

GOVERNANÇA REGULATÓRIA: COOPERAÇÃO E PARCERIAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

REGULATORY GOVERNANCE: COOPERATION AND PARTNERSHIPS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Lídia Maria Ribas*

Zaida de Andrade Lopes Godoy**

Resumo

O debate sobre o fortalecimento da governança, regulação e parcerias para o desenvolvimento sustentável, identificando características dos arranjos institucionais do Brasil nos últimos séculos, auxilia a compreender a atual situação. O pressuposto, com base na Nova Economia Institucional – NEI, é que as instituições ocupam um papel determinante no desempenho econômico e no desenvolvimento social. Ainda, aliado ao processo de integração econômica, social e responsabilidade ambiental, contribuirá para a efetividade do desenvolvimento sustentável mundial nessas dimensões. Assim, a cooperação entre países que possuem fatores de desenvolvimento comuns, como é o caso da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, é um passo relevante para a governança regulatória.

Palavras Chaves: Governança Regulatória. Parcerias. Desenvolvimento Sustentável. Políticas Públicas. Transparência. Monitoramento e Avaliação.

Abstract

The debate on governance strengthening, regulation and partnerships for sustainable development, identifying characteristics of the institutional arrangements of

* Mestre e Doutora pela PUC/SP, em Direito do Estado. Pós-doutora em Ciências Jurídicas e Sociais, pela Universidade do Museu Social da Argentina - UMSA. Pesquisadora e professora na graduação e na pós-graduação da UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e da UNIDERP – Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal, em Campo Grande/MS. E-mail: limaribas@uol.com.br

** Doutoranda em Sustentabilidade Social da Universidade Aberta de Portugal. Mestra em Agronegócios, sub-área Desenvolvimento Regional, pelo consórcio UFMS/UFU/UNB. MBA em gestão estratégica pela UFMS. Graduada em Economia, pela UCDB. Coordenadora de Pesquisas, Planos, Projetos e Monitoramento - CPPPM da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia- SEMAC/MS. E-mail: zaidaalqodoy@gmail.com

Brazil in recent centuries, helps to understand the current situation. The assumption, based on the New Institutional Economics - NIS is that institutions play an important role in economic performance and social development. Still, along with the process of economic and social integration and environmental responsibility, will contribute to the effectiveness of the global sustainable development in these dimensions. Thus, cooperation between countries with common developmental factors, such as the Community of Portuguese Speaking Countries - CPLP, is a relevant step for regulatory governance.

Keywords: Regulatory Governance. Partnerships. Sustainable Development. Public Policy. Transparency. Monitoring and Evaluation.

INTRODUÇÃO

As reformas regulatórias em processo nos diversos países, vistas como essenciais para o desenvolvimento de mercados pelos economistas das linhas mais liberais e ideologizadas e polissêmicas para outros, tiveram como principal estímulo a necessidade de capitais privados para investir em serviços públicos, em situação deficiente em muitas localidades. No entanto, os debates a esse respeito ainda necessitam ser melhor argumentados, com propostas metodológicas de análises e o desenvolvimento de instrumentos que possibilitem avaliar a veracidade de seus pressupostos empiricamente. Assim, a proposta deste artigo é fomentar o debate sobre o tema, propondo aprofundamentos teóricos e a necessidade da construção de instrumentos que possam monitorar e avaliar o impacto dessas mudanças nas estruturas institucionais e o efeito no desenvolvimento sustentável nacional, regional em um mundo cada vez mais globalizado.

A estrutura do documento está dividida basicamente em três partes: a primeira conceitual, a segunda com a contextualização histórica do caso brasileiro e a terceira com considerações sobre os desafios da regulação e cooperações entre os Países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP.

A conceituação teve como fundamento a Nova Economia Institucional – NEI, que engloba Teorias como dos Custos de Transações – TCT, *Rent seeking* entre outros conceitos recentes que argumentam sobre regulação, desregulamentação e ambiente institucional, para adequar o tema, que pode suscitar diversos entendimentos se não devidamente delimitado, conforme Scherer (2007).

A contextualização histórica foi elaborada tendo como base o caso brasileiro, que passou por diversos estágios emblemáticos no processo de mudanças institucionais e níveis de desenvolvimento. O Brasil iniciou o seu processo econômico como resultado de uma estratégia de expansão dos interesses do mercado europeu, conhecido na história como expansão ultramarina, passando pelas *plantations* e evoluindo, atualmente, para a economia industrializada e integrada internacionalmente, porém marcada pelos grandes contrastes regionais dentro de seu vasto território, situação que ainda persiste e deve ser superada.

Na terceira parte, com o suporte das abordagens dos tópicos anteriores, tecem-se considerações sobre os desafios da regulação e os impactos das cooperações e parcerias entre os Países – CPLP, foro multilateral privilegiado para relacionamento e cooperações entre seus membros, uma vez que se trata de Comunidade constituída por Países que possuem fatores históricos e culturais de raízes comuns, mesmo que em espaços geograficamente descontinuados.

