

Leandro Alves Carneiro

- Mestre em Ciência Política, Universidade de Brasília (UnB)
- Graduado em Engenharia Eletrônica, Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA)
- Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados da Área de Ciência e Tecnologia, Comunicação Social, Informática, Telecomunicações e Sistema Postal

O uso de avaliações *ex-post*
por Agências Reguladoras:
possíveis benefícios

Resumo

Este artigo busca ressaltar a importância e os possíveis benefícios da realização de avaliações, especialmente *ex-post*, nos programas implementados por Agências Reguladoras.

Palavras-chave

Agências reguladoras, avaliação de programas governamentais, análises de impacto regulatório, AIR

Abstract

This article aims to highlight the importance and possible benefits of conducting evaluations, especially ex-post, in the programs implemented by Regulatory agencies.

Keywords

Regulatory agencies, program evaluation, regulatory impact analysis, RIA

1. Introdução

As agências reguladoras no Brasil foram criadas, em sua maioria, na década de 1990 e no início dos anos 2000. Inspirado por tendências neoliberais ao redor do mundo, o governo FHC foi responsável pela privatização de diversas empresas estatais e, com isso, surgiu a necessidade de criar órgãos estatais especializados na regulação dos mercados que antes eram monopólios governamentais, especialmente da União.

Com essa inovação institucional no contexto nacional, o papel do Estado passou a ser alterado de um provedor de serviços para um regulador de mercados, agora explorados pela iniciativa privada e, em alguns casos, ainda por empresas estatais, que também se submetem à regulação. Essa alteração de papel tem impacto muito forte em como acompanhar as ações estatais, em especial no que se refere à avaliação de programas.

Quando o Estado se encontra numa posição de prestador de serviços, a avaliação dos efeitos de determinada política ou programa é mais claro. Os recursos públicos são investidos diretamente na construção de infraestrutura, na prestação de serviços, ou seja, são investidos diretamente pelo Estado. Já no caso da regulação, a ação governamental para melhoria da vida dos cidadãos se dá de maneira indireta, o que pode causar problemas de prestação de contas (*accountability*), de legitimidade e de dificuldade de percepção, pela sociedade, do papel da Agência Reguladora.

Além disso, inicialmente, houve muito mais contestação do próprio papel da agência do que contestação de suas ações. Esse embate, de certa forma político e ideológico, se focou nessa discussão, trazendo pouca contribuição para a avaliação da eficiência e eficácia dos programas desenvolvidos e implementados por esses novos agentes estatais. Esse fator, combinado com grande resistência à privatização em alguns setores, gerou contestação do modelo de agência reguladora *versus* o modelo de agência executora, que era o paradigma anterior.

O renovado papel do Estado precisava então de outro modelo de avaliação pela sociedade, de modo a saber o que era o “bom governo”, bem como as maneiras de cobrar ações estatais nesse novo contexto. Com o presente artigo, pretende-se explicitar a necessidade de introdução e institucionalização de processos avaliativos nesse cenário diferente, já que esse processo tem ficado em plano de menor importância.

2. Sobre Agências Reguladoras

As primeiras Agências Reguladoras surgiram no Brasil em meados da década de 90, no contexto do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do

Estado (PDRAE), durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesse período, surgiu a concepção de que o Estado brasileiro – e outros Estados ao redor do mundo – passavam por grave crise. Essa crise teria sido causada pelo crescimento excessivo dos serviços públicos prestados pelo Estado de bem-estar social e pela incapacidade da burocracia pública de geri-los de forma eficiente.

De acordo com o próprio diagnóstico do PDRAE, as causas principais da “Crise do Estado” foram: a crise fiscal, a crise do modelo de intervenção na economia e a crise do modelo de administração. A primeira foi causada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela falta de poupança pública. A segunda teve como motivo determinante o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado. Por último, a crise do modelo administrativo, devido ao esgotamento do modelo burocrático: a Administração Pública era excessivamente centrada nos processos e em seu controle, dando pouca atenção à efetividade, à eficiência e à eficácia das políticas públicas (BRASIL, 1995).

Nesse sentido, o PDRAE apresentou algumas soluções para esse impasse. O objetivo principal era o enxugamento do Estado para que ele deixasse de atuar como prestador direto de serviços e atuasse como regulador e fomentador do setor privado. Além disso, previa-se a criação de uma Administração Pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania.

Na campanha eleitoral de 1994 já se percebia, no plano de governo do futuro presidente Fernando Henrique Cardoso, algumas características do que viriam a ser as Agências Reguladoras:

“A crescente parceria com o setor privado na propriedade e gestão da infra-estrutura nacional exigirá a redefinição do papel do Estado como instância reguladora, com poder de evitar monopólios e abusos que tendem a ocorrer em situações de concentração do poder econômico. É preciso que o governo tenha realmente a capacidade de regular a prestação de serviços públicos no interesse do cidadão e dos objetivos estratégicos do país.” (CARDOSO, 1994)

Não há definição legal sobre o que são Agências Reguladoras, uma vez que não há uma única lei que trata desse tipo de órgão. No entanto, identificam-se algumas características comuns entre elas, quais sejam:

- Entidades com alto grau de especialização;
- Instituídas como autarquias sob regime especial;
- Função de regular setor específico ou serviço público;
- Maior autonomia do Executivo do que outros órgãos;
- Imparcialidade perante os interessados (Estado, entidades reguladas e sociedade);

- Cargos diretivos por mandato certo e afastada a possibilidade de exoneração *ad nutum*, ou seja, a qualquer momento.

