

Da necessidade de uma revisão regulatória centralizada

Jim Tozzi, Diretor executivo da CRE Brasil¹

A ANVISA, a Casa Civil e os demais ministros devem ser cumprimentados por cuidar de um tópico oportuno, a supervisão das agências regulatórias brasileiras.

A economia do Brasil, dinâmica e em crescimento, pode ser atrapalhada por um sistema regulatório letárgico. De fato, diversas organizações internacionais têm classificado o sistema regulatório brasileiro em um patamar bem inferior ao de seus vizinhos sul-americanos.

O Brasil é um importante participante da cena econômica mundial. Tem a quinta maior população do mundo, seu PIB excede o da Rússia, para não mencionar a Índia. Um aperfeiçoamento de seu sistema regulatório permitirá que o Brasil mantenha seu crescimento dinâmico.

Eu trabalho para a CRE Brasil, uma ONG sediada em São Paulo. Nós monitoramos e relatamos as atividades das agências regulatórias brasileiras por meio do site da CRE Brasil na Internet, <http://cre.org.br/>.

Com base em nosso trabalho até o momento, cremos que o crescimento econômico do Brasil depende de um firme fluxo de investimentos de corporações multinacionais estrangeiras. Também cremos que é duvidoso que o investimento estrangeiro

¹Antigo Diretor Assistente do Escritório de Gerenciamento e Orçamento da Casa Branca (US White House Office of Management and Budget)

continue na falta de reformas do sistema regulatório. Em particular, cremos que o Brasil deve atribuir alta prioridade no respeito a terceiros durante o processo regulatório, diminuir as decisões conflitantes entre agências regulatórias e tornar as decisões regulatórias transparentes.

O regime regulatório no Brasil começou de maneira similar ao de muitos outros países, “de baixo para cima”. Entretanto, como o governo cresceu e as agências regulatórias amadureceram, é preciso supervisão adicional.

Em minha opinião, o Brasil precisa de uma autoridade centralizada para administrar sua estrutura regulatória, e quanto mais rápido isso for feito, mais rápido os investidores internacionais responderão de maneira favorável. De certa forma, o Banco Interamericano de Desenvolvimento deve continuar a apoiar a pesquisa e desenvolvimento destinada ao aperfeiçoamento estrutural do processo regulatório, além da sua montagem e ocasionalmente, maior ênfase em aperfeiçoamentos específicos de natureza geográfica.

O aperfeiçoamento regulatório é uma função de supervisão de grupos dentro do governo e também de fora do governo. O BID deve instituir um programa para apoiar grupos externos no acompanhamento da transparência das agências regulatórias brasileiras.

Não posso afirmar que eventos e ações adotados em um país necessariamente funcionarão em outro, mas ajudei a estabelecer a revisão regulatória no Escritório de Gerenciamento e Orçamento da Casa Branca, e desejo compartilhar essas experiências com vocês, para fornecer-lhes contribuição adicional para vossas decisões.

Montagem de um ‘Triângulo’ Federal de Informações

A autoridade centralizada de revisão no Escritório de Gerenciamento e Orçamento da Casa Branca evoluiu para o que se pode chamar de ‘Triângulo’ Federal de Informações. Afinal, informações oportunas, precisas e transparentes é o cerne de uma sólida estrutura regulatória.

O “Triângulo’ Federal de Informações” consiste em três componentes principais. Em seu vértice está o Escritório de Informações e Assuntos Regulatórios (Office of Information & Regulatory Affairs) do Escritório de Gerenciamento e Orçamento da Casa Branca (OMB - Office of Management and Budget). Seus fundamentos são a Lei de Redução da Burocracia (Paperwork Reduction Act) de um lado e de outro a Lei da Qualidade dos Dados (Data Quality Act). Basicamente, a Lei de Redução da Burocracia controla as informações que o governo coleta; a Lei da Qualidade dos Dados controla as informações que o governo divulga e o OMB administra a aplicação desses dois regulamentos e os concomitantes atos administrativos necessários para executar todas funções dispostas na Lei de Redução da Burocracia. Conseqüentemente, o fluxo de informações científicas e técnicas trocadas entre as agências para apoiar os esforços da política de ciências, como a divulgação de avaliações de risco causarão impacto sobre esses regulamentos e sobre as diretrizes relacionadas.

