para obter com facilidade as contribuições necessárias à tomada de decisão sobre as intervenções regulatórias 2. Manter cadastro de interessados em receber atualizações e sobre o andamento dos processos regulatórios na instituição 3. Consultar os agentes externos e internos sobre os instrumentos de transparência e previsibilidade regulatória com relação a sua eficácia, eficiência e efetividade 4. Revisar e ajustar o conjunto de indicadores definidos no nível anterior, utilizando seus resultados para orientar a atuação da unidade responsável pela melhoria da qualidade regulatória na instituição 5. Revisar documentos de apoio e guias que orientem os reguladores da instituição na realização de processos participativos e monitoramento de seus processos regulatórios 6. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de longa duração e alta profundidade, mas em pequena escala 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Revisar e ajustar a metodologia de avaliação da qualidade das AIRs realizadas na instituição 2. Expandir e aperfeiçoar a adoção de instrumentos regulatórios não normativos 3. Expandir e aperfeiçoar a utilização de metodologias que permitam a mensuração quantitativa dos custos e/ou benefícios de cada uma das alternativas 4. Buscar avaliações externas por agentes independentes sobre a qualidade das AIRs realizadas 5. Manter repositório de dados e informações úteis para suportar as análises realizadas durante a AIR (Ex.: informações de outras instituições públicas, bases de dados públicas ou privadas, estudos acadêmicos, publicações especializadas, pesquisas dirigidas, processos participativos e informações obtidas no âmbito de processo de intercâmbio de dados ou acordo de cooperação técnica com governos estrangeiros.) 6. Revisar documentos de apoio e guias orientativos que orientem os reguladores da instituição na realização de AIR 7. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de longa duração e alta profundidade, mas em pequena escala 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conduzir, de forma sistemática, projetos de simplificação 2. Conduzir, de forma sistemática, projetos de revisão do estoque regulatório, envolvendo os usuários das normas 3. Revisar e ajustar a metodologia de avaliação da qualidade do Estoque Regulatório da instituição 4. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de longa duração e alta profundidade, mas em pequena escala 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Buscar avaliações externas por agentes independentes da qualidade das ARR realizadas, utilizando este resultado para revisar o método da instituição 2. Aplicar a ARR em larga escala, verificando se os objetivos da intervenção regulatória descritos na AIR foram alcançados, direcionando a revisão do Estoque Regulatório da Agência, buscando mantê-lo atualizado, eficiente e consistente 3. Revisar e ajustar a metodologia de avaliação da qualidade das ARR realizadas na instituição 4. Revisar documentos de apoio e guias orientativos 5. Treinar o corpo técnico da instituição em sessões de longa duração e alta profundidade, mas em pequena escala
-------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

SENADO
FEDERAL



ISSN 1983-0645