Essas características, combinadas com a tecnicidade dos temas regulados, confere a esse tipo de arranjo institucional uma menor influência do Poder Executivo, apesar de os diretores serem indicados pelo Presidente da República e ainda serem sabatinados pelo Senado Federal.

A operacionalização dessa autonomia passava por diversos pontos, como a liberdade gerencial, fontes próprias de recurso e participação também de atores sociais e mercadológicos. Essa relativa independência teria o objetivo de construir um ambiente de estabilidade e confiança, elementos essenciais para o favorecimento de investimentos privados, conforme menciona a Exposição de Motivos da Lei Geral de Telecomunicações:

“Uma entidade dotada de competência técnica e de independência decisória inspira confiança; ao contrário, uma organização sem autonomia gerencial, com algum tipo de dependência restritiva ou sem capacidade técnica, gera desconfiança e, conseqüentemente, afasta os investidores.” (BRASIL, 1996)

Vale destacar também que as Agências Reguladoras tratadas neste estudo são apenas as criadas no âmbito federal, apesar de existirem outras nas esferas estadual e municipal.

Um interesse especial surge em relação às agências, pois, no exercício de suas competências, elas podem exercer, no âmbito administrativo, funções típicas do Poder Executivo, tais como a concessão e fiscalização de atividades; do Poder Legislativo, como edição de normas, regras e procedimentos; e do Poder Judiciário, ao julgar, impor penalidades, interpretar contratos e arbitrar conflitos entre os agentes regulados (NUNES, 2007).

Todos esses poderes podem gerar externalidades positivas e negativas tanto aos agentes regulados, diretamente afetados, mas também à Administração Direta, uma vez que plataformas políticas podem ser construídas sobre a atuação desses órgãos. Este ponto é bastante explorado por estudos sobre captura, especialmente pelo Governo ou pelo mercado, levando também à necessidade de prestação de contas (*accountability*) por esses órgãos (PÓ, 2006).

Outra frente de estudos tem foco econômico. Em geral, esses estudos partem da premissa que os agentes econômicos são racionais, incluindo o próprio regulador, que agiria em casos concretos de falhas de mercado. Essa concepção trata as políticas públicas implementadas pelas Agências Reguladoras como políticas meramente regulatórias¹. Contudo, pode-se vislumbrar diversos casos de implementações, por esses agentes, de políticas distri-

¹ Para mais detalhes sobre os sistemas de políticas públicas, vide Lowi (1972).

butivas (ex.: universalização de serviços) e redistributivas (ex.: distribuição de recursos escassos ou bens públicos, como radiofrequência e estradas), além de algumas constitutivas (ex.: regimento interno, procedimentos de contratação).

O presente artigo busca, portanto, compreender o papel das avaliações de programas aliando os possíveis benefícios às próprias Agências Reguladoras, ou seja, com foco na administração pública, bem como os possíveis benefícios econômicos aos agentes regulados e a toda a sociedade, beneficiária última das atividades de regulação.

3. Papel do PRO-REG e a AIR

A AIR (Análise de Impacto Regulatório) tem sido um instrumento muito incentivado por agências internacionais como a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e, no contexto nacional, pelo PRO-REG (Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação). Trata-se, sem dúvida, de importantíssima ferramenta de promoção de tecnicidade, racionalidade, segurança e estabilidade regulatórias. Esse instrumento possibilita aos investidores privados segurança de que as decisões regulatórias serão tomadas levando-se em considerações seus impactos, como avaliações de custo x benefício, custo x efetividade, dentre outras abordagens. O uso dessas técnicas, combinado com processos de regulamentação participativos, como a realização de consultas e audiências públicas, promove indubitável melhoria no processo regulatório, promovendo ambiente de confiança para investimentos.

A necessidade do desenvolvimento dessas capacidades é destacado por Gaetani e Albuquerque (2009):

“Alavancar o crescimento significa criar ambiente de investimento estável e atrativo, incentivar o empreendedorismo e apostar no fortalecimento da governança. Isso quer dizer fortalecer o sistema de gestão da capacidade reguladora e apostar no seu desenvolvimento, bem como na melhoria da qualidade das políticas regulatórias setoriais e sistêmicas, no fortalecimento das instituições e na confecção de ferramentas adequadas e inovadoras. O Brasil precisa desenvolver capacidades para melhor formular, implementar, monitorar e implementar políticas públicas que incorporem a dimensão regulatória.”

A AIR é, portanto, uma avaliação *a priori* de possibilidade regulatória. O reconhecimento da importância dessas avaliações *ex-ante* já é realidade em

nosso país. Como exemplo, citamos recente consulta pública² da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais – SAG, a qual buscou contribuições da sociedade para dois documentos, quais sejam :

- Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico Sugerido Para Análise De Impacto Regulatório – Diretrizes Gerais Air;
- Guia Orientativo para Elaboração de Air – Guia Air.

Esses dois documentos refletem a atenção dada ao tema, mas, nos documentos de subsídio da consulta pública, pouco se menciona sobre a ARR (Avaliação de Resultado Regulatório). A institucionalização desse instrumento e seu incentivo, como está sendo feito com a AIR, poderia trazer diversos benefícios, como será detalhado adiante.