Escritório de Informações e Assuntos Regulatórios (OIRA - Office of Information and Regulatory Affairs), da OMB.

O OIRA da OMB tem a responsabilidade global pela revisão dos regulamentos federais e pelo estabelecimento de uma política federal de informações. O escritório nasceu da Revisão de Qualidade de Vida (Quality of Life Review) que se iniciou na Administração Nixon.

Administrações Nixon/Ford

A Revisão de Qualidade de Vida foi criada para analisar os regulamentos federais relativos às áreas ambiental, de saúde e segurança. Conseqüentemente, envolveu a EPA, OSHA,

NOAA, partes da estrutura do Departamento do Interior e o Corpo de Engenheiros do Exército (Army Corps of Engineers). Ela não foi administrada por mandato de atos administrativos, mas simplesmente por meio de um memorando para os chefes das agências, enviado pelo chefe do OMB, George Shultz.

A função do OMB na Revisão de Qualidade de Vida diferiu em um aspecto importante do processo que o OMB usa atualmente em seu Ato Administrativo para Planejamento e Revisão Regulatórios (Executive Order for Regulatory Planning and Review) (E.O. 12866). Mais especificamente, o OMB enviaria os regulamentos propostos para as agências que seriam afetadas, receberia seus comentários, resolveria as diferenças entre as agências e então apresentaria uma opinião da administração. O processo usado para a revisão dos regulamentos corria em paralelo com o usado para uma formulação de uma posição da administração sobre a legislação. Em comparação, há pouca revisão entre agências no atual processo de revisão do OMB. Essencialmente, o OMB serviu como árbitro e não como revisor inicial dos regulamentos.

Sob esse ponto de vista, a Revisão de Qualidade de Vida foi a primeira revisão presidencial explícita de regulamentos, feita de maneira sistemática, foi muito controversa e sujeita a consideráveis conflitos de interesse, supervisão do Congresso e publicidade na imprensa. Sem a experiência obtida com a Revisão de Qualidade de Vida, as ações das administrações subseqüentes teriam fracassado ou ocorrido em um ritmo muito mais lento.

A Revisão de Qualidade de Vida continuou em vigor na administração Ford. Entretanto, no último dia da administração Ford, um alto funcionário da EPA revogou unilateralmente a participação da agência na Revisão de Qualidade de Vida.

Administração Carter.

A administração Carter, apesar de normalmente não ser vista como impulsionadora da reforma regulatória, teve um importante impacto sobre a revisão regulatória centralizada.

Muitas pessoas não estão cientes de que foi a administração Carter que estabeleceu a primeira revisão regulatória em nível do OMB; recebeu o nome de Escritório de Política Regulatória e de Informações (Office of Regulatory and Information Policy). Ao criar este escritório, a administração Carter não exigiu que o OMB revisasse os regulamentos individuais; ela emitiu o ato administrativo 12044, que pela primeira vez definiu princípios em nível de governo para a criação de regulamentos federais. A administração Carter também criou um processo de revisão pelo Conselho de Consultores Econômicos (Council of Economic Advisors) e pelo OMB para fazer uma revisão detalhada de um número selecionado de regulamentos; esse grupo de revisão foi chamado de Grupo de Revisão de Análise Regulatória (Regulatory Analysis Review Group).

Ao mesmo tempo, o OMB estava revisando as exigências burocráticas exigidas pela antiga Lei de Relatórios Federais (Federal Reports Act). Essa lei não dava ao OMB poder de revisão muito grande.

Conseqüentemente, o OMB iniciou a elaboração de uma proposta de lei para aperfeiçoar esse sistema. Ao fazer isso, os funcionários da administração tiveram a presciência, quase três décadas atrás, de estimular os aperfeiçoamentos da política federal de informações. Como resultado do cuidado da administração Carter, o ponto alto e a base da política regulatória dos EUA emanou da aprovação da Lei de Redução da Burocracia em 1980. O presidente Carter promulgou esta medida seminal no final de seu mandato, apesar da oposição da maioria de seu gabinete.