O pressuposto para esta discussão, partindo do princípio que quanto melhor o entendimento da situação atual, mais indicativas viáveis de análise das mudanças institucionais e medidas de superação das principais deficiências se tornarão possíveis traçar, é que o fortalecimento institucional, ocupa importante papel na determinação do desempenho econômico e no desenvolvimento social; bem como, que o desenvolvimento sustentável só será viável se estiver aliado aos processos de integração econômica, social e ambiental em nível global em um ambiente institucional favorável.

1 GOVERNANÇA REGULATÓRIA

A governança regulatória apresenta-se relevante na construção de instituições que permitem a realização de determinados tipos de transação de forma contínua.

1.1 Conceitos de Governança Regulatória

Sanchez (2007) diz que “A governança é uma noção vigente nas empresas privadas cujo objetivo é obter a máxima rentabilidade com o menor custo. Querem transferi-la ao setor público com vistas à sua privatização”. Esta visão empresarial referente aos modos e procedimentos de gestão e administração, para o autor é essencialmente privada e em princípio parece até insensato, pretender governar, gerir ou administrar um Estado, um Município ou mesmo uma instituição pública que presta serviços públicos assistenciais desta forma.

A governança, para esse autor, representa uma força ideologizada e polissêmica utilizada por parte do poder dominante, com a pretensão da globalização "neoliberal" em prol de um modelo econômico, político e social centrado no mercado caracterizado "... pela exaltação do privado, em detrimento do público,...". Desta forma, necessária a implantação do "Estado mínimo", reduzindo ao máximo seu caráter assistencial e redistributivo, porém não o caráter repressivo para defender a "lei e a ordem", quando não for em prejuízo das classes ricas e de suas propriedades.

No entanto, outros autores têm uma visão mais positiva em relação ao conceito da boa governança, entre eles Bueno (2004) e Williamson (1991), que vêem a governança exatamente como o esforço em alcançar a ordem, mitigar o conflito e conseguir ganhos mútuos. As estruturas de governança se formam e se modificam para determinadas transações. Commons (1931) introduziu o conceito de transação como a principal unidade de análise, uma vez que engloba os princípios de conflito, mutualismo e ordem. Para eles a estrutura de governança estimula a construção de organizações específicas, como governos, agências, organizações não governamentais, ou seja, um conjunto de instituições que permitem a realização de determinados tipos de transações de forma contínua. Williamson (1991) desenvolveu, a partir dos trabalhos de Coase (1937), conceitos que dão base à Teoria dos Custos de Transação – TCT.

A TCT postula que a busca de maior eficiência produtiva reflete-se nos padrões de conduta dos agentes e na forma pela qual as atividades econômicas são organizadas e coordenadas. Desta maneira, conforme Godoy (2006), os formatos organizacionais são resultado da busca de minimização dos custos de transação por parte dos agentes econômicos. Os pressupostos básicos da TCT são: racionalidade limitada dos agentes econômicos e o comportamento oportunista, em contraposição aos preceitos neoclássicos de racionalidade e informação dos agentes.

Mello (2006) apresenta tese em que Estados mais desenvolvidos possuem mais práticas de governança eletrônica e o setor público tem importante papel na efetivação dessas ações. Ele destaca que a avaliação da função do governo na sociedade necessita de evolução dos meios de comunicação e de novas formas de modelos de relacionamento Estado-sociedade, baseados cada vez mais nas novas Tecnologias de Informação e Comunicação – TICs; uso eficiente de recursos; exigência de responsabilidade em prestar contas pelo administrador dos recursos; melhorar a administração e entrega dos serviços e, portanto,

contribuir para tornar melhor a vida das pessoas.

Para esse autor, neste momento em que muitos países estão passando por uma reavaliação completa do papel do governo na sociedade, surge uma redefinição da relação político-administrativa projetada para assegurar maior responsabilidade e uma redução do poder dos administrados.

Entre outros autores, Mueller (2009) afirma que os “Instrumentos regulatórios, governança e instituições políticas estão intimamente ligados e têm impactos cruciais sobre *performance* econômica. No Brasil esta configuração tem evoluído no sentido de prover um ambiente onde salvaguardas contra o oportunismo e incentivos para investimento e consumo estejam cada vez mais aprimoradas”.

