

5

Proposta de articulação regulatória

A complexidade das atividades técnicas industriais faz com que muitos assuntos envolvam simultaneamente diferentes agências reguladoras. Isto cria um potencial de conflitos e atrasos prejudiciais, tanto para os empreendedores quanto para as autoridades públicas. Como foi visto neste trabalho de tese, para enfrentar esta questão, é preciso que haja articulação e cooperação entre os órgãos reguladores para evitar lacunas, superposições de atividades, exigências desnecessárias e demoras.

A abordagem para tratar a articulação depende de ou é impulsionada por vários fatores legais, de tecnologia da informação, econômicos e técnicos. Entretanto, a base para a articulação é a existência de meios ágeis de comunicação de assuntos de interesse e fatos relevantes, tais como: emissão de licenças, eventos não usuais, acidentes, alterações gerenciais relevantes, resultados de inspeção, infrações ou ações coercitivas.

Este capítulo está organizado da seguinte forma: inicialmente é feita uma comparação de elementos de controle regulatório da CNEN, IBAMA, ANVISA, MTE e MAPA. A seguir, com base nas observações, na experiência operacional, nas análises e comparações realizadas e na observação de campo, são apresentadas algumas áreas importantes onde a articulação entre agências reguladoras é necessária e benéfica, seguidas de uma proposta de uma estrutura articulada para regulação com um portal na *web*, elementos para tomada de decisão e uma graduação de níveis de articulação entre reguladores.

5.1.

Comparação entre elementos regulatórios

Este trabalho de tese comparou os elementos regulatórios relevantes das agências reguladoras CNEN, IBAMA, ANVISA, MTE e MAPA, para o caso de licenciamento de serviços de irradiação industrial de alimentos. A seguir esses elementos estão descritos e podem ser observados em forma de tabela, no Apêndice D.

- a) CNEN/ Diretoria de Radioproteção e Segurança Nuclear/ Coordenação Geral de Instalações Médicas e Industriais

A cultura de licenciamento da CNEN provém de uma época anterior à proposição dos métodos de análise probabilística de risco, portanto as normas determinam critérios e requisitos que já provaram ser suficientes. As normas

aplicam critérios técnicos e o princípio da defesa em profundidade (ver definição do termo no Anexo 1) para especificar os requisitos de projeto, operação e garantia da qualidade. O rito de licenciamento verifica a comprovação de cumprimento de todos os requisitos normativos. Essa abordagem determinística e prescritiva resulta em margens de segurança algumas vezes exageradas, mas que têm servido aos interesses de segurança.

Em se tratando de instalações radiativas, a Resolução CNEN nº 112/2011 detalha os requisitos a serem atendidos e o rito do licenciamento. É necessário elaborar um Relatório de Análise de Segurança, elaborar planos específicos para o empreendimento e contar com um supervisor de proteção radiológica certificado pela CNEN. Não há avaliação probabilística de riscos. O requerimento é feito pelo site da CNEN. Para instalações de irradiação de alimentos, a CNEN emite aprovação de local, licença de construção, de comissionamento, de operação e de retirada de operação.

b) IBAMA - Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC). Antes de iniciar o processo, o empreendedor deverá se inscrever no Cadastro Técnico Federal (CTF) e inserir os dados de identificação do profissional responsável e da empresa. Para certos empreendimentos de maior impacto, é exigida a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto no Meio Ambiente (RIMA), cuja abrangência e critérios são pautados pelo Termo de Referência, elaborado a partir das informações específicas do empreendimento.

O EIA envolve a definição da área de influência da atividade ou empreendimento, o diagnóstico ambiental desta área, a identificação e qualificação dos impactos ambientais decorrentes da atividade ou do empreendimento, avaliação destes impactos e a proposição de medidas para a mitigação, o controle e, até mesmo, a eliminação dos impactos.

O IBAMA emite a Licença Prévia (LP) após a aprovação do EIA/RIMA e verificação de anuências e certidões, ou seja, a LP atesta a viabilidade ambiental do empreendimento. A Licença de Instalação depende do Projeto Básico Ambiental (PBA), Inventário Florestal, outorga de uso de água e outros. A Licença de Operação é emitida após a aprovação do Relatório Final de Implantação de Programas Ambientais. Durante a audiência pública, as partes interessadas debatem todos os aspectos positivos e negativos do projeto para concluir de sua conveniência ou não. Existem prazos determinados para emissão de pareceres e licenças.

Não há normas técnicas com critérios determinísticos e a avaliação das condições do empreendimento considera critérios probabilísticos. A análise de

riscos é feita com abordagens consagradas, tais como Análise Preliminar de Perigos (APP) e Mapeamento de Riscos Ambientais (MARA). A análise de riscos é seguida do cálculo de consequências e análise de vulnerabilidade socioeconômica, do meio físico e do meio biótico.

Alguns licenciamentos ambientais ficam a cargo de órgãos ambientais estaduais ou municipais.

c) ANVISA - Com relação ao tratamento de alimentos com radiação, a ANVISA verifica a conformidade tanto do processo produtivo, quanto do produto final para avaliar se foi atendido o que se propôs com o tratamento. O Decreto nº 3029/99 dá competência à ANVISA para regular os alimentos, insumos, sua embalagem, aditivos, etc. A Resolução ANVISA/RDC nº 21/2001 regula especificamente a irradiação de alimentos e é uma evolução e simplificação do extinta Portaria DINAL n.º 30/89, aplicando-se a qualquer alimento, desde que observadas condições básicas de dose máxima e dose mínima absorvida sem, contudo, impor parâmetros numéricos na legislação. Exige também que a embalagem contenha a informação: "Alimento tratado por processo de irradiação". A solicitação de licença de operação pode ser feita online, segundo os procedimentos estabelecidos na Resolução ANVISA RDC nº 01/2010.

d) Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

De acordo com a Norma Regulamentadora NR nº 16, publicada em 1978 e alterada em 1994, todos os empregadores devem elaborar e implementar o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA), com avaliações e ajustes anuais. O MTE considera riscos ambientais os agentes físicos, químicos e biológicos existentes nos ambientes de trabalho que, em função de sua natureza, concentração ou intensidade e tempo de exposição, são capazes de causar danos à saúde do trabalhador.

O PPRA deve conter no mínimo o planejamento anual com estabelecimento de metas, prioridades e cronograma; a estratégia e metodologia de ação; a forma do registro, manutenção e divulgação dos dados; e a periodicidade e forma de avaliação do desenvolvimento do PPRA. O PPRA deve estar de acordo com o disposto em outras normas, em especial com o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO), previsto na NR-7.

Não há licenciamento para autorizar o início de operação, mas o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho, a cargo do MTE, tem por finalidade assegurar, em todo o território nacional, a aplicação das disposições legais, incluindo as convenções internacionais ratificadas, os atos e decisões das autoridades competentes e as convenções, acordos e contratos coletivos de trabalho, no que

concerne à proteção dos trabalhadores no exercício da atividade laboral. As inspeções são executadas de acordo com o estabelecido no Decreto nº 4.552/2002. Mensalmente, o MTE divulga no portal um relatório sobre as ações fiscais na área trabalhista por setor econômico¹⁶.

e) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)/Departamento de Sanidade Vegetal (DSV). O uso da irradiação como medida fitossanitária para prevenir a introdução ou disseminação de pragas quarentenárias no Brasil foi aprovado pelo MAPA, por meio da Instrução Normativa IN nº 9/2011, seguindo as recomendações da Norma Internacional de Medidas Fitossanitárias. Entretanto, a exportação de alimentos tratados com radiação só poderá ser efetivada após a assinatura de acordos bilaterais entre o Brasil e os países importadores. O credenciamento no DSV das instalações interessadas em realizar o tratamento fitossanitário é feito somente após o licenciamento pela CNEN e demais órgãos reguladores. O cadastro de exportadores no MAPA tem como base legal a Instrução Normativa DAS nº 66/2003, que estabelece os requisitos e critérios para o cadastramento dos estabelecimentos que produzem, beneficiam, processam e ou exportam manga, visando o controle da qualidade, de contaminantes e de resíduos. O Manual de Procedimentos para Tratamentos Fitossanitários com Fins Quarentenários publicado pelo MAPA, em novembro de 2006¹⁷, ainda não inclui explicitamente o tratamento com radiação ionizante.