Neste ponto, cabe ainda a ressalva. A AIR pode ser entendida como processo e não como simples avaliação *a priori* de impactos. Entendida como processo, a AIR pressupõe um momento de identificação de problemas (*needs assessment*), bem como a verificação, por meio de *feedbacks*, do atingimento de metas previamente estabelecidas. Mesmo com esse entendimento, pouco foco é dado no processo de avaliação *a posteriori*.

4.Importância e benefícios da introdução de práticas avaliativas

4.1.Benefícios internos às Agências Reguladoras

4.1.1.Transdisciplinaridade

Regulação é um tema bastante estudado e já tradicional na Economia. Muitos são os estudos relativos à competição, fixação de tarifas, grau de intervenção, dentre outros aspectos que fazem desse tema uma linha de pesquisa consolidada na disciplina. Há que se ressaltar que esse tema já gerou, inclusive, ganhadores de Prêmio Nobel, como o francês Jean Tirole em 2014.

Ademais, há o reconhecimento de que essa é uma área multidisciplinar, em que diversos aspectos devem ser considerados, como o aspecto econômico, o jurídico e o aspecto técnico, que pode variar segundo o setor regulado. Entretanto, além da Economia e do Direito, as outras ciências sociais pouco têm se debruçado sobre esse ramo do conhecimento.

A avaliação, entendida aqui como transdisciplina, não é exceção, pois raras são as abordagens avaliativas para políticas regulatórias especialmente no Brasil. Entretanto, a regulação pode evoluir muito com a aplicação de práticas avaliativas.

² Mais detalhes sobre a consulta pública podem ser encontrados no seguinte link: <http://www.regulacao.gov.br/agenciasreguladoras/consulta-publica/consulta-publica-001-2017>

A transdisciplinaridade é uma característica de métodos que podem transcender uma área do conhecimento. O exemplo típico é o da Estatística, cujos métodos podem ser utilizados pela Psicologia, pela Medicina, pela Sociologia e por diversas outras disciplinas. A transdisciplinaridade traz contribuições extremamente interessantes por possibilitar intercâmbio entre áreas que muitas vezes não são correlatas, facilitando a quebra de paradigmas e a elaboração de teorias inovadoras.

Contribuições dessa natureza poderiam ser trazidas por diversas outras transdisciplinas, como a própria estatística, mas a avaliação poderia trazer ainda mais benefícios, por estar também voltada para a melhoria do desempenho e do funcionamento do Estado, objetivo extremamente desejável, conforme afirma Joseph Wholey:

“Our goal is good government. ‘Good government’ used to mean not stealing money and not filling public payrolls with political hacks. Today, the term means much more: it now means producing public services that efficiently and effectively respond to the needs of an increasingly complex, increasingly interrelated society.”
citação de Wholey presente em Shadish, Cook e Leviton (1991)

A transdisciplinaridade da avaliação atrairia, portanto, diversos olhares sobre as políticas implementadas pelas Agências Reguladoras, incrementado, indubitavelmente, sua qualidade, efetividade e legitimidade.

4.1.2. Assisted sensemaking

A avaliação de programas e o julgamento de seu mérito muitas vezes é objeto de controvérsia entre pesquisadores. Essa divergência pode ter diversas razões, como valores distintos, métodos diferentes, expectativas distintas, externalidades não consideradas, dentre outras.

O fato é que fenômenos coletivos estão sujeitos a diversas interpretações e possuem relações demasiadamente intrincadas, em que é difícil isolar variáveis causais. Para que esses tipos de problemas possam ser devidamente equacionados, é necessário que sejam adotados instrumentos que estão além da mera observação daquilo que se entende como realidade. Isso já foi apontado por Mark, Henry e Julnes (2000):

“Because of the limits and imperfections of natural sensemaking, people have created Technologies that help extend, support, and improve their natural abilities to make sense of the world around them.”

A avaliação pode, portanto, auxiliar na realização de julgamentos mais racionais, extrapolando nossas capacidades de observação naturais por meio de instrumentos e métodos destinados a encontrar padrões, regularidades e inco-

erências. Sem essa capacidade de extrapolar os limites da observação humana, combinada com um rigor científico, muito dificilmente seríamos capazes de atingir o grau de conhecimento que temos hoje e, provavelmente, estaríamos reféns de crenças e teorias que não poderiam ser comprovadas empiricamente.

Outro aspecto bastante relevante que a avaliação, entendida como *assisted sensemaking*, pode trazer é em relação à explicitação de valores ou alguma visão tendenciosa, às vezes não explícita, nem mesmo para o próprio pesquisador. Mark, Henry e Julnes (2000) assim tratam a questão:

“As Francis Bacon put in Novum Organum in 1620: ‘what a man would like to be true, that he more readily believes.’ This tendency can lead supporters of a program to see success even when it is not present. Another shortcoming of natural sensemaking is that people are often willing to adopt an explanatory account if it is plausible, even if there is inadequate evidence of its accuracy. ... individuals interested in a program often cannot, for example, observe all program sites or see what happens to clients years after they have left the program. In short, as impressive as natural sensemaking is, its limits are considerable.”

Como se pode perceber, os limites da observação humana levaram à criação de dispositivos que facilitam o registro de descobertas (escrita, por exemplo), a realização de operações matemáticas (calculadoras), dentre outras questões para as quais o cérebro humano não é otimizado.