Kaufmann e Matruzzi (2008) dizem que: “Formuladores de políticas, grupos da sociedade civil, doadores de ajuda e acadêmicos de todo o mundo concordam cada vez mais com o fato de que a boa governança importa para o desenvolvimento”. Os autores têm um projeto de pesquisa de Indicadores de Governança Mundial - WGI e detectaram que esse crescente consenso sobre a boa governança surgiu de uma proliferação de medidas empíricas da qualidade institucional, da governança e do clima de investimento e de pesquisa concomitante, que demonstra o forte impacto da boa governança sobre o desenvolvimento. Os WGI são de grande ajuda para permitir pesquisas, debates, conscientização e discussões sobre a governança.

Na visão de Kaufmann e Matruzzi (2008) governança é formada pelas tradições e instituições por meio das quais a autoridade de um país é exercida. Isso inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas com eficácia e o respeito dos cidadãos e do Estado às instituições que regem as interações sócio-econômicas entre eles. Os WGI medem seis grandes dimensões de governança que captam os principais elementos dessa definição. São eles: “Accountability”, “Estabilidade Política”, “Eficácia Governamental”, “Qualidade Regulatória”, “Regime de Direito”.

Nesta mesma perspectiva estão citados, a seguir, três conceitos de governança de Giosa (2004):

Conceito (1): “Exercício de autoridade política, econômica e administrativa na administração dos assuntos de um país a todos os níveis. Inclui os mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e os grupos articulam seus interesses, exercem seus

direitos legais, cumprem suas obrigações e resolvem suas diferenças”.

Conceito (2): “Governança não é o governo, mas um ‘conceito que reconhece que o poder existe dentro e fora da autoridade formal e das instituições do governo’. Em muitas formulações, a Governança inclui o governo, o setor privado e a sociedade civil. A Governança enfatiza o processo e reconhece que as decisões são adotadas com base em relações complexas entre muitos atores com diferentes prioridades.”

Conceito (3): “Dar condições à administração de melhorar sua arrecadação própria e sua forma de gastar recursos com eficiência, assim como oferecer transparência às ações de governo para se controlar estrategicamente a eficácia das políticas públicas que estão sendo produzidas.”

O autor considera três importantes elementos para a Estrutura de Governança dar governabilidade aos agentes políticos e fortalecimento da democracia como processo de escolha de lideranças: Gestão da Informação, Gestão do Conhecimento e Planejamento Estratégico do Desenvolvimento Sustentável.

Assim, governança se traduz no estado em que os diversos atores, de natureza pública, privada e da sociedade civil organizada, se articulam em direção aos seus interesses, que conjugados, podem resultar em prol do interesse coletivo, no desenvolvimento sustentável.

A oportunidade de que a cooperação entre os países se efetive é um marco potencial para evolução da governança regulatória, a partir da troca de experiências bem sucedidas entre seus membros e de ações conjugadas ou conjuntas.

1.2 Objetivos da Regulação

Para o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) um dos objetivos da governança consiste em descentralizar a intervenção estatal e reduzir sua "verticalidade" para assim facilitar a "horizontalidade" na gestão dos bens públicos, mediante uma maior participação dos setores privado e civil.

Conforme Motta (2006) “a existência de monopólios ou direitos de concessão cria mercados sem os estímulos da concorrência e, portanto, sem incentivos a práticas eficientes de gestão, à expansão do produto e à redução das tarifas. Tais mercados exigem um marco regulatório que gere esses incentivos, por meio de uma política tarifária e metas que considerem não só o equilíbrio econômico-financeiro das operadoras, mas também incluam

penalizações e prêmios para aumentos de produtividade e sua repartição com os usuários”.

A regulação garante investimentos ao assegurar aos operadores dos serviços a estabilidade na aplicação e nos processos de mudança das regras de concessão e operação. Essa estabilidade requer uma governança regulatória exercida por agências, com autonomia técnica e decisória em relação aos órgãos aos quais estão vinculadas, que façam valer tanto as obrigações como os direitos dos operadores dos serviços concedidos. Isso não significa que as agências devam aplicar a legislação livres de pressões administrativas e políticas. Também não significa que elas devam estar isentas de qualquer controle. A recomendação é que se utilize a transparência das decisões e da prestação de contas à sociedade, evitando que a autonomia dos reguladores seja exercida de forma discricionária.

2 BREVE HISTÓRICO DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA NO BRASIL E CRIAÇÃO DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA - CPLP

A estratégia de traçar sucintamente as principais características institucionais do Brasil nos últimos séculos tem como objetivo buscar melhor entendimento da atual situação, bem como identificar as principais deficiências, colaborando com o debate de possíveis alternativas de mudanças institucionais para superá-las, contextualizando o período pós século XVIII, quando o Brasil passou do sistema monárquico para a fase atual de República Federativa, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos da Constituição Federal de 1988.

Conforme Furtado (1976) a economia brasileira passou por diversos ciclos econômicos, onde um setor sempre era privilegiado em detrimento de outros. Todos esses ciclos, tais como pau-brasil, cana-de-açúcar, escravidão, pecuária, mineração, café, borracha e soja, ocorridos no processo histórico brasileiro provocaram significativas mudanças institucionais.