Existe uma clara interface entre as atividades das agências reguladoras estudadas e a tabela 10 no Apêndice D permite notar o peso regulatório pela variedade de tipos de licenças, quantidade de planos, programas e relatórios exigidos.

No processo de licenciamento da CNEN, grande parte dos esforços busca o entendimento do sistema tecnológico por meio de análises determinísticas que têm o intuito de assegurar a proteção do indivíduo e a segurança da fonte de radiação. Por outro lado, o IBAMA foca nas questões socioambientais, ou seja, das consequências das hipóteses acidentais identificadas na operação da

¹⁶ http://portal.mte.gov.br/seg_sau/resultados-da-fiscalizacao-em-seguranca-e-saude-no-trabalho-brasil-2010.htm

¹⁷ http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/vegetal/Exporta%C3%A7%C3%A3o/Manual_Procedimentos_Tratamentos_Fitossanitarios_Quarentenarios.pdf

instalação, as quais também são verificadas pela CNEN e MTE com abordagens diferentes. Já a ANVISA e MAPA tratam do controle de qualidade do alimento irradiado. Todas essas questões têm como fonte comum os mesmos operadores, na mesma instalação onde há fontes de radiação. Ou seja, no mínimo, um problema gerencial na instalação, ou um evento externo extremo, tem o potencial de afetar todas essas áreas sob regulação.

5.2.

Áreas onde a articulação entre agências é benéfica

Com base na revisão da literatura, experiência operacional e após a análise da situação atual, acima resumida, arrisca-se a relacionar as áreas nas quais a articulação ou o trabalho em conjunto entre órgãos e agências reguladoras traria mais eficiência e eficácia regulatória. São elas: cadastro e informações regulatórias, treinamento, elaboração de normas, ações regulatórias sobre uma mesma instalação, tais como: análise de risco, inspeções, acompanhamento de ações coercitivas, audiências públicas, emissão de licenças, atendimento a emergências e conflitos, ouvidoria e infraestrutura de apoio compartilhada. A seguir justifica-se essa escolha, sob a ótica dos constructos da pesquisa.

5.2.1.

Cadastro e registro de informações regulatórias.

Cada órgão regulador possui um banco de dados com informações das empresas sob seu controle regulatório. O conteúdo desses bancos de dados é semelhante, constando basicamente de descrição da empresa, atos de licenciamento, correspondências, relatórios inspeções e auditorias, acompanhamento de exigências, advertências, registro de pagamento de taxas e multas, etc. A maioria dos reguladores trabalha com sistema de gerenciamento eletrônico de dados e de fluxo de documentos e um sistema único integrado de informações sobre regulação aumentaria a transparência, agilidade e precisão na regulação.

5.2.2.

Treinamento e capacitação em atividades de regulação

Cada órgão regulador providencia as atividades de capacitação de seu pessoal. Mantendo-se as especificidades de cada órgão, uma possibilidade de capacitação conjunta seria, por exemplo, em metodologia de inspeções, auditorias, elaboração de regulamentos, tomada de decisão, análise de riscos, aspectos legais e éticos. A capacitação em conjunto contribuiria para a harmonização da terminologia e dos conceitos usados na regulação e na padronização de procedimentos de análises, inclusive podendo levar à definição de um critério de aceitabilidade de riscos

5.2.3.

Elaboração de normas e regulamentos

Participação na elaboração de normas e regulamentos, para evitar conflitos de competência e duplicação de esforços. O processo de elaboração ou revisão de normas e regulamentos é longo e inclui consultas públicas. Não raramente, uma agência reguladora não toma conhecimento de um regulamento que influencia ou cria potencial conflito de atividades. A participação conjunta das agências envolvidas em reuniões e consultas públicas pode ser mais bem articulada com a comunicação mais frequente entre as agências.

5.2.4.

Atividades regulatórias sobre uma mesma instalação

Situações de risco devem ser analisadas de forma clara, isenta e objetiva, buscando apenas as informações relevantes que possam contribuir para o agravamento da situação. Isto é particularmente importante quando se trata de segurança. Para executar atividades em conjunto, seria benéfico contar com procedimentos padronizados advindos, como efeito colateral, da capacitação em conjunto. O trabalho em conjunto aumenta o entendimento mútuo e conseqüentemente, o respeito profissional, reforçando a rede de reguladores. As seguintes atividades são comuns aos reguladores e, portanto, existem várias possibilidades de articulação entre as agências, entre as quais pode-se citar:

- a) Avaliação de risco integrado e dinâmico, ou seja, consideração aos riscos em conjunto e não isoladamente por cada agência e seu acompanhamento temporal;

- b) Inspeções para verificação simultânea das condições de operação;
- c) Acompanhamento de exigências e controle de ações coercitivas, para ciência de não conformidades graves identificadas por uma agência;
- d) Audiências públicas em conjunto para esclarecer e ouvir a população e seus representantes os quais nem sempre são capazes de distinguir qual é o órgão regulador dedicado a cada questão;
- e) Compartilhamento de informações úteis para subsidiar a tomada de decisão para emissão ou não de licenças e autorizações;
- f) Resolução de emergências e conflitos que atendam a todas as agências envolvidas; e
- g) Acompanhamento de processos e ouvidoria por meio de canal compartilhado de comunicação.

5.2.5.

Infraestrutura de apoio

O compartilhamento de infraestrutura física, tais como laboratórios, equipamentos, pessoal de apoio, veículos, é especialmente útil para locais distantes da sede e escritórios das agências reguladoras, em situações excepcionais e em emergências. Na prática, já existe uma grande colaboração entre os órgãos reguladores neste sentido, por exemplo, a Polícia Rodoviária Federal, no caso de transportes de material radioativo, mas a formalização da cooperação pode facilitá-la e promovê-la.

5.3.

Proposição de modelo conceitual de articulação regulatória

O objetivo da articulação regulatória é aumentar a efetividade da regulação federal que possui as dimensões descritas na seção 2.2, resumidas a seguir aqui:

- a) Atendimento adequado aos objetivos da regulação;
- b) Aderência das decisões regulatórias aos critérios estabelecidos;
- c) Clareza e abertura dos processos regulatórios com a participação ativa dos interessados;
- d) Atendimento aos padrões da qualidade estabelecidos para o controle documental; e
- e) Realização da atividade regulatória de forma menos onerosa e mais ágil.

Para realizar a articulação regulatória nas áreas citadas em 5.2, é necessário definir e difundir nas agências reguladoras fundamentos e critérios que servem de base de trabalho.

Alguns fundamentos são pré-requisitos para as ações de articulação regulatória. Com base nos constructos dessa pesquisa, na revisão bibliográfica realizada, nos resultados das entrevistas e na experiência operacional da autora e inspirado no modelo de excelência da gestão¹⁸, os fundamentos da articulação regulatória são:

- a) Atendimento à legislação;
- b) Visão sistêmica;
- c) Aprendizado organizacional;
- d) Cultura de inovação;
- e) Credibilidade;
- f) Orientação por processos e informações;
- g) Objetividade;
- h) Flexibilidade;
- i) Conhecimento sobre gerenciamento de riscos; e
- j) Colaboração institucional.

Os fundamentos são colocados em prática por meio dos seguintes critérios:

- a) Abordagem gradual para articulação;
- b) Informações compartilhadas;
- c) Estrutura e processos estabelecidos;
- d) Pessoal capacitado;
- e) Regulação por informação de riscos; e
- f) Tomada de decisão regulatória estabelecida.

A seguir, cada um desses critérios é descrito e justificado. A regulação por informação de riscos está apresentada em detalhes no capítulo 4.

¹⁸Modelo de Excelência da Gestão®: Uma visão sistêmica da gestão organizacional:
<http://www.fnq.org.br/site/376/default.aspx>

5.3.1. Abordagem gradual para articulação

Pode-se definir o grau de articulação entre pares de agências reguladoras dependendo do número de ações de articulação implantadas. Este trabalho de tese propõe uma classificação da articulação em seis níveis para melhor caracterização e controle da evolução do atingimento de metas regulatórias baseado em articulação entre tais agências. O nível de articulação inicial refere-se a não existência de qualquer interação; no nível 3, a articulação, embora em estágio preliminar já apresenta benefícios, pois já há uma transformação visando aumentar a efetividade da regulação. O nível 6 é o nível de máxima articulação quando as decisões são tomadas em conjunto e a eficiência e eficácia regulatórias são levadas em consideração. A Tabela 7 mostra estes níveis e a descrição de cada um com exemplos.