A lei deu autoridade sem contestação ao OMB para revisar o fardo da burocracia imposto pelas agências. A lei também criou por regulamento o Escritório de Informações e Assuntos

Regulatórios do Escritório de Gerenciamento e Orçamento da Casa Branca. A criação desse escritório foi alvo de muita atenção. Entretanto, uma leitura cuidadosa da lei demonstra claramente que a própria PRA foi igualmente importante para a criação de uma estrutura para a política regulatória e de informações federal.

Administração Reagan

A administração Reagan, que fez campanha com o tema da redução do fardo que os regulamentos federais impunham sobre os setores público e privado, emitiu o ato administrativo 12991, que foi um ponto de referência. O ato administrativo 12291 obrigou que os regulamentos emitidos por todas as agências do Executivo passassem pelo OMB para análises e comentários. O OMB não teria sido capaz de assumir essa responsabilidade se não tivesse a experiência obtida com a Revisão de Qualidade de Vida e pelo recém criado Escritório de Política Regulatória e de Informações criado pelo presidente Carter. Em particular, o OMB não teria a experiência necessária para montar um sistema de revisão oportuno e em nível de governo que funcionasse e as críticas se avolumariam.

Deve-se observar que o ato administrativo da administração Reagan somente se aplicava às agências do Executivo e as agências independentes concordaram em obedecer esses princípios de maneira voluntária, mas não eram obrigadas a submeter seus regulamentos ao OMB. Apesar de, no ato administrativo, haver dispensa de revisão pelo OMB quanto às atividades de agências independentes, não havia a mesma dispensa em relação à Lei de Redução da Burocracia.

Administrações Clinton e Bush

Com o advento da administração Clinton, também foi emitido um ato administrativo que foi importante para aperfeiçoar a Lei de Redução da Burocracia, com a aprovação de emendas à lei em 1995. O apoio de Clinton para a revisão regulatória centralizada foi um evento

decisivo porque deu ao processo o necessário apoio bipartidário sem o qual o sistema poderia ter sumido. As duas administrações Bush deram muito apoio à revisão centralizada; Bush II ampliou o escopo da revisão regulatória; para conhecer uma história completa da evolução da revisão centralizada, consulte <http://www.thecre.com/ombpapers/centralrev.html>

Conseqüentemente, pode-se concluir rapidamente que a função do OMB na revisão da política regulatória e de informações foi apoiada pelos dois partidos por quase três décadas.

Lei de Redução da Burocracia (PRA)

A Lei de Redução da Burocracia está bem fundada e há uma concordância razoavelmente ampla em relação à lei, apesar de que sempre se pode achar diversas violações em determinado período. Basicamente, a PRA controla todas as informações que chegam ao governo. É importante observar que ela controla não somente as informações fornecidas ao governo (isto é, exigências de relatórios), mas também controla as informações que o governo federal exige que terceiros guardem (isto é, exigências de manutenção de registros). Ela se aplica até aos rótulos que as agências federais impõem sobre produtos.

Como muitos regulamentos incluem manutenção de registros e/ou exigências de relatórios, virtualmente todos os regulamentos precisam ser submetidos para revisão pelo OMB nos termos da Lei de Redução da Burocracia, mesmo que não haja um ato administrativo.

Entretanto, na falta de um ato administrativo, o âmbito da revisão pelo OMB pode ser restrito.

A Lei de Redução da Burocracia, junto com a supervisão e implementação da lei pelo OMB tem funcionado bem há vários anos.

Entretanto, conforme será explicado na seção seguinte, não obstante a aprovação de regulamentos legislativos destinados a “regular os reguladores” – regulamentos de “bom governo” – avanços tecnológicos como a Internet e a proliferação de sites das agências na Internet exigem que a vanguarda dos regulamentos de “bom governo”, a Lei de Redução da Burocracia, seja reforçada não obstante a presença do OMB como supervisor do processo

regulatório federal.