Retornando para o período do final do século XVIII, de 7 de setembro de 1822 a 15 de novembro de 1889, período da monarquia brasileira, o Brasil foi governado por dois imperadores até 1831 e por regentes a partir de então, até 1840. Entre este período foi outorgada a primeira Constituição Brasileira, em 1824, que mudou o nome oficial de Brasil para Império do Brasil.

A economia do Brasil, neste período, sem um sistema financeiro estruturado, cidades precárias, vilas e fazendas, era ancorada na exportação de matérias-primas. Só a partir do

século XIX, após intensos investimentos públicos em sistemas logísticos, incluindo estradas e portos, foi possível diversificar a economia favorecendo a iniciativa privada e desenvolver o sistema capitalista no Brasil.

As exportações favoreceram por meio de *superávits* a oferta de capitais, no entanto as importações ainda eram elevadas, tendo em vista a falta de industrialização no território nacional. Neste contexto foi relevante a política industrial adotada posteriormente, de Substituição de Importações, para a alavancagem desse setor, que sem a interferência pública atrasaria ainda mais.

No ano de 1847 foi instituído o parlamentarismo no Brasil com curto período de duração. Em 1870 foi lançado o manifesto republicano e só então em 1872 foi fundado o partido republicano, que favoreceu a proclamação da República no ano de 1889.

Assim, o Brasil Império chegou ao fim, pois essa estrutura era incapaz de atender as novas demandas econômicas e sociais que estavam surgindo, como as forças crescentes dos militares, de parcela da população com rendas nas cidades e dos fazendeiros do oeste paulista.

A primeira constituição republicana, a de 1891, instituiu o presidencialismo e foi implantado o voto universal e aberto. O voto para os cidadãos incluía mulheres e analfabetos, porém estavam excluídos os militares de baixa patente. Os presidentes civis dos partidos republicanos, paulista e mineiro alternadamente, perduraram até o período de 1894. Consequência disto foi a implantação e manutenção da “política do café-com-leite”, que tinha este nome, por beneficiar os fazendeiros de café do oeste paulista e os mineiros pecuaristas, relegando as demais regiões brasileiras à sua própria sorte. Desta maneira foram se consolidando as disparidades regionais, marcadas pelo contraste social e econômico, persistentes até os dias atuais, mesmo já sendo criticadas desde aquele período.

O ambiente institucional permitia que governadores e presidentes mantivessem seus poderes apoiados nas trocas de favores – clientelismos, mantendo assim o poder na mão das oligarquias. No interior, o poder estava nas mãos de grandes fazendeiros que eram chamados de “coronéis”. Por meio de seu poder econômico e coercitivo davam apoio a seus candidatos, cujos termos utilizados nestas situações eram de: "curral eleitoral" e “voto de cabresto”. Os recursos utilizados que permitiam isto eram: votos abertos e fiscalizados; compras de votos; votos fantasmas; troca de favores; fraudes e violências eleitorais.

Além disso, importantes institutos foram utilizados para a manutenção da política café-com-leite, como a criação de organizações e associações. Destaca-se também a

formalização de convênios, nesse período, como o Convênio de Taubaté, que estabeleceu a política de preços do café, em que o governo federal comprava o excedente de café e o estocava para interferir no preço desse produto.

Assim, o período que vai de 1889 a 1930, final do século XIX e início do XX, foi conhecido como da República Velha, marcado pelo domínio político das elites agrárias mineiras, paulistas e cariocas, enfim do Brasil agrário exportador.

A partir daí o Brasil já se consolidava como exportador de café e a indústria deu significativo salto. Destaca-se que os problemas sociais sempre estiveram presentes em todos esses períodos, porém, a sociedade só começou a se mobilizar de forma mais efetiva quando influenciada pelos imigrantes europeus, que já possuíam mais esclarecimentos de seus direitos e conhecimento de práticas de organização e formas de atuação. Assim, os brasileiros demonstravam suas revoltas por meio de movimentos civis e militares que aconteceram em todo o território nacional.

O rompimento da política café-com-leite, ocorrida em 1930, fomentou a formação da Aliança Liberal, que em conjunto com militares descontentes, iniciou a era Vargas no Brasil, com um golpe de Estado, centralizando o poder na União com redução do poder dos Estados Federados.

Quanto ao cenário internacional, na década de 1930, a mudança foi abrupta, onde Estados Liberais foram substituídos por ditaduras totalitárias e a instituição central do século anterior – livre mercado, substituída por novas formas de economia. No entanto, no Brasil, fatos como o do golpe de Estado, centralizando o poder, aumento da participação da indústria, transformação da dinâmica econômica brasileira, o Processo de Substituição de Importação – “PSI”, “virada para dentro”, redução do poder dos Estados, além da própria concepção do papel do Estado na economia, marcado por uma mudança de ideologia, influenciaram e foram influenciados pelas novas instituições que se estabeleceram.