Tabela 7 - Níveis de articulação regulatória, visando eficiência e eficácia.

Nível	Descrição	Exemplo
0	Sem articulação entre as agências reguladoras	Não há interação ou qualquer comunicação oficial entre as agências reguladoras.
1	Interação informal e eventual	Conflitos de competência legal identificados. Consultas eventuais, reuniões, consideração eventual à outra área de competência.
2	Existência de mandamento legal para articulação	Formalismos legais para haver interação ex. portaria interministerial, convênios, acordos, etc.
3	Nível 2 + Prática regular de atividades em conjunto	Regularidade de participação em reuniões para elaboração de regulamentos técnicos, audiência pública em conjunto, alteração de procedimentos visando a efetividade regulatória, etc.
4	Nível 3 + Compartilhamento automatizado de informações	Portal único na Internet para serviços <i>online</i> , informações, interações, etc.
5	Nível 4 + Avaliação integrada e dinâmica dos riscos automatizado	Avaliação de riscos em conjunto, acompanhamento sistemático das instalações e atividades controladas.
6	Nível 5 + Emissão de licença única	Decisões regulatórias em conjunto.

FONTE: a autora.

De acordo com esta tabela, pode-se dizer, com base em experiência profissional da autora, que a articulação entre as agências estudadas para o caso de irradiação de alimentos é de nível zero. Entretanto, com relação a instalações nucleares, o nível de articulação é 3, exceto com o MTE e ANVISA, cujo nível de articulação com a CNEN é zero.

5.3.2.

Compartilhamento de informações - Portal iRegGov

O compartilhamento automatizado de informações e conhecimento para regulação é possível por meio de um banco de dados único. Os reguladores têm uma visão específica sobre o mesmo objeto, cuja atualização de informações é contínua. O cadastro único de empresas e o banco de dados de informações atualizadas já permitem maior articulação e garantem uma maior efetividade das ações reguladoras. A Figura 19 ilustra esta proposta, onde os diferentes reguladores podem acessar, na vista que os convém, os dados de uma empresa, tipicamente importantes para a regulação, tais como o cadastro, análise de riscos, atos de licenciamento concedidos e prazos de validade, relatórios de inspeção, processos em andamento, sanções e registros diversos, como pagamento de taxas e respostas a não conformidades.

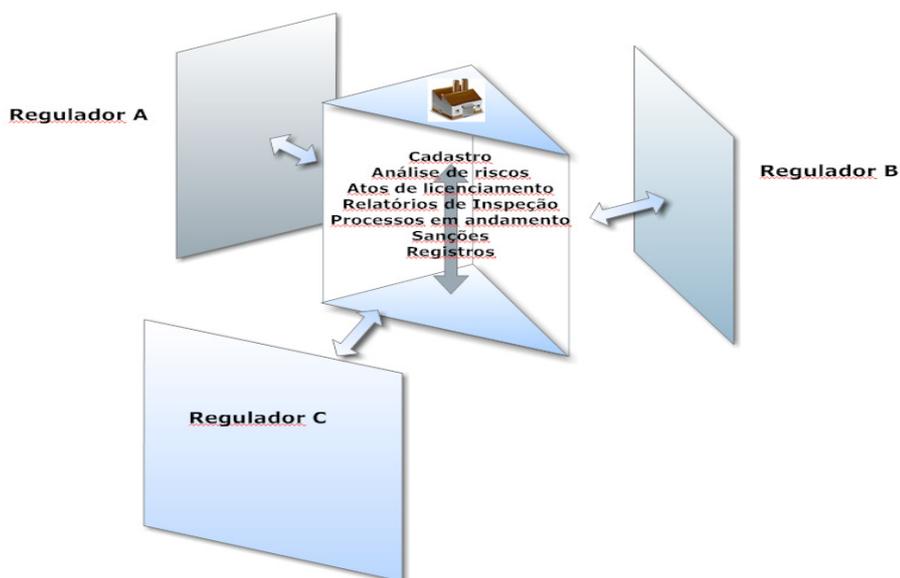


Figura 19 - Visões objetivas de diferentes reguladores sobre a mesma instalação a ser licenciada.

A tecnologia da informação (TI) é essencial para alavancar a articulação entre agências reguladoras, conforme visto no exemplo de sucesso do SISCOMEX. Henderson e Venkatraman (1999) tratam dos desafios do alinhamento estratégico de negócios com as facilidades que a TI pode oferecer, mas alertam que a evolução tecnológica é contínua e, portanto, o sistema informatizado deve sempre ser facilmente adaptável. Como comprovado nas entrevistas relatadas no capítulo 3, não existe restrição ao uso da Internet para o monitoramento dos riscos ou para transmissão de dados.

Com base nas evidências dos estudos e nos exemplos de portais dos órgãos regulatórios, a seguir é apresentada uma proposta de desenho de portal na Internet “iRegGov”¹⁹, que se propõe seja o local de convergência das ações, permitindo uma maior articulação, transparência, acesso a informações, de acordo com a Lei nº 12.527/11, e efetividade regulatória. O mapa do portal proposto tem as seguintes áreas principais: informações, serviços online, interatividade com a sociedade, denúncias, alerta e informes, aplicativo para avaliação integrada e dinâmica de riscos.

As ações da rede de reguladores se tornam interativas e transparentes graças à ferramenta *web 2.0*, hoje já difundida nos sistemas informatizados. O Portal da internet proposto, iRegGov, permite a interação *online* entre as agências reguladoras além de disponibilizar o conteúdo, na forma adequada, aos usuários por meio de diferentes canais de comunicação, tais como vídeo, *podcasts*, e outros produtos de inovação. As explicações de termos e esclarecimentos surgem na forma de *hiperlinks*. Os aplicativos para dispositivos como celulares, *tablets* trazem mobilidade ao sistema que poderia ser acessado por qualquer navegador de internet.

A rede iRegGov possuiria um servidor central e as agências podem acessar diretamente pela Internet (Figura 20). A topologia de rede é semelhante à rede iberoamericana de reguladores nucleares e radiológicos²⁰. Os dados ficariam armazenados no servidor com *backup* múltiplo, podendo ser em nuvem.

¹⁹O nome iRegGov foi inspirado nos dispositivos e sistemas construídos para a “i”nternet, com o objetivo de contribuir para as ações de Regulação do Governo.

²⁰ <http://www.foroiberam.org>

A gestão do conteúdo é feita por um grupo de representantes dos reguladores participantes da rede.

O Decreto nº 3.507/2000 estabelece a obrigatoriedade da aferição do grau de satisfação dos usuários com o atendimento recebido pelos órgãos da Administração Pública Federal. Portanto, o portal da internet deve, além de facilitar a regulação, permitir o acesso à informação, deve ser o canal de aferição do grau de satisfação das partes interessadas.