Para o campo das políticas públicas, em especial da avaliação de programas, não é diferente. Nosso cérebro é eivado de valores e limites cognitivos que procuram atalhos para a compreensão da realidade. De modo a evitar possíveis erros, é necessário estruturar a avaliação de modo que os métodos de coleta e de análise dos dados possam fornecer capacidade de indução superior ao conseguido naturalmente.

Isso ainda sem mencionar o aspecto político, presente na maioria das vezes. Esse aspecto pode levar a avaliações enviesadas, em que certos aspectos são supervalorizados, enquanto outros são negligenciados. Quando essas questões não são submetidas a um rigor científico e metodológico, de exposição de hipóteses, premissas e técnicas de coleta de informação, uma conclusão já tirada *a priori* pode encontrar campo para o seu florescimento, mesmo que não haja um suporte empírico para isso.

Desta forma, uma avaliação bem estruturada pode expandir as capacidades cognitivas dos envolvidos nos programas, quebrar paradigmas, desvendar mitos e explicitar valores, muitas vezes ocultos.

4.1.3. *Enlightenment*

Uma das grandes vantagens da utilização de técnicas avaliativas é o maior conhecimento do programa. Nesse sentido, a avaliação poderia promover o *enlightenment* do programa, que foi assim definido por Shadish, Cook & Levigton (1991), quando abordavam as teorias de Carol Weiss:

“Enlightenment: Use of evaluation to think about issues, define problems, and gain new ideas and perspectives.”

A avaliação é, portanto, um instrumento que pode fornecer mais informações sobre o próprio programa, possibilitando o aprendizado de relações não previstas inicialmente e o aprofundamento do conhecimento sobre seus efeitos e mecanismos de funcionamento.

Além disso, o *enlightenment* possibilita visão mais ampla do problema, reconhecendo interrelações com outros programas, bem como possibilitando a quebra de paradigmas, o que possibilitaria soluções inovadoras, como a própria Carol Weiss apontou:

“It implies that research need not necessarily be geared to the operating feasibilities of today, but that research provides the intellectual background of concepts, orientations, and empirical generalizations that inform policy. As new concepts and data emerge, their gradual cumulative effect can be to change the conventions policymakers abide by and to reorder the goals and priorities of the practical policy world.” citação de Carol Weiss presente em Shadish, Cook e Leviton (1991)

A visão transdisciplinar trazida pela avaliação e materializada por meio do *enlightenment* ajuda na percepção de contextos mais amplos dos programas governamentais, trazendo mais coerência, sinergia e integração, algo tão faltante nas políticas públicas brasileiras.

4.1.4. **Uso instrumental das avaliações realizadas**

Como está descrito no presente ensaio, muitos podem ser os benefícios advindos a partir da realização de avaliações. No entanto, é preciso que essas avaliações sejam de fato utilizadas pelos tomadores de decisão para que elas sejam realmente úteis.

É essa uma das grandes preocupações de Carol Weiss e Joseph Wholey, dois importantes teóricos de avaliação:

“Instrumental use does not occur spontaneously very often. The evaluator must promote such use by determining information needs of those stakeholders who can use information. So Weiss focuses

partly on pending decisions of policy-makers and senior managers, while Wholey promotes instrumental use among middle-level bureaucrats who are willing to manage for results.” (Shadish, Cook e Leviton, 1991)

O uso instrumental da avaliação é o que vai dar utilidade para ela. Os *stakeholders* têm que perceber um benefício em sua utilização. Nesse sentido, a avaliação deve ser customizada para as necessidades do órgão implementador da política pública ou daqueles que a requisitaram. Isso garantirá que a avaliação não será desprezada e que efetivamente trará benefícios ao programa.

Outro ponto que deve ser destacado é que a avaliação deve passar por um teste de usabilidade, ou seja, ela deve apontar para ações que sejam factíveis e que estejam dentro das capacidades institucionais do órgão implementador. Pouca será a utilidade da avaliação se ela apontar para soluções demasiadamente complexas ou custosas, que estão além das possibilidades de implementação concreta.

4.1.5. Benefícios específicos de diferentes abordagens

Ao se tratar de avaliações, em geral não se diferenciam os diversos propósitos que elas podem exercer. Esses diferentes tipos de avaliação podem trazer benefícios distintos para o programa. São citadas abaixo quatro tipos de avaliações, propostas por Grinnell, Gabor e Unrau (2012):

- *Needs assessment*
- *Process evaluations*
- *Outcome evaluations*
- *Efficiency evaluations*

Cada um desses tipos de avaliação traz benefícios diferentes para o programa implementado. O “*needs assessment*” traz reflexões sobre as necessidades e problemas sociais, ajudando a definir os contornos do problema a ser enfrentado. O “*process evaluation*” tem como objetivo a melhoria das operações, a geração de conhecimento e a estimativa de custos. O “*outcome evaluations*”, por sua vez, procura demonstrar a natureza da mudança para os clientes, após eles receberem o serviço, ou seja, o quanto o programa é responsável pelos resultados observados. O “*efficiency evaluation*” adota metodologias como a custo x benefício e a custo x efetividade, focando em análises objetivas.

Como se pode perceber, ao ter diferentes focos e metodologias, esses diferentes tipos de avaliações podem trazer conhecimentos e benefícios distintos para o programa.