Neste contexto, o Brasil deixou de ser um país exclusivamente agro-exportador e abriu espaço para o mercado interno, por meio da nova dinâmica industrial, reflexo em grande parte da política contracionista internacional, que proporcionou uma nova economia brasileira menos dependente das flutuações externas.

Como era evidente, a governança regulatória interna acompanhou essa lógica de mudanças políticas, econômicas e sociais, destacando-se entre as principais mudanças na estrutura institucional e com resultados positivos na economia, as ocorridas no sistema

financeiro, especialmente para a concessão de crédito e a manejo do câmbio com objetivos protecionistas, bem como no sistema tributário e educacional, além da institucionalização das relações de trabalho, mais adequadas a este novo panorama. Esses fatos foram pesquisados por Scherer (2007), no período de 1889 a 1945, para a caracterização do ambiente institucional e mudanças no Brasil.

Em período mais recente, já no final do século XX, o grande marco institucional, foi a promulgação, em 5 de outubro de 1988, da Constituição do Brasil, vigente até os dias atuais com suas Emendas Constitucionais, inclusive de Revisão. Foi estabelecido o início de uma nova fase, que deixou para trás o “Estado Empresário” para dar lugar ao “Estado Regulador e Articulador”. Neste novo modelo foi permitida a exploração direta ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços de utilidade pública pelos agentes privados. No art. 174 da CF/88, foi estabelecido o exercício do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, com as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Foram estabelecidas por lei, as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, com incorporação e compatibilização dos planos nacional e regionais de desenvolvimento, afirmando que é papel do Estado estimular o cooperativismo e outras formas de associativismo, entre outras funções.

A Constituição Federal foi marcante, ainda, para o planejamento regional, quando estabeleceu no art. 165, § 1º, que compete ao Plano Plurianual estabelecer “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”, evidenciando a preocupação no estabelecimento do desenvolvimento equilibrado entre os entes federados e evitando, em parte, a continuidade da concentração da riqueza e promovendo a eficiente distribuição dos recursos.

Recentemente, destacam-se as realizações nos estados brasileiros das Conferências de Desenvolvimento Regional, em parceria entre o Ministério de Integração, Instituto de Pesquisa Econômica – Ipea e os estados da federação. Este processo iniciado no ano de 2012 mostra a evolução do relacionamento institucional com a ampliação da transparência e a participação social para o desenvolvimento regional sustentável.

A década de 1990, no Brasil, foi marcada pelo processo de mudanças institucionais conhecido como desestatização e privatização. Segundo o Relatório da OCDE (2010), após

estas reformas o Brasil alcançou um elevado patamar de desenvolvimento econômico, porém, conforme o relatório, persiste a necessidade de fortalecer os fundamentos institucionais, voltados para uma economia com base no mercado, como consequência desse longo período de Estado intervencionista.

Ainda, segundo o Relatório, essa situação favorável só foi possível após a estabilização proporcionada pelo Plano Real e mudanças na estrutura institucional, que foi modernizada. No relatório foi citado que as agências, de maneira geral, têm contribuído para melhorar o desempenho econômico e social, exemplo para o setor de assistência suplementar à saúde que foi regulamentado, oferecendo melhores condições para os consumidores, em comparação com a anterior falta de regulação. O acesso a serviços básicos como transporte, telecomunicações, energia e saneamento melhorou significativamente o índice de desenvolvimento humano e também lançou as bases do crescimento econômico futuro.

O processo de criação da CPLP, conforme informações disponíveis no sítio eletrônico, começou em São Luís do Maranhão, em Novembro de 1989, por ocasião da realização do primeiro encontro dos Chefes de Estado e de Governo dos países de Língua Portuguesa, formado por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, a convite do então Presidente brasileiro, José Sarney. Nesse contexto, decidiu-se pela criação do Instituto Internacional da Língua Portuguesa - IILP, com o objetivo de promoção e difusão do idioma comum da Comunidade. Esta Comunidade, reunindo os países de língua portuguesa, tem como raiz serem nações irmanadas por uma herança histórica, pelo idioma comum e por uma visão compartilhada do desenvolvimento e da democracia, na visão de seus líderes.

Já em 1983, numa visita oficial a Cabo Verde, o então ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Jaime Gama, se referiu ao avanço no processo de consolidação da CPLP como um processo mais adequado para tornar consistente e descentralizar o diálogo tricontinental dos sete países de língua portuguesa.

Conforme informações disponíveis, este processo ganhou impulso decisivo na década de 90, com o empenho do então Embaixador do Brasil em Lisboa, José Aparecido de Oliveira, pela sua atuação neste processo de fortalecimento e que vem ganhando fôlego com novos marcos definidores de cooperação, em que ganha espaço a troca de vivências e avanços conjugados, pelas experiências bem sucedidas de governança regulatória.