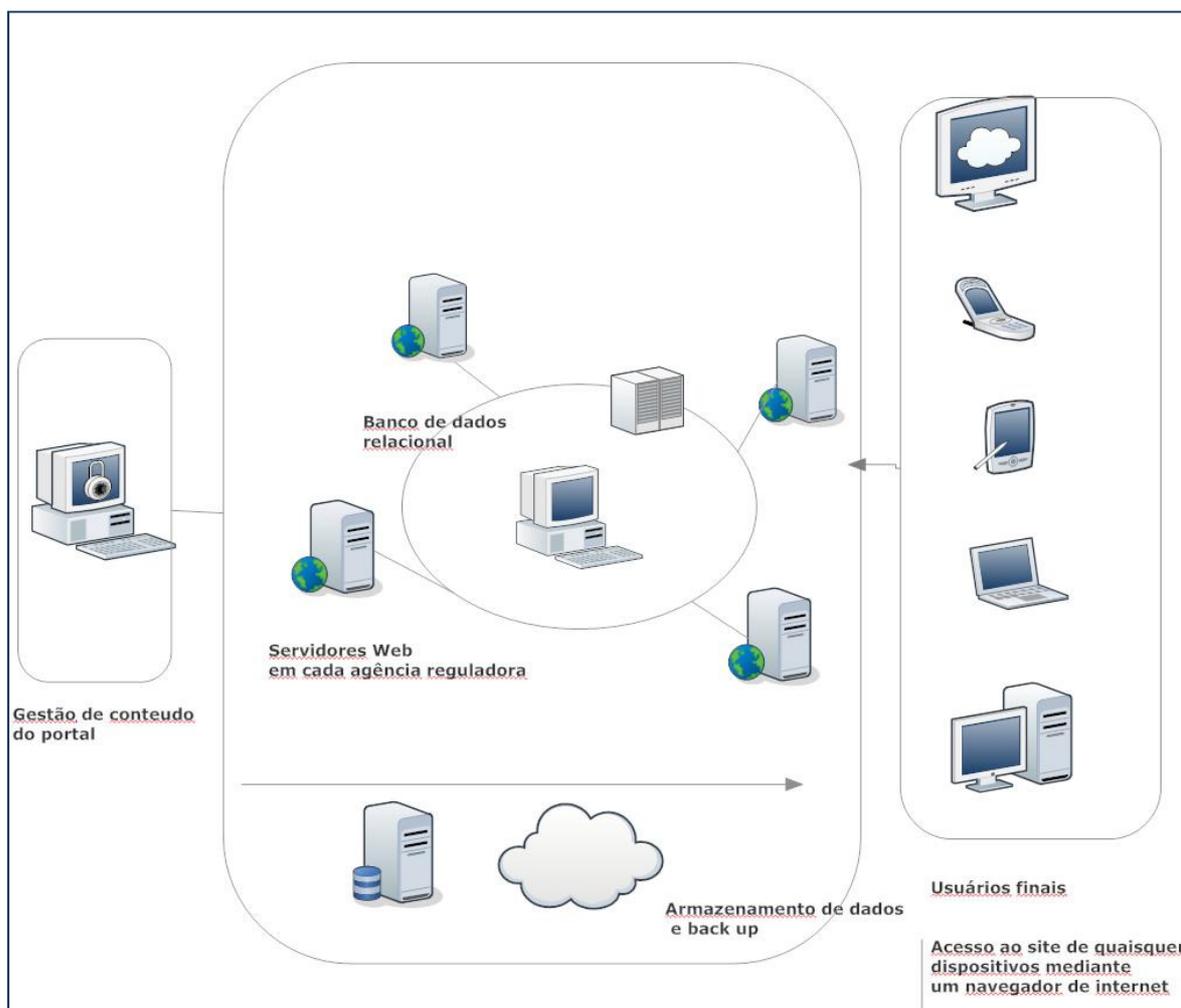


Figura 20 - Topologia da rede de reguladores iRegGov.

Propõe-se que o iRegGov tenha o seguinte conteúdo:

a) Informações

- Atividades e empreendimentos sujeitos a licenciamento e controle;
- Competências de cada agência reguladora;
- Legislação e regulação;
- Resoluções, Portarias, Acórdãos, Súmulas;

- Atas de reuniões;
- Convênios;
- Convenções Internacionais ratificadas pelo Brasil;
- Relação dos instrumentos de licenciamento (licenças e autorizações);
- Valor de taxas de licenciamento;
- Relatório TCU, CGU, acompanhamento de ações do MPF;
- Sistema Integrado de Bibliotecas;
- Dados e Estatística;
- *Links* úteis (para cada agencia e outros *links*);
- Glossário;
- Educação e conhecimento - espaço destinado à publicação de conteúdo técnico-científico produzido pelas Agências e de suas campanhas educativas. Aqui, estudantes e educadores podem encontrar material de apoio para trabalhos e aulas, bem como ter acesso a informações a respeito de projetos desenvolvidos pelas agencias e instituições parceiras. A educação é um importante passo na garantia da qualidade de vida da população; e
- Pesquisa no portal: por termo-chave e pesquisa avançada.

b) Serviços *online*

A organização do espaço para serviços que podem ser realizados diretamente no site segue o roteiro a seguir. A Figura 21 ilustra a Proposta de organização do portal com a sequência de páginas para serviços *online* da internet. O mapa do portal pode ser visto abaixo;

- Cadastro único;
- Identificação e Avaliação de riscos para licenciamento: Onde e como licenciar (opção para selecionar o procedimento para o qual deseja conhecer o roteiro e documentação necessária). Atividades e empreendimentos sujeitos a licenciamento e controle. Orientações;
- Requerimentos e formulários eletrônicos;
- Pagamento de taxas via portal em ambiente seguro;
- Consulta ao andamento de solicitações;
- Busca e pesquisa por empresas autorizadas;
- Busca e pesquisa por pessoas físicas certificadas;
- Busca e pesquisa de empresas que sofreram Penalidades (Advertência, Cassação, Declaração de Inidoneidade, Multa, Suspensão);

- Consulta à autenticidade de licenças (Entrada: tipo de licença, nº da licença e órgão expedidor. Saída: autenticidade confirmada ou não);
- *Chat* atendimentos *online*; e
- Solicitação de recursos e revisão de decisões.

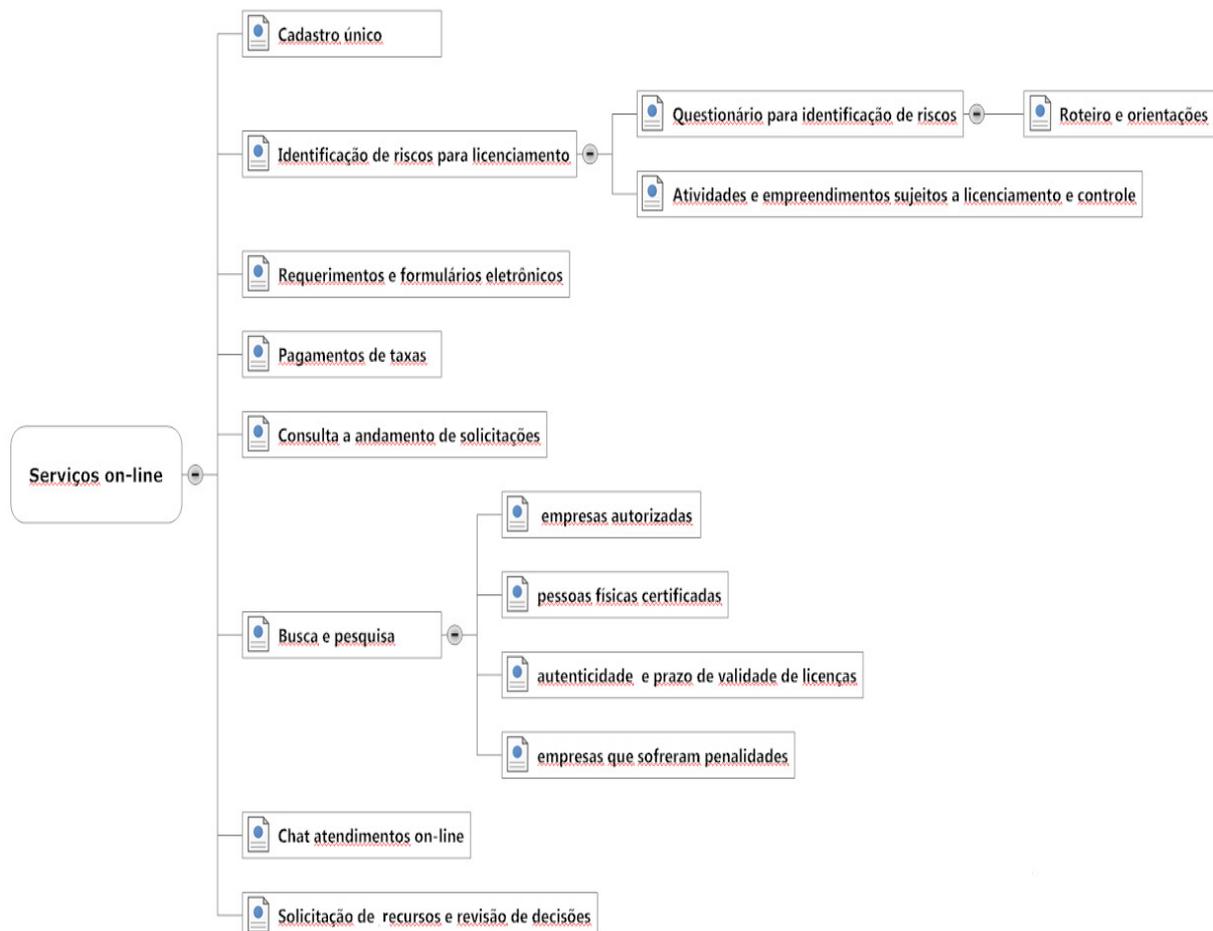


Figura 21 - Proposta de organização do portal: mapa da página sobre serviços *online*.