4.1.6. Arranjo institucional e governança

Conforme descrito anteriormente, o arranjo institucional em que as Agências Reguladoras estão encaixadas permite a elas autonomia, com poucos pontos de controle. É bem verdade que seus diretores, por vezes, são chamados ao Congresso Nacional para prestação de contas - especialmente em momentos de crise - e que são feitas auditorias pelo TCU e por outros órgãos de controle. No entanto, não existem avaliações que têm o condão de influenciar a alteração de curso de seus programas, alteração de diretores, dentre outros tipos de limitações de sua atuação baseados em resultados.

Esse arranjo é especialmente interessante para políticas de natureza redistributiva, pois dificulta atuações casuísticas e particularistas. No entanto, para políticas distributivas ou de cunho social, outras práticas e arranjos poderiam ser mais adequados. Destaca-se aí o papel do Poder Legislativo ou de outras formas capazes de representar a diversidade e heterogeneidade sociais, que poderiam exigir avaliações para comprovar a efetividade, eficácia e eficiência dos programas implementados em detrimento de outros.

Outro arranjo possível é o que envolve conselhos consultivos, os quais poderiam reverberar demandas sociais dentro da estrutura da Agência Reguladora, quebrando o insulamento burocrático. A realização de avaliações, especialmente com a participação de agentes externos do órgão, tem esse poder de trazer agentes relevantes e interessados, impactando positivamente na governança das políticas públicas e, indiretamente, do próprio órgão regulador.

4.1.7. Fortalecimento da tecnicidade, independência e autonomia

Conforme mencionado no item 2, uma das características das agências reguladoras é a sua relativa autonomia. Entretanto, autonomia não é o mesmo que isolamento.

O próprio processo de regulamentação adotado pelas agências requer que sejam realizadas consultas e audiências públicas, o que já é um reconhecimento da importância de envolvimento dos *stakeholders*. Entretanto, o processo de envolvimento dos stakeholders poderia ter vertentes muito mais profundas e específicas para cada tipo de agente e de programa.

Isso é um indício da necessidade de uma boa interlocução com diversos agentes. Entretanto, sob o risco de captura por algum dos agentes de mercado, do governo ou da sociedade civil, muitas Agências adotam postura cautelosa, isolando-se.

Esse isolamento, às vezes mascarado por excessiva tecnicidade, distancia a Agência do conhecimento das necessidades da população, bem como da efetividade das medidas por ela implementadas. O que se discute aqui é que,

para a existência de independência e autonomia, o melhor caminho seria envolver ao máximo todos os *stakeholders* necessários e não se isolar deles.

O processo de envolvimento dos stakeholders é bastante enfatizado em processos avaliativos, especialmente por Michael Scriven e Robert Stake, que entendem ser impossível promover avaliação sem o contato com aqueles diretamente impactados pelo programa. Assim, o conhecimento de práticas avaliativas traria para o âmbito das Agências Reguladoras melhores técnicas para o envolvimento democrático dos *stakeholders*, reforçando a governança desses agentes estatais, bem como trazendo mais robustez e autonomia para suas decisões.

4.1.8. Compreensão do papel social da Agência

Uma dificuldade para introdução de conceitos de avaliação *a posteriori* em Agências Reguladoras é o fato de que, diferentemente de outros órgãos governamentais, os resultados sociais são conseguidos de maneira indireta. Isso porque o papel do Estado, segundo a concepção que criou as agências, é de que os serviços em consideração deveriam ser prestados por agentes privados, enquanto que o papel do Estado seria garantir o bom funcionamento do mercado. Entretanto, essa dificuldade acaba por evidenciar mais um benefício da avaliação para esses órgãos, a explicitação do papel social da agência.

Em geral, a escolha de indicadores que possibilitam aferir o desempenho das agências não são indicadores fim, mas sim indicadores intermediários. Esse tipo de estratégia dificulta o estabelecimento de relações causais entre as diversas ações do órgão e os resultados concretos para a população. Esse tipo de avaliação é muito útil internamente para a Agência, mas tem pouco significado para o público.

O atingimento de objetivos como melhoria na qualidade dos serviços, o aumento de sua capilaridade, diminuição de preços, incremento de oferta, dentre outros, muitas vezes não é vinculado diretamente à ação estatal, mas sim às entidades privadas prestadoras dos serviços. A ação estatal é, então, mascarada ou de difícil percepção devido a essa característica intrínseca do modelo regulatório. A avaliação pode ajudar a tornar mais claro ao público qual foi o papel da agência no atingimento de cada um dos objetivos.

Devido à ausência de avaliações e de mecanismo claro para se fazer a vinculação entre ação estatal e impacto na vida das pessoas, o papel da Agência passa a ser questionado, uma das razões para a baixa credibilidade e legitimidade frente a sociedade. Na ausência de avaliações mais sistemáticas e profundas, há déficit de *accountability* o que, em última instância, enfraquece a democracia e a participação social na regulação.

4.1.8.1. Uso de modelos lógicos

A necessidade de se expor o papel das Agências Reguladoras na implementação das políticas públicas reforça o benefício do uso de modelos lógicos. Esses modelos deixam claros os efeitos esperados e a cadeia de eventos que se espera a partir da atuação estatal. Assim, o modelo lógico evidencia as relações causais entre a intervenção e a melhoria dos indicadores fim (de produto).

Muitos programas que envolvem as Agências Reguladoras carecem de clareza quanto a seus objetivos. Em outros casos, os objetivos são demasiadamente amplos, o que dificulta a sua mensuração e a operacionalização de uma avaliação. Esses problemas são mitigados pelo uso de modelos lógicos. Com essa ferramenta, os objetivos amplos estão explícitos, mas, por meio de uma cadeia de hipóteses de funcionamento do programa, são convertidos em variáveis objetivas.