Oportunidades criadas continuamente, evidenciadas em pesquisas acadêmicas,

asseguram a possibilidade de ampliação e aprofundamento de discussões e avanços que podem representar a efetividade de bons marcos regulatórios nos países da CPLP.

3 MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DE GOVERNANÇA REGULATÓRIA

O termo desenvolvimento sustentável surgiu em 1981 e foi consagrado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente (CMMA), conhecida como Comissão *Brundtland*, que produziu um relatório considerado básico para a definição desta noção e dos princípios que lhe dão fundamento. De acordo com o Relatório *Brundtland* (1987), o desenvolvimento sustentável atende as necessidades presentes sem comprometer as das gerações futuras.

Um dos principais desafios da construção do desenvolvimento sustentável é o de criar instrumentos de mensuração, tais como indicadores de desenvolvimento. Indicadores, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2002), são ferramentas constituídas por uma ou mais variáveis que, associadas sob diversas formas, revelam significados mais amplos sobre os fenômenos a que se referem. Indicadores de desenvolvimento sustentável são instrumentos essenciais para guiar a ação e subsidiar o acompanhamento e a avaliação do progresso alcançado rumo ao desenvolvimento sustentável.

Os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável devem congregam estatísticas e indicadores já consagrados e em utilização, capazes de mensurar na prática o desenvolvimento de forma quantitativa, qualitativa e objetiva. Eles deverão ser utilizados pelos tomadores de decisões. O Estado brasileiro de Mato Grosso do Sul, por exemplo, com pouco mais de três décadas de criação e em processo recente de aquecimento do setor industrial e ocupado em um terço de seu território pelo Pantanal, está desenvolvendo os indicadores para composição do Índice de Desenvolvimento Sustentável - IDS/MS, que forneçam, em sua dimensão ambiental, informações relacionadas ao uso dos recursos naturais e à degradação ambiental, organizadas nos temas atmosfera, terra, água doce, biodiversidade e saneamento. Em sua dimensão social, os indicadores abrangem os temas população, trabalho e rendimento, saúde e educação. As variáveis habitação e segurança, vinculados à satisfação das necessidades humanas, melhoria da qualidade de vida e justiça social, passarão por processos de avaliações estatísticas para posterior definição da forma de sua utilização.

A dimensão econômica dos indicadores, busca retratar o desempenho macroeconômico e financeiro e os impactos no consumo de recursos materiais e uso de

energia, mediante a abordagem dos temas no quadro econômico e padrões de produção e consumo, conforme já é utilizado na construção do Índice de Responsabilidade Social de Mato Grosso do Sul – IRS/MS, elaborado a partir de 2007, com extensão até 2005 e atualizado até 2009. Esses indicadores estão disponibilizados no *site* do planejamento estadual de Mato Grosso do Sul, atendendo o princípio da transparência e contribuindo para o monitoramento e avaliação de políticas públicas (IRS/MS, 2007).

A dimensão institucional, desdobrada nos temas quadro institucional e capacidade institucional, pretende oferecer informações sobre a orientação política, a capacidade e os esforços realizados com vistas às mudanças necessárias para a implementação do desenvolvimento sustentável. Estão sendo realizadas parcerias com diversas instituições no Estado de Mato Grosso do Sul que têm interesse na implantação e no processo de construção desses indicadores institucionais.

A relevância desta iniciativa, além de criar instrumentos efetivos de gestão das instituições públicas, é o de dar à sociedade conhecimento das ações sustentáveis de um determinado espaço geográfico, divulgadas em relatórios, balanço social e indicadores de sustentabilidade, em conformidade com a preocupação com o meio ambiente e a sustentabilidade de países, empresas e sistemas de gestão sustentável.

Neste sentido, vários estudos já foram realizados com o intuito de avaliar a sustentabilidade, dentre eles pode-se citar diversas instituições como: *Organisation for Economic Co-Operation and Development* - OECD (1998); *Department for Policy Coordination and Sustainable Development* – DPCSD (1999); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2002), com o IDS/BRASIL.

Por sua vez, os Indicadores de Governança, entre eles os WGI, captam seis dimensões de governança relativas a mais de 200 países e territórios entre 1996 e 2007. Kaufmann e Matruzzi (2009) organizam e sintetizam dados que refletem as opiniões de milhares de interessados de todo o mundo, inclusive os entrevistados por pesquisas sobre domicílios e empresas e peritos de organizações não-governamentais, órgãos do setor público e fornecedores de informações sobre negócios do setor de comércio.