- Aplicativos:** Por exemplo: Avaliação integrada e dinâmica de riscos.
- Área restrita** para os grupos de trabalho das agências reguladoras e empresas envolvidas. *Upload* de arquivos para trabalho em comum. Sala de telepresença.
- Interatividade com a sociedade**
 - Agenda Regulatória: uma ferramenta de planejamento em que se estabelece um cronograma de atividades prioritárias, com uma abordagem organizada e estruturada, a fim de garantir maior transparência, clareza e previsibilidade na sua atuação e assim, promover o desenvolvimento saudável e sustentável do setor regulado;
 - Audiência Pública;

- Consulta Pública;
 - Ouvidoria;
 - Pesquisa de opinião (métricas, frequência de avaliação);
 - Perguntas frequentes;
 - Sala de Imprensa - Com busca: notícias, eventos, informativos;
 - Encontro nacional de informação regulatória;
 - Transparência pública²¹;
 - Denúncias diretas e simples por “*Crowdsourcing*”; e
 - Aplicativos para dispositivos móveis para serviços que independem de internet: informações, denúncias, etc.
- f) **Alertas e Informes**
- Notificações: um espaço para que os usuários reportem situações de risco;
 - Atendimento a emergências; e
 - Acompanhamento de emergências em outros locais, que sejam de interesse.

5.3.3. Estrutura e processos regulatórios

Pelas entrevistas com os profissionais (capítulo 3), ficou claro que todos os setores entendem que pode haver melhorias na área de regulação para a convergência de ações e para evitar a duplicação de esforços. As opiniões apontam para a centralização, articulação e melhor definição de competências legais.

A estrutura de articulação entre agências reguladoras aqui proposta vai além da celebração de acordos e convênios entre agências e depende da colaboração contínua em forma de uma rede centralizada, cujas ações são viabilizadas por um portal na Internet. A estrutura em rede é uma forma ideal de promover articulação e realizar tarefas em conjunto, mantendo as características e objetivos de cada organização, mas facilitando o atingimento de objetivos comuns. Tomaél (2008) identificou e analisou os conceitos, as abordagens e os

²¹ <http://www.transparencia.gov.br>

modelos de redes de conhecimento presentes na literatura científica e mostrou que existem múltiplas perspectivas. Observa que a rede, como uma nova forma organizacional, passou a ocupar um espaço relevante na atualidade, marcadamente conduzida pela tecnologia da informação e dos processos, produtos e serviços mais intensivos em conhecimento.

O Comitê Brasileiro de Regulamentação (CBR) criado pela Resolução CONMETRO nº 2/2005, tem como função aprimorar as práticas reguladoras nacionais, respeitando os objetivos, as especificidades e as diferenças estabelecidas nas leis que regem os órgãos e entes reguladores. Cabe ao CBR estabelecer planos e programas e coordenar os grupos de trabalho setoriais para a implementação das atividades. Entretanto, apenas a existência do CBR e dos grupos de trabalho não tem trazido os resultados desejados, mas seria, por natureza, a organização ideal para gerir a articulação regulatória.

Uma rede de reguladores que vise a emissão de licença única federal (articulação nível 6) deve contar com certo grau de planejamento centralizado para atingir as metas com efetividade. Para tal, um Sistema de Articulação da Regulação Federal (SARF) com representantes do mais alto nível hierárquico das agências reguladoras seria a unidade sugerida aqui para tomada de decisões estratégicas. Como as agências reguladoras estão vinculadas a ministérios diferentes, a lógica indica que o SARF poderia estar vinculado à Casa Civil da Presidência da República.

As atividades dos grupos de trabalho setoriais seriam incrementadas, incluindo, por exemplo, a análise integrada e dinâmica de riscos. Cada um dos grupos de trabalho (GT) seria composto por representantes das agências reguladoras relevantes para o objeto em apreço. Por exemplo, no caso de análise de riscos de forma integrada e dinâmica em uma instalação de irradiação de alimentos, as agências federais seriam, a princípio, CNEN, IBAMA, ANVISA, MTE, MAPA e Ministério da Pesca e Aquicultura, caso a irradiação de pescados e frutos do mar esteja envolvida.

A regularidade de execução de ações é fundamental para manter a rede ativa e mobilizada. A experiência mostra que uma rede de relacionamentos profissionais, apesar de ser baseada em tecnologias da informação e reuniões telepresenciais (via Internet), a regularidade de reuniões presenciais mantém o interesse e a motivação.

Entretanto, a rede, assim como os objetivos da regulação, permanece vinculada ao contexto que a gera, ou seja, ao ambiente social, econômico, político e cultural no qual ela evolui e que a direciona. A rede irá fortalecer o

relacionamento organizacional à medida que facilitar a aquisição do conhecimento e a cooperação por um objetivo comum.

Na prática, a gestão da rede de reguladores deve contar com um grupo de gestão do conhecimento (Figura 22) e um apoio de informática para manter a base de dados organizada e íntegra. O grupo poderia também realizar avaliações sobre sua eficiência por meio de indicadores de desempenho. Esse mesmo grupo poderia tratar das atividades de capacitação de especialistas em regulação que são comuns a todas as agências. A gestão do conhecimento irá indicar quais atividades são realizadas nos grupos restritos, quais informações são sigilosas por força legal e quais são disponibilizadas ao público, de modo a manter a transparência, mas com coerência, precisão e respeitando as necessidades práticas legais do sigilo.

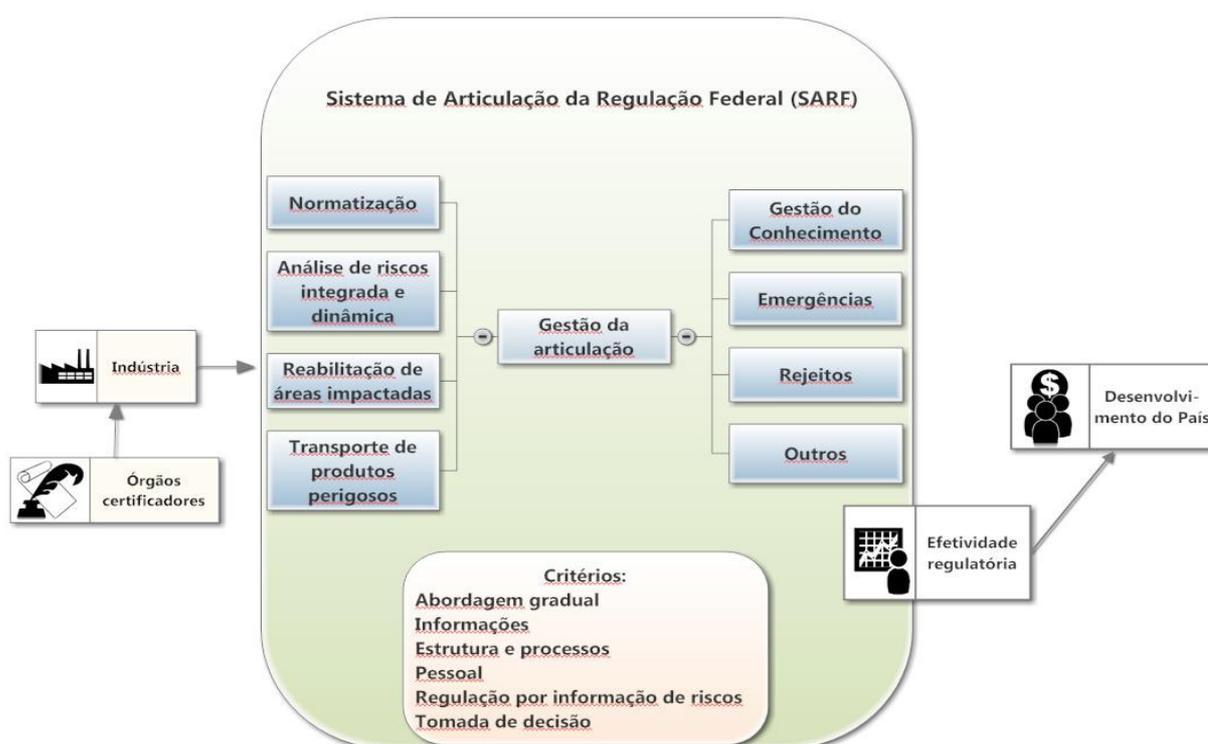


Figura 22 - Proposta de estrutura de regulação federal em forma de rede. Cada uma das áreas técnicas é composta por representantes das agências reguladoras relevantes, havendo uma coordenação central e a difusão dos preceitos de gestão do conhecimento. FONTE: a autora.