Lei da Qualidade de Dados

Como resultado da aprovação de regulamentos de “bom governo”, incluindo a Lei de Redução da Burocracia, a Lei de Flexibilidade Regulatória (Regulatory Flexibility Act), a Lei de Reforma de Ordens sem Embasamento (Unfunded Mandates Reform Act) and a Lei de Revisão do Congresso (Congressional Review Act), as agências começaram a procurar formas de contornar a revisão pelo OMB. Elas descobriram a super-rodovia de desvio na Internet. Mais especificamente, ao publicar na Internet um estudo, uma avaliação de risco ou um relatório sobre um produto ou processo de produção, as agências produzem impacto imediato em todo o mundo acerca do que pensam as agências federais e os governos estaduais e locais, incluindo litigantes em potencial. Em essência, as agências começaram a usar a publicação de informações pela Internet como uma “porta dos fundos para o registro federal”. Ao agir dessa maneira, as agências foram capazes de contornar a revisão pelo OMB, a Lei de Redução da Burocracia e o ato administrativo sobre a revisão regulatória, reforçando ações que foram tomadas para assegurar que o processo de revisão regulatória não será comprometido pela publicação de regras não escritas (relatórios) no Registro Federal (*Federal Register*).

O Centro para Efetividade Regulatória (Center for Regulatory Effectiveness - CRE) foi criado em 1996 por solicitação das lideranças da Câmara e do Senado para ajudar na implementação da Lei de Revisão do Congresso. Cedo o centro ampliou sua missão para incluir o desenvolvimento de mecanismos para aperfeiçoar o processo regulatório federal.

O CRE concluiu que havia uma necessidade de “padrões de responsabilidade” que deveriam reger a publicação de informações pelas agências federais. Mais especificamente, o CRE concluiu que havia a necessidade: (1) do OMB editar diretrizes definindo os padrões mínimos que os dados deveriam obedecer antes de divulgados pelo governo federal; (2) de

emissão pelas agências de diretrizes que não somente obedecessem às diretrizes do OMB, mas que ajustassem essas diretrizes às circunstâncias e programas particulares da agência em particular, e (3) a criação de um processo de solicitações em que o público pudesse solicitar alterações em informações divulgadas pelas agências federais. O CRE apresentou suas propostas para o público em geral, para o setor regulatório e para os grupos interessados em seu site na Internet. Depois de muitas discussões, o CRE aperfeiçoou sua proposta e divulgou suas decisões e conclusões para o Congresso. O Congresso promulgou a ligação de qualidade de dados na Lei Orçamentária Consolidada do ano fiscal de 2001 (P.L. 106-554). Essa legislação incorporou muitas das sugestões propostas pelo CRE. A promulgação da Lei da Qualidade dos Dados (Qualidade das Informações) concluiu a montagem do 'Triângulo' Federal de Informações, com o OIRA em seu vértice e a Lei de Redução da Burocracia e a Lei da Qualidade dos Dados nos dois vértices da base.

Conseqüentemente, as autoridades brasileiras devem observar que o processo de criação e aperfeiçoamento do processo centralizado de revisão regulatória ocorreu ao longo de quase quatro décadas e oito administrações presidenciais.

Conclusões

- Torna-se necessário o desenvolvimento de sólidas técnicas de análise, mas isso não é condição suficiente para o processo regulatório; sem uma autoridade regulatória central, não há dúvidas de que se deve prestar muita atenção às análises sobre o impacto de medidas regulatórias.
- O componente mais decisivo na criação de um sistema de revisão regulatório é o estabelecimento de uma autoridade regulatória centralizada que seja responsável pela publicação de regras de “bom governo” que “regulem os reguladores” e que tenham autoridade e recursos para impô-las.

- A autoridade regulatória centralizada deve:
 - exigir e impor compromissos por parte das agências regulatórias para com terceiros.
 - implementar um processo de solução de conflitos para resolver problemas com diretrizes conflitantes divulgadas pelas agências regulatórias.
 - Reiterar quanto ao fato de que as atividades das agências regulatórias sejam transparentes.