Tais indicadores de governança, especificados a seguir, buscam captar os principais elementos que definam o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas com eficácia; e o respeito dos cidadãos e do Estado às instituições que regem as interações sócio-

econômicas entre eles, conforme Kaufmann e Matruzzi (2009):

1. “Accountability”, responsabilidade e voz: até que ponto os cidadãos de um país são capazes de participar da escolha do seu governo, bem como a liberdade de expressão, liberdade de associação e meios de comunicação livres.

2. “Estabilidade Política” e ausência de violência/terrorismo: a probabilidade de o governo vir a ser desestabilizado por métodos inconstitucionais ou violentos, inclusive o terrorismo.

3. “Eficácia Governamental”: a qualidade dos serviços públicos, a competência da Administração Pública e sua independência das pressões políticas; e a qualidade da formulação das políticas.

4. “Qualidade Regulatória”: a capacidade do governo de fornecer políticas e normas sólidas que habilitem e promovam o desenvolvimento do setor privado.

5. “Regime de Direito”: até que ponto os agentes confiam nas regras da sociedade e agem de acordo com elas, inclusive a qualidade da execução de contratos e os direitos de propriedade, a polícia e os tribunais, além da probabilidade de crime e violência.

6. “Controle da Corrupção”: até que ponto o poder público é exercido em benefício privado, inclusive as pequenas e grandes formas de corrupção, além da “captura” do Estado pelas elites e pelos interesses privados.

Os WGI, conforme os pesquisadores, mostram que a governança pode, de fato, ser medida sistematicamente entre os países e essa abordagem, baseada em evidências, produz percepções importantes.

Dados destacados pelos autores informam que a boa governança não é exclusividade dos países ricos. Na realidade, mais de uma dúzia de países em desenvolvimento e emergentes, entre os quais a Eslovênia, Chile, Botsuana, Estônia, Uruguai, República Tcheca, Hungria, Letônia, Lituânia, Maurício e Costa Rica, têm classificações de governança melhores do que alguns países industrializados, como a Itália e a Grécia.

Outra observação importante é de que resultados significativos em governança podem ocorrer em apenas uma década, a exemplo do período de 1998 e 2007. Os pesquisadores também questionam as idéias de “Afro-pessimismo” relativas à governança, que segundo eles estão fora do lugar, pois vários países africanos demonstraram melhorias significativas em governança durante a última década, incluindo Gana, Libéria, Ruanda, Angola, Etiópia e República Democrática do Congo, embora muitas vezes a partir de um

ponto inicial muito baixo.

Os indicadores são de essencial utilização para monitorar e avaliar o avanço da governança regulatória para o alcance efetivo do desenvolvimento sustentável. Sua construção e aplicação exige participação ativa dos membros da CPLP.

4 DESAFIOS DA REGULAÇÃO E COOPERAÇÃO ENTRE OS PAÍSES DA CPLP

Desafio importante no tocante aos indicadores de governança, quanto a comparações entre Estados em um mesmo país, segundo Santos (2008), no relatório da presidência do Brasil da Casa Civil, é que os problemas apontados a seguir devem ser superados: precariedade de instrumentos, utilizados de forma incompleta e até improvisada do “modelo”; uso deficiente dos instrumentos de transparência e consulta pública; baixa *accountability*; risco de captura – baixo nível de autonomia e profissionalização; nível de qualidade da regulação insuficiente; absorção indevida de responsabilidades de formulação de políticas; omissão ministerial; reduzida disponibilidade e capacidade dos Recursos Humanos nos ministérios; uso do poder concedente pelas agências conferido por lei; estruturação funcional incompleta; inadequação dos quadros de pessoal nas agências e ministérios; falta de cooperação entre órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC e as agências; insuficiência de instrumentos de controle social e de gestão.

Conforme Vânia (2006) o processo recente de implantação das agências reguladoras no Brasil e a regulamentação das Parcerias Público-Privadas – PPP têm demandado a atuação do Tribunal de Contas da União – TCU com o objetivo de fiscalização e acompanhamento do desempenho dos contratos de PPP, conforme disposto na Lei Federal nº 11.079, de 30.12.2004, que trata das normas para a contratação de PPP no âmbito da Administração Pública. Para a autora, o desafio será o de aumentar a legitimidade, capacidade e transparência das instituições, de forma a efetivar a melhoria da qualidade de vida da sociedade brasileira.

As principais perspectivas são, conforme descritas nos relatórios da casa civil, definir melhor o escopo das agências reguladoras e sua natureza de forma autônoma, orgânica e administrativa e articulada com outros sistemas. Vê-se nesse processo a necessidade de incorporar instrumentos de acompanhamento e avaliação, no caso indicadores de desempenho capazes de avaliar políticas públicas em mercados sujeitos a regulação, bem como a melhoria da coordenação e do alinhamento estratégico entre políticas setoriais e o processo regulatório. Neste último caso, ressalta-se a implantação e institucionalização da Análise do Impacto

Regulatório – AIR. Cabe destacar que o processo para se completar necessita incluir mecanismos para o controle social, disponibilizando “ouvidorias” das agências reguladoras, com pessoal capacitado e assistência técnica para a implementação de medidas de facilitação pelo controle social.