A atuação dos reguladores em uma rede que almeje a obtenção de resultados conclusivos das atividades, mais do que simples troca de informações, deve contar com um conjunto de procedimentos e regras de conduta para resolver conflitos de interesses, definir canais de relacionamentos

internos e externos e preservar informações relacionadas com a área de estudo. Deve-se garantir que os profissionais estejam atualizados e que haja uma verificação pelos pares dos resultados dos grupos de trabalho. A influência das Procuradorias Federais em cada agência reguladora é relevante e deve ser considerada, uma vez que são as que dão parecer final sobre as ações de alto nível das agências reguladoras.

Por outro lado, é importante haver certa flexibilização. Regras desnecessariamente rígidas podem “engessar” a atividade de regulação de cada órgão. Também é importante certa flexibilidade para viabilizar a participação de servidores de agências reguladoras em atividades articuladas nos grupos de trabalho e a internalização dos resultados obtidos pela rede de reguladores. A estrutura organizacional altamente hierarquizada, normas internas rígidas e estilos diferentes de análise, tomada de decisão e de gestão de recursos humanos e finanças podem dificultar a colaboração e atuação em conjunto. Os dirigentes são os principais mobilizadores e devem estar motivados para tal.

5.3.4. Disponibilidade de pessoas capacitadas

O correto dimensionamento e a capacitação do órgão regulador são fundamentais para que seja mantido um controle adequado das atividades que oferecem riscos.

Pelo ineditismo de algumas aplicações da radiação ionizante, os reguladores menos experientes, desconhecendo dita aplicação, tendem a demorar em emitir licença, ou em elaborar regulamentos e acordos. Um dos riscos apontados pela área de PD&I nas entrevistas relatadas no capítulo 3 foi a aposentadoria dos profissionais experientes e a demora em contratar novos para substituí-los. A falta de especialistas no país pode ser um entrave ainda maior para áreas de tecnologia de ponta ou muito específicas, por exemplo, a irradiação de alimentos, tanto para a regulação quanto para as iniciativas industriais.

O Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG)²², criado em 2007, tem a finalidade, entre outras, de

²² <http://www.regulacao.gov.br/>

contribuir para a melhoria do sistema regulatório e da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório. O PRO-REG, em parceria com a ENAP, organiza cursos na área de regulação.

Além da capacitação e treinamento de reguladores, um fator importante é a motivação para compartilhamento de opiniões. A necessidade de adquirir, organizar e compartilhar conhecimento especializado, por exemplo, para avaliação integrada e dinâmica de riscos, exige um ambiente propício para se chegar a um consenso sobre a importância relativa dos riscos e definir os dados de entrada subjetivos (WIELAND, 2010). A discussão entre os reguladores é necessária e faz parte de um processo dinâmico de aprendizagem.

Wieland, Macedo-Soares e Lustosa (2010) analisam as novas competências necessárias para ambientes em que a colaboração mútua é necessária.

Nesse sentido, são apresentados aqui alguns elementos de gestão e conhecimento e motivação que são importantes para obter a colaboração contínua de especialistas para promover a organização do conhecimento e divulgação, para gerar resultados e benefícios para todos os participantes. A proposta tenta ser geral, a fim de fornecer alguma flexibilidade na estruturação da rede profissional.

Na construção do conhecimento, o modelo espiral de Nonaka e Takeuchi (1997), com as quatro dimensões para a conversão de conhecimento tácito (Figura 23 - Modos de conversão do conhecimento (Nonaka e Takeuchi, 1997). Figura 23), fornece uma estrutura básica e elementos de gestão de conhecimento em rede profissional:



Figura 23 - Modos de conversão do conhecimento (Nonaka e Takeuchi, 1997).

a) Socialização (conversão de conhecimento tácito a conhecimento tácito)

– disponibilização de funcionalidades para o estabelecimento de grupos e subgrupos, e da disponibilidade de canais de comunicação como e-mail, chat, mural de informações (por exemplo: blogs) e pastas para arquivos compartilhados.

b) Externalização (conversão de conhecimento tácito a conhecimento explícito) - organização do conhecimento geral da rede em termos de documentos, relatórios, eventos, notícias, informações pessoais dos participantes, etc.

c) Combinação (conversão de conhecimento explícito a conhecimento explícito) - é principalmente realizada durante a execução das atividades em rede. Cada agente em um grupo de trabalho da rede traz o conhecimento disponível na rede ou externa a ela, a fim de contribuir para o sucesso da ação.

d) Internalização (conversão de conhecimento explícito a conhecimento tácito) - é uma fase subjetiva, que será alcançada pelos agentes, continuamente, participando e atuando na rede.

Todos esses elementos são importantes para a obtenção sistemática de resultados e para a internalização do conhecimento adquirido em cada agência reguladora em longo prazo. Doz e Hamel (1998:33-56) elucidam a criação de valor por meio de alianças estratégicas, a aprendizagem colaborativa e a internalização para empresas que competem globalmente.

A experiência com redes de relacionamento profissional mostra que é necessário evitar que o canal de comunicação entre as partes interessadas seja feito regularmente apenas por um profissional, entretanto, deve-se garantir a constância e a fidelidade de atuação. Ou seja, a representação em uma rede de reguladores deve refletir a opinião da agência reguladora e não a opinião individual. Para tal, seria necessária a discussão interna de propostas e pareceres técnicos, com a justificativa das opiniões, ou seja, ramificando internamente a rede de reguladores.

A colaboração mais efetiva dos especialistas reguladores motivados a atuar em rede, leva à aprendizagem, combinação e construção de novos conhecimentos. O conceito e a dinâmica de redes profissionais, sociais, portais com referências bibliográficas e até da Wikipédia, são fatores que estão proporcionando uma mudança de cultura de trabalho para uma participação em rede mais interativa, mesmo que à distância.

Em cada grupo de trabalho setorial, é necessário identificar um conjunto de membros mais ativos e apoiá-los, de modo a incentivar colegas a participar nas discussões e a obtenção de resultados. O papel proativo de um líder do grupo é ao mesmo tempo motivador e facilitador da organização e comprometimento.

A motivação para a participação contínua na rede será sempre um desafio. Para manter o interesse e capacidade de atração, uma rede profissional deve ser, antes de tudo, bem organizada e baseada em regras claras. Deve manter

todos os membros informados e responder a questões rapidamente. A desmotivação aparece quando um participante deixa de receber notificações ou quando suas questões não são respondidas, ou quando a tecnologia de canais de comunicação existente não é implementada com agilidade. Por exemplo, a tecnologia atual compreende os aplicativos que podem ser usados em dispositivos móveis, como celular e *tablets* a qualquer momento do dia e em qualquer lugar.

No entanto, para redes profissionais, talvez o mais atraente seja participar em uma rede com metas definidas que leve o grupo a uma situação de destaque e na qual os indivíduos talentosos e de referência na profissão também façam parte, como por exemplo, os peritos mais experientes e diretores das agências reguladoras. Ou seja, um elemento para motivação é acreditar que o trabalho em equipe multidisciplinar e interinstitucional será capaz de mudar o cenário e aumentar a eficiência e eficácia regulatória. Uma visão desafiadora, grupo qualificado e metas intermediárias factíveis com prazos determinados são elementos necessários para manter a motivação na rede de reguladores.

5.3.5.

Tomada de decisão regulatória

Em muitas situações, a tomada de decisão regulatória está contextualizada em situações imprevistas, falta de informações completas, informações incertas ou contraditórias, eventual desacordo entre os especialistas de segurança, urgência real, ou percebida, de tomar uma decisão e/ou uma compreensão incompleta das consequências de uma decisão (WIELAND; ALMEIDA, 2011). As decisões reguladoras, mesmo no nível técnico, envolvem também avaliações subjetivas, por isso o papel do regulador deve sempre ficar bem claro, tanto para os operadores, para o público e seus representantes, quanto para o próprio corpo técnico do órgão regulador.