A baixa estruturação dos programas ou a ausência de modelos lógicos dificulta a introdução de práticas avaliativas, ou seja, antes mesmo de se realizar a avaliação, seria necessário fazer “avaliação da avaliabilidade” do programa. Outra externalidade é que a baixa estruturação dos programas não propicia o estabelecimento de sistema de monitoramento e avaliação, que são bastante incipientes para o caso das Agências Reguladoras.

Esses parâmetros mencionados são elementos constitutivos de avaliações de programas, cuja previsão de existência pode melhorar significativamente a elaboração e o acompanhamento dos programas. Essa melhoria ocorre por meio da melhor identificação dos problemas, das variáveis e indicadores que estarão serão monitorados. Sua identificação *a priori* ajuda a estruturação de como os mecanismos de funcionamento do programa serão estudados e seu funcionamento testado nas avaliações *a posteriori*.

4.2. Benefícios externos às Agências Reguladoras

4.2.1 Identificação e explicitação da melhoria social

Um olhar bastante diverso em relação ao tradicional do Direito e da Economia sobre a regulação é o da melhoria social (*social betterment*), assim definido por Mark, Henry e Julnes (2000):

“By social betterment, we mean the reduction or prevention of social problems, the improvement of social problems, the improvement of social conditions, and the alleviation of human suffering.”

Considerações dessa natureza raramente estão presentes nos trabalhos relacionados a Agências Reguladoras, mas são extremamente relevantes, uma vez que essas autarquias são órgãos públicos, que, como qualquer outro, devem ter esse objetivo.

Pode até parecer um pouco ingênua a afirmação de que a melhoria social deve ser um objetivo dos programas governamentais ou da ação estatal. No entanto, tal objetivo é, por vezes, de difícil delimitação, conforme aponta Mark, Henry e Julnes (2000):

“Consider some of the questions that arise in defining what constitutes a good education for our children. How important are self-esteem enhancement, morals training, and social skills development relative to math and reading? Do the same standards really apply to children in wealthy suburban school districts and children in poverty-stricken central city school districts? Should education be supplied for the children of illegal immigrants? ... should reading be taught by phonics or by whole language methods? Does an early emphasis on correct spelling enhance or hinder the development of reading skills?”

A discussão sobre o conceito de melhoria social é essencial para se direcionar os esforços e recursos do programa, bem como para avaliar se as ações empreendidas estão, de fato, conduzindo para uma melhoria social.

4.2.2. Atingimento de objetivos

O campo de avaliação de programas e de políticas públicas surgiu principalmente na área de políticas sociais, mas isso não impede que outros tipos de políticas e programas possam se beneficiar de práticas avaliativas.

Para o conhecido teórico de avaliação Joseph Wholey, o atingimento de objetivos depende de um processo de avaliação:

“any course of action has many possible outcomes and any act has inherent errors associated with it. We cannot predict with certainty which results will follow from particular policies, nor should we be confident that policy implementation will conform to plan. Both factors imply that early determination of effects is necessary in order to meet, and possibly redirect, program goals. The limited resources available to meet grave social needs and the significant but largely unpredictable impact of federal domestic policies require timely feedback about both positive and negative effects from on-going programs to assure productive program planning and management.” Citação de Joseph Wholey presente em Shadish, Cook e Leviton (1991)

Desta forma, para assegurar que os resultados da política pública estão sendo atingidos e, possivelmente corrigir seu curso, é imprescindível que haja um processo avaliativo. Mesmo que haja um processo de AIR prévio,

nem todas as consequências da implementação de determinada política pública podem ser previstas, em especial em ambientes complexos e com muitas variáveis intervenientes, como no caso de regulação.

4.2.3. Melhorias na comunicação e na coleta de informações

O baixo diálogo das Agências com a sociedade e o discurso muito tecnicista revestem esses órgãos de certa “arrogância regulatória”. Esse problema de comunicação dificulta a visualização pela sociedade de suas ações e não legitima sua atuação, mesmo com processos transparentes de consultas públicas para aprovação de regulamentos.

A percepção da importância da comunicação adequada, especialmente dos resultados das avaliações já foi percebida por Robert Stake:

“Unlike research reporting, evaluation reporting is communicating with an audience that does not share the technical qualifications and special interests of the investigator”. citação de Robert Stake presente em Shadish, Cook e Leviton (1991)

Nesse sentido, a comunicação das ações das Agências deve atingir eficientemente a população, ou seja, devem ser utilizados meios adequados aos diversos públicos, bem como adotar, também, linguagem adequada a cada segmento, que tem suas próprias características de conhecimentos, interesses e valores.

Além disso, a comunicação no sentido inverso, da sociedade para as agências, deve também ser melhorada. A estruturação de processos de compreensão das demandas (*needs assessment*) é um aspecto essencial, especialmente em programas que têm um impacto social significativo.

Esse aspecto da avaliação é descrito em detalhes por Grinnell, Gabor e Unrau (2012) e trazemos aqui, a título ilustrativo, qual a função desse aspecto da avaliação:

“Needs assessment involve gathering data that ultimately will be used to match clients’ needs with potential programs. Ideally, a needs assessment is conducted before establishing any new program. However, a needs assessment can generate data that are used to aid planning efforts at all stages of a program’s development – startup, expansion, renovation, or closure of particular ‘services’ within a program.”