O órgão regulador, por exemplo, verifica se o operador está cumprindo as normas de segurança, os critérios e requisitos acordados. Nada que o regulador faça irá diminuir a responsabilidade do operador pela segurança de uma instalação (IAEA, 2010a). Por sua vez, o regulador deve ser capaz de justificar as suas decisões, informando os objetivos, princípios e critérios associados nas quais suas exigências e decisões estão baseadas. Além disso, deve manter a coerência e consistência e independência de seus atos com relação a outros interesses (OECD/NEA/CNRA, 2005). Para tal, é necessário que argumentos técnicos bem fundamentados sejam elaborados de forma objetiva, em linguagem

precisa, mas acessível ao não especialista e que estejam disponíveis, de modo a permitir uma opinião pública bem informada que possa influenciar conscientemente as decisões legislativas e reguladoras (WIELAND, ALMEIDA, 2011).

A tomada de decisão depende de informações validadas, pessoal qualificado e da avaliação dos riscos. A decisão envolve várias instâncias hierárquicas do regulador e da participação da sociedade e deve permitir a transparência em todo o processo (CONMETRO, 2007; IAEA, 2010a; WIELAND, ALMEIDA, 2011). As etapas usuais de tomada de decisão para licenciamento de um novo empreendimento estão tratadas nas referências (OECD/NEA/CNRA, 2005) e (WIELAND, ALMEIDA, 2011).

Considerando-se que o licenciamento é realizado por diferentes agências reguladoras, propõe-se uma adequação das etapas de tomada de decisão para constituir uma estrutura decisória articulada entre várias agências, visando um processo de regulação mais eficiente e eficaz, conforme abaixo:

- a) Definir quais são os tipos de empreendimentos que dependem de licença de diferentes órgãos ou agências reguladoras federais;
- b) Estudar o caso, relacionar riscos;
- c) Coletar dados e informações, por exemplo, o histórico de licenciamento, relatórios de eventos recentes e relatos de casos de situações semelhantes em outras instalações do país ou do exterior;
- d) Definir os objetivos específicos do licenciamento e consolidar um termo de referência, elencando os regulamentos, requisitos e critérios normativos aplicáveis de cada regulador, evitando a duplicação das exigências ou informações desnecessárias, atitudes individuais e reativas das agências. O termo de referência deve incluir um cronograma de regulação, de modo a tornar previsível o prazo para a emissão de licença;
- e) Realizar as avaliações técnicas e inspeções das diversas agências em conjunto, considerando a influência e interação entre os riscos e as análises a serem realizadas. Além de facilitar o trabalho do empreendedor, a interação entre os inspetores facilita o aumento de entendimento dos problemas e possíveis soluções. Para isso, será necessário, de antemão, unificar o critério de aceitabilidade de riscos. Se o regulador não tiver enfrentado uma situação semelhante antes, será necessário analisar cuidadosamente os conhecimentos técnicos e os recursos necessários para provê-los a tempo. O dimensionamento de recursos humanos para a

demanda de regulação é fundamental para evitar que o regulador seja o gargalo no desenvolvimento industrial;

- f) Utilizar rotineiramente um sistema informatizado único que permita a visualização do cadastro e do acompanhamento do licenciamento, com os resultados de avaliação de riscos e de inspeção;
- g) Envolver partes interessadas: antes de tomar uma decisão final sobre uma questão, os reguladores devem ter certeza que as partes interessadas foram ouvidas. Essas partes interessadas podem incluir operadores de instalações, organizações privadas, autoridades governamentais nacionais e locais, grupos de interesse público e o público em geral;
- h) Após rever a contribuição das partes interessadas e os fatos à luz dos critérios relevantes, os reguladores devem tomar uma decisão. Claramente, quando a questão envolve a segurança e proteção da população, os reguladores devem assegurar que os seus critérios de proteção básica estão atendidos, acima de todas as outras considerações;
- i) Redigir e publicar a decisão: no interesse de garantir a transparência e a coerência em seu processo de tomada de decisão, os reguladores preparam uma descrição clara da decisão final com a sua base de avaliação e a tornam pública no diário oficial da união. A redação da decisão deve evitar potenciais conflitos tanto do ponto de vista técnico, quanto jurídico;
- j) Demonstrar transparência: manter um portal na Internet, conforme apresentado na seção 5.3.2 deste trabalho de tese; e
- k) Avaliação da decisão: para garantir que os riscos sejam bem geridos, é importante avaliar as decisões após um intervalo adequado para verificar se as medidas tomadas foram bem sucedidas, se precisam de retificações, qual foi o impacto da decisão e se poderia ter sido mais bem preparada, à luz de novos conhecimentos; se as metodologias utilizadas para a avaliação de risco e análise custo-benefício, ou as suposições feitas foram adequadas.

As avaliações da decisão são importantes para incentivar um sistema de acompanhamento e avaliação do progresso do regulador (HSE, 2001). Há casos em que a evolução tecnológica reduz ou virtualmente elimina riscos, como o uso de raios X de intensidade muito baixa. O histórico de decisões pode servir de base para elaborar procedimentos simplificados aplicados a casos frequentes e para identificar casos de baixa probabilidade e impacto que podem ser apenas monitorados de forma simplificada, ou até mesmo isentos de regulação.

Vale ressaltar que as etapas acima, são iterativas e visam embasar legal e tecnicamente as decisões, evitando impactos desnecessários e até argumentações judiciais.

A tomada de decisão conjunta entre agências reguladoras já estabelecidas é complexa. Informalmente, as agências se comunicam para conhecer o parecer sobre um pedido de licença ou, de forma mais burocrática e demorada, uma agência aguarda a manifestação da outra.

Em um contexto de dificuldade de se conseguir licenças, existe o risco de formação de monopólio na irradiação de alimentos. Por isso, os reguladores devem ficar atentos para atender aos princípios de Proporcionalidade, ou seja, o alcance dos objetivos de maneira eficaz, com mínimo impacto na livre competição, não impondo restrições além do necessário e da Equidade, ou seja, as obrigações e sanções devem ser tratadas e aplicadas de forma impessoal e consistente. Situações similares devem ser examinadas para evitar tratamentos injustificadamente diferentes. A estrutura proposta aqui facilita o tratamento igualitário, além de aumentar a eficácia regulatória, tornando mais fácil a formação de uma jurisprudência.

5.4.

Validação do modelo de articulação regulatória proposto

A análise preliminar do modelo proposto utilizou entrevistas e a ferramenta matriz SWOT²³. Esta análise se divide em:

- a) ambiente interno (forças e fraquezas), ou seja, principais aspectos que diferencia o modelo da situação atual; e
- b) ambiente externo (oportunidades e ameaças), que são as antecipações do futuro, de acordo com as perspectivas de evolução em face de fatores externos.

A conjugação do ambiente interno e externo pode ser determinante para o sucesso de um plano ou estratégia e indicam as áreas que merecem mais atenção.

²³ O termo SWOT é uma sigla oriunda do idioma inglês, e é um acrônimo de Forças (*Strengths*), Fraquezas (*Weaknesses*), Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*) e foi criada para organizar a análise estratégica de organizações.

Com o propósito de uma primeira validação, o aqui proposto modelo conceitual de articulação regulatória foi apresentado para sete reguladores seniores em fevereiro de 2012, alguns especialistas em planejamento estratégico do governo federal, atuação em rede internacional e em tecnologia da informação. Após a apresentação do modelo, as seguintes perguntas abertas foram feitas:

- 1) A articulação regulatória proposta nesse modelo é relevante? Por quê?
- 2) O modelo conceitual apresentado é tecnicamente exequível? Por quê?
- 3) O modelo conceitual apresentado é culturalmente exequível? Por quê?
- 4) Qual seriam as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças do modelo proposto?
- 5) Qual seria a principal mudança organizacional na agência reguladora na qual você trabalha para que haja implementação de um grau maior de articulação regulatória?

As respostas obtidas para as questões 1, 2, 3 e 5 estão compiladas na Tabela 8. Pode se observar que existe uma aceitação do modelo pela sua relevância e exequibilidade. Não foi difícil para os entrevistados identificarem o passo seguinte para aumentar a articulação nas suas áreas de atuação.

Tabela 8 - Avaliação crítica do modelo conceitual de articulação regulatória.

Item	Avaliação
Relevância	<p>Sim. Dada a complexidade da regulação federal, a articulação é inevitável. Não cabe mais uma área desconectada da outra.</p> <p>Os beneficiários diretos são os licenciados e os reguladores que se tornam mais profissionais. Indiretamente, a população será beneficiada pela redução do preço dos produtos e serviços e pelo desenvolvimento do País.</p>
Exequibilidade técnica e cultural	<p>Sim. A oferta tecnológica é tal que não há justificativa para trabalhar isoladamente. Existem exemplos de articulação com sucesso, como o SISCOMEX, como o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE). Culturalmente depende de ajustes nas organizações que podem ser resolvidas com reuniões para reforçar a credibilidade e respeito profissional e com a pressão da sociedade.</p> <p>Pode haver resistência a mudanças nas agências. Tecnicamente, seria mais fácil implementar o modelo em módulos, com cronograma de adaptação para cada nível.</p>

Item	Avaliação
Principal mudança organizacional para aumentar a articulação	<p>Identificar os pontos de conflito potenciais e alterar procedimentos de forma a reduzir a duplicação de trabalho</p> <p>Celebrar convênio de cooperação mútua.</p> <p>Treinamento em regulação.</p> <p>Criação de órgão interno dedicado a comunicações com outras agências reguladoras.</p> <p>Envolvimento dos procuradores federais de cada agência para esclarecimentos mútuos.</p> <p>Os reguladores devem ter em mente que o desenvolvimento do país depende da agilidade e competência das agências reguladoras.</p> <p>Várias informações não sigilosas poderiam ser disponibilizadas para facilitar o atendimento aos requisitos regulatórios.</p>

As respostas à quarta questão contribuíram para a construção da matriz SWOT. A seguir estão relacionados os pontos fracos, pontos fortes, ameaças e oportunidades, os quais podem ser vistos de forma resumida na Figura 24.

Pontos fracos:

- b) A análise de riscos deve ser em ambiente reservado, pois a população em geral pode entender mal os resultados da análise e criar uma percepção negativa da atividade ou da atitude em face de riscos;
- c) O trabalho em rede depende da atuação de profissionais, que se não forem bem escolhidos e preparados, podem dar uma visão parcial ou individual ou ainda, não resistirem em situações de conflitos de interesses. A escolha de representantes nos grupos de trabalho é sempre subjetiva, mas deveria ser desenvolvida a habilidade de negociação e argumentação. Algumas agências apresentam grande rotatividade de pessoal e será necessário um esforço extra em treinamento para manter a continuidade do trabalho em cada agência;
- d) Como em qualquer trabalho em rede, a responsabilização por falhas ficará por conta do “sistema” e não individualmente por órgão regulador;
- e) As organizações podem talvez evitar trabalhar em conjunto pela percepção de que teriam que abrir mão de sua individualidade, competência legal, autonomia e poder ou para não demonstrar eventuais deficiências;

- f) Dificuldade de estabelecer os limites de atuação de cada agência nos grupos de trabalho. Deve-se evitar que agências não relevantes a uma matéria participem das discussões ou decisões;
- g) No nível de macroprocesso, a ideia não terá resistência. Entretanto, ao se discutir as capilaridades poderá haver uma disputa para prevalecer o próprio sistema, evitando grandes alterações no seu modo de operação; e
- h) Deveria haver um mecanismo legal para disciplinar a adequação do sistema de regulação de cada órgão ao sistema articulado.

Pontos fortes

- a) Economia nos processos de licenciamento e otimização de recursos;
- b) Maior efetividade do processo, pois já que se trata de trabalho em conjunto, tende a ser analisado e resolvido por especialistas de mais alto nível de cada agência reguladora;
- c) Algumas vezes o regulador dá muita atenção a alguns riscos em detrimento a outros que supõe serem irrelevantes ou que estejam sendo verificados por outro órgão. O modelo prevê que todos os riscos são analisados, reduzindo a probabilidade de omissão de algum risco e a duplicação de trabalho;
- d) Existe um grande desconhecimento da legislação e regulação pela população. O portal vai propiciar a divulgação da legislação e convenções e recomendações internacionais;
- e) Cada agência não conhece bem o trabalho das outras. O modelo proposto irá facilitar a comunicação e o compartilhamento de informações;
- f) Pela centralização de informações, o modelo permite um maior controle da veracidade dos dados, assim como verificação pelos órgãos de controle externo;
- g) Os processos de licenciamento ficam alinhados e o usuário conta com um canal único de acompanhamento;
- h) O modelo permite a programação mais eficiente de inspeções nas instalações, incentivando a realização de inspeções em conjunto ou em colaboração;
- i) Harmoniza os conceitos e terminologia com o treinamento em conjunto;
- j) O modelo é simples e incentiva um órgão articulador já existente (CBR);
- k) Sistematiza o processo de licenciamento. Dá uma visão geral clara do histórico completo do licenciamento de cada instalação, considerando todos os órgãos federais;

- l) Consideração à gestão do conhecimento para o sucesso da estratégia de articulação; e
- m) O modelo apresenta grande potencial para ampliar a efetividade dos processos regulatórios, pois com o gerenciamento eletrônico de dados, fica mais fácil verificar onde está o atraso ou a pendência.

Ameaças

- a) A divisão política das agências reguladoras pode dificultar o trabalho em rede. Os componentes do SARF precisam ter motivação política e para tal, os benefícios da articulação devem estar claros, assim como a cobrança pela sociedade;
- b) A longevidade das ações pode ficar comprometida com a alternância de partidos políticos no poder;
- c) A estrutura de articulação pode deixar de ser aceita na sua plenitude, pois a transparência dada ao processo de licenciamento pode dar impressão de redução do poder de discricionariedade de cada agência (“deixar de ser cabeça de tubarão e virar rabo de sardinha”) e aumento de controle externo;
- d) Algumas agências mais antigas são corporativistas e talvez resistam a participar da rede de reguladores; e
- e) Além dos riscos verificados no licenciamento, existem o risco de mercado e o de garantia da cadeia de suprimento, ou seja, mesmo com articulação das agências, sempre existirão incertezas na longevidade do empreendimento.

Oportunidades

- a) Os encontros, oficinas de trabalho para troca de informações e de conhecimento das agências leva a conscientização da importância da articulação para aumentar eficiência e eficácia;
- b) O modelo está alinhado com o programa de governo de redução dos gastos e maior eficiência dos órgãos governamentais;
- c) Comunicação entre as agências para conhecimento dos requisitos e exigências de cada uma e, assim, fomentar a existência de convênios;
- d) Recomendação do TCU para haver articulação;
- e) A sociedade é mais questionadora e exige qualidade nos serviços prestados, sem riscos ao consumidor, representados, por exemplo, no selo indicando a certificação pelo INMETRO;

- f) O país passa por um momento de otimismo e euforia em termos de crescimento econômico e poder aquisitivo. Esse momento leva os jovens, principalmente, a querer fazer, aperfeiçoar e mudar de patamar de qualidade, ou seja, existe uma sensação de que vale a pena investir para tornar os processos mais eficientes e eficazes. Logo, exige-se que o governo faça a sua parte;
- g) Cada agência já tem algum tipo de sistema informatizado. A implementação do portal deve ser algo novo e realizado por empresa contratada e com orçamento próprio;
- h) As Procuradorias Federais junto às agências reguladoras são órgãos da Advocacia Geral da União (AGU), o que facilita o entendimento das etapas da articulação nas várias agências;
- i) Para o Brasil crescer, precisa ter mais agilidade no licenciamento; e
- j) Hoje falta harmonização entre as agências reguladoras e é necessário agir para melhorar.



Figura 24 - Matriz SWOT resumida para o modelo conceitual de articulação regulatória.

Os pontos fracos apontados já serviram para aprimorar o modelo proposto. Foram eles: tratamento de dados sigilosos, competência técnica dos reguladores, participação da Procuradoria Federal e flexibilização. O resultado da matriz SWOT, ainda que com limitações e possíveis vieses pelo número reduzido de entrevistados, permite inferir que o modelo proposto é tecnicamente passível de implementação, dependendo, naturalmente de aceitação dos órgãos envolvidos.