4.2.4. Aumento da transparência

Práticas avaliativas possibilitam incremento na transparência, pois fornecem à sociedade mais elementos para uma análise crítica e informada do

desempenho governamental. Elas possibilitam então, maior *accountability* e facilitam a crítica social.

Esses aspectos são essenciais numa democracia, de modo a possibilitar que as decisões sigam na direção desejada pela população. E, além disso, favorecem o levantamento de informações para comparar o discurso político com os fatos.

Nesse sentido, a realização de avaliações independentemente de qual agente a faça, – a própria Agência, agentes do mercado regulado, universidades ou outros agentes – traz benefícios, desde que a avaliação esteja disponível e acessível para os demais *stakeholders* e para o público em geral.

4.2.5. Identificação e interação com *stakeholders*

A clara identificação e envolvimento dos *stakeholders* é outro aspecto bastante importante no uso de técnicas avaliativas que muitas vezes é negligenciado em casos envolvendo Agências Reguladoras. Neste ponto, entretanto, serão destacados os benefícios diretos da identificação e envolvimento dos *stakeholders*, conforme destacado por Mark, Henry, Julnes (2000):

“Stakeholder participation has long been recognized to have two related but separate benefits from evaluation: identification of important effects and buy-in of stakeholders who may later use the findings (Bryk, 1983; Weiss, 1983). The former benefit is paramount when values inquiry is included in methods sequences for assessments of merit and worth; the later predominates in evaluations that emphasize program improvement.”

O claro envolvimento dos *stakeholders* pode, assim, fornecer melhores elementos sobre a efetividade do programa. Análises estatísticas ou outras metodologias de coleta de dados sem o contato direto com os clientes, com os afetados ou mesmo com os gestores, podem carecer de informações essenciais para caracterização do programa. Ou pior, podem identificar erroneamente as necessidades, aplicando intervenções que não têm efeito ou que até mesmo agravam os problemas que não foram corretamente identificados.

Outro aspecto importante de ser destacado é em relação à identificação dos demais órgãos que estão envolvidos na construção e implementação do programa. A correta identificação de seus interesses, de suas visões e até mesmo de seu papel no campo político pode garantir que o programa evolua ao longo do tempo, que sejam identificados os gargalos e as melhores maneiras de atuação nesses pontos de estrangulamento.

Por essas duas características mencionadas, é essencial que o programa, por meio da avaliação, possibilite a identificação e métodos para participação dos *stakeholders* internos e externos ao programa.

4.2.6. Maior racionalidade regulatória

Como mencionado anteriormente, as Agências Reguladoras foram criadas em cenário de desestatização e incentivo ao investimento privado. Havia, portanto, a necessidade de criação de ambiente favorável ao investimento.

Com a criação das Agências Reguladoras, o Estado continuou com várias prerrogativas normativas que poderiam trazer obrigações e custos para as empresas reguladas. A fim de reduzir essas incertezas e dar maior confiabilidade e estabilidade às regras de vários setores, surgiram pressões para que os atos normativos fossem acompanhados de análises de impacto regulatório (avaliações *ex-ante*).

A análise de impacto regulatório surge, então, a partir da necessidade de frear o ímpeto regulamentador do Estado, restringido sua atuação aos casos em que há a necessidade de intervenção. A partir dessa leitura, o foco e o esforço de análises feitas pelas Agências se dá no momento prévio à edição de alguma regulamentação e não em avaliações *a posteriori* de seu desempenho ou efetividade.

Esse comportamento se reflete inclusive na estrutura interna das Agências, que têm, de maneira geral, departamentos voltados para a edição de novas normas e outros para a fiscalização do cumprimento das normas vigentes, carecendo de departamentos que façam constantemente monitoramento e avaliação. Desta forma, o processo de acompanhamento não está voltado para o atingimento de objetivos, mas somente para a compatibilidade do comportamento dos agentes com as regras já estabelecidas.

Avaliações *a posteriori* têm essa capacidade complementar: a capacidade de racionalizar obrigações instituídas ao longo do tempo. Especialmente em setores com maior dinâmica tecnológica ou mercadológica, em que possíveis determinações da Agência podem se tornar obsoletas em um curto intervalo de tempo, avaliações são essenciais para manter a racionalidade regulatória.

Aqui não está a se diminuir o papel de avaliações *ex-ante*, as quais podem dar previsibilidade ao mercado das regras setoriais. Entretanto, nada garante que, mesmo com boas avaliações e análises de impacto regulatório, ainda persistam questões imprevisíveis, como a introdução de nova tecnologia ou de inovação disruptiva. Desta forma, a realização de avaliações *ex-ante* não basta para que se tenha confiabilidade por parte do investidor privado. Assim sendo, para robustecer a previsibilidade regulatória, é necessário que existam mecanismos de avaliações *ex-post* para fazer frente a questões e externalidades não percebidas pela AIR.

5. Conclusões

O presente artigo procurou descrever algumas questões relacionadas ao processo de avaliação de programas governamentais que poderiam ser introduzidas na melhoria do processo de regulação.

As agências reguladoras são entidades essenciais no arranjo institucional atual brasileiro para o desenvolvimento de programas governamentais em diversas áreas, razão pela qual, a introdução e a institucionalização de mecanismos avaliativos é essencial para o sucesso das políticas que se deseja desenvolver.

Nesse sentido, perceber a existência de falhas é um importante passo na proposição de possíveis soluções. Com base na percepção de que a falta de estruturação e de institucionalização de avaliações *ex-post* nas Agências Reguladoras, são propostos abaixo alguns encaminhamentos. Essas ações não são exaustivas, mas devem ser buscadas com o objetivo de fortalecer a realização e o uso de práticas avaliativas pelas agências reguladoras, bem como por outras entidades que fazem parte do contexto dessas autarquias (*stakeholders*).

O uso de avaliações pode, portanto, trazer evidências das desejadas eficiências, eficácia e efetividade das políticas e programas governamentais brasileiros, mencionados desde o PDRAE.

Apesar da grande utilidade do uso de práticas avaliativas para os programas e políticas públicas implementadas, deve-se destacar que qualquer que seja a avaliação realizada, ela vai conter seus próprios valores. Não se pode ser ingênuo a ponto de imaginar que a maior tecnicidade e cientificidade dos processos avaliativos irá eliminar discricionariedades típicas de uma valoração baseada em aspectos subjetivos, conforme já destacava Carol Weiss:

“Even where data are relatively clear and consistent, to move from data to recommendations requires a leap guided by values. The researcher’s sense of what the data imply for action may be at variance with the judgement of policy-makers. What Paul Lazarsfeld calls the ‘road to recommendations’ is uncertain ground where science is rapidly left behind.” Citação de Carol Weiss presente em Shadish, Cook e Leviton (1991)

O que se deve buscar, entretanto, é que esses valores estejam descritos, de modo que o leitor e o cidadão possam confrontá-los com seu próprio conjunto de preferências, o que é ainda mais importante num cenário democrático, em que a *accountability* se faz necessária.

5.1. Possíveis encaminhamentos

Os caminhos para incorporação de práticas avaliativas podem ter duas naturezas, uma endógena e outra exógena. No caminho endógeno, as pró-

prias agências reguladoras aprimoram o interesse pelo desenvolvimento de práticas avaliativas, percebendo o benefício em sua aplicação. No caminho exógeno, as práticas avaliativas são demandadas por agentes externos.

O caminho endógeno dificilmente seria adotado por Agências Reguladoras no Brasil, especialmente pela falta de familiaridade com esses instrumentos e consequentemente de seus potenciais benefícios. O caminho exógeno, portanto, é o que mais possivelmente poderia acontecer no caso das Agências Reguladoras brasileiras, como ocorreu nos Estados Unidos da América, segundo Shadish, Cook e Leviton (1991):

“Probably the key impetus to the establishment of professional evaluation was federal legislation mandating it and supplying funding for it.”

Ou seja, a realização de avaliações se deu por pressões externas às agências implementadoras dos programas. No caso estadunidense, essas pressões vieram a partir do Poder Legislativo, que demandou as avaliações, bem como garantiu recursos para sua realização. Resta claro que não basta apenas pressionar e exigir que avaliações sejam feitas, mas proporcionar os mecanismos para a sua efetiva realização, sejam eles via financiamento, formação de recursos humanos ou estabelecimento de parcerias.

Para implementação desse tipo de arranjo, várias são as alternativas. O primeiro seria via PRO-REG, que poderia reforçar a necessidade e o incentivo ao desenvolvimento para capacidades avaliativas *a posteriori*, não somente em avaliações *a priori*, como a AIR. O PRO-REG poderia também ser o fomentador do intercâmbio de boas práticas com ministérios, especialmente locais em que a competência avaliativa está mais institucionalizada, como nos Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social. Além disso, essa cooperação também pode ser buscada com agentes fora do meio governamental, como parcerias com universidades e intercâmbio com agências similares de outros países, uma vez que o choque de culturas pode trazer ganhos significativos.

Outra alternativa para implementação de mecanismos avaliativos seria via órgãos de controle, especialmente as auditorias internas e o Tribunal de Contas da União (TCU) ou exigências de avaliação pelo Poder Legislativo. Os órgãos mencionados são hoje focados em avaliar a compatibilidade dos procedimentos das agências com as regras (*compliance*). No entanto, uma alteração de paradigma para uma avaliação de efetividade das medidas regulatórias em relação a objetivos previamente estabelecidos ou uma *goal-free evaluation*, conforme previsto por Scriven, traria muitos benefícios.

Bibliografia

BRASIL. **Exposição de Motivos da Lei Geral de Telecomunicações**, E.M. n.o 231 /MC, de 10 de dezembro de 1996.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

CARDOSO, F.H. **Mãos à obra Brasil: proposta de governo**. Brasília: SDE, 1994.

GAETANI, Francisco; ALBUQUERQUE, Kélvia. **Análise de impacto regulatório e melhoria regulatória**. Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório. Brasília: Anvisa, p. 189-196, 2009.

GRINNELL, Richard M.; GABOR, Peter A.; UNRAU, Yvonne A. **Program Evaluation for Social Workers: Foundations of Evidence-based Practice**. Oxford University Press, USA, 2015.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public administration review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MARK, Melvin M.; HENRY, Gary T.; JULNES, George. **Evaluation: An integrated framework for understanding, guiding and improving policies and programs**. Jossey-Bass Pfeiffer, 2000.

NUNES, Edson. **Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político institucional**. Editora Garamond, 2007.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. **Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p.679-698, 2006.

SHADISH, William R.; COOK, Thomas D.; LEVITON, Laura C. **Foundations of program evaluation: Theories of practice**. Sage, 1991.