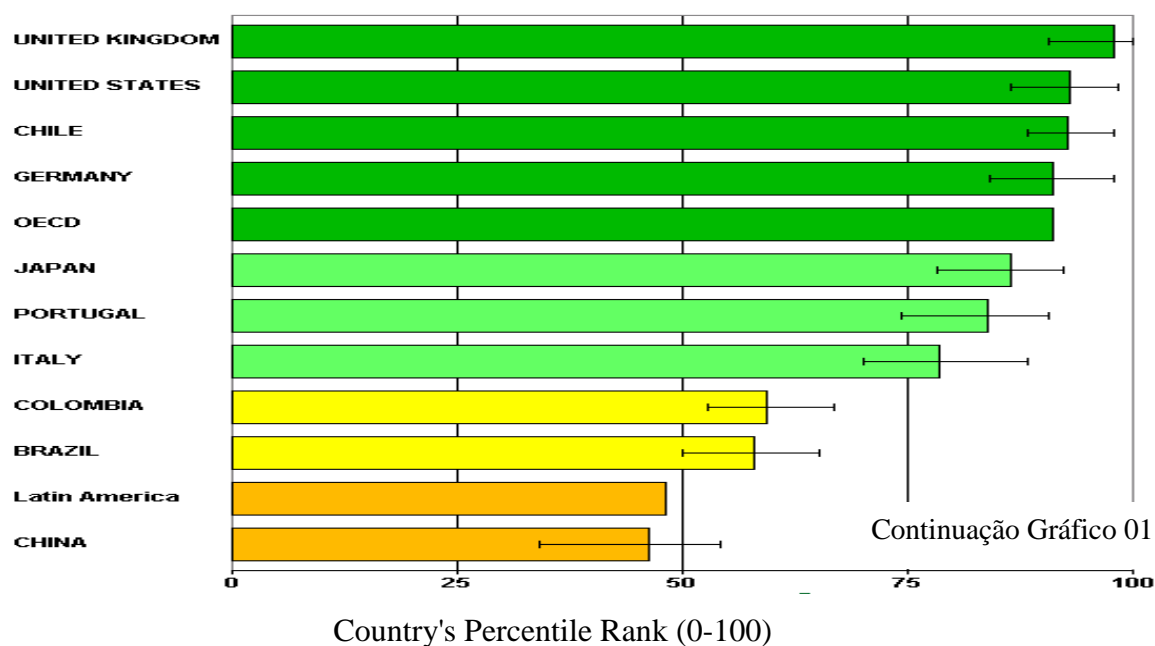
Ainda, com as realizações recentes das Parcerias Público-Privadas no Brasil, sobretudo para a realização de investimentos de maior vulto, exige-se ainda mais a evolução e consolidação dos processos regulatórios desses contratos administrativos que são geralmente de longo prazo.

Há certo consenso no meio dos regulacionistas de que um dos objetivos da análise institucional é o de examinar a importância das instituições na promoção do desenvolvimento, e outro, é propor ações de política para aumentar o nível de bem-estar da sociedade, quando há falhas de mercado, assimetrias de informação, informações inadequadas, altos custos de transações e externalidades. Porém, conforme Santos (2008), o risco é de provocar desvios das forças de mercado, aumentando distorções e causando maior ineficiência, quando a inércia natural das instituições que em determinado momento precisam mudar e não o fazem na agilidade necessária. Assim, os aperfeiçoamentos institucionais tornam-se necessários no processo de desenvolvimento econômico que contemplem: a Reforma de Base – estabelecendo claramente os objetivos a serem alcançados pela sociedade, dispostos na Constituição; superação do sistema institucional burocratizado que gera ineficiências, prejudicando o crescimento econômico e a melhoria de programas sociais, que aumenta com o crescimento dos controles – devendo se considerar os Custos de Oportunidade, qualidade e eficiência para não gerar *rent-seeking*, ganhos improdutivos.

Souza afirma que “A transformação da economia, pelo aumento da produtividade, depende mais da estrutura política e institucional favorável à mudança e às inovações do que das forças de mercado.” (SOUZA, 2005. p. 239). Ou seja, o mercado sozinho não irá promover as mudanças necessárias, sem a interferência regulacionista e normativa do Estado.

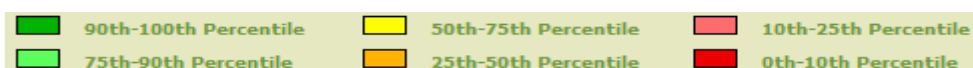
A qualidade da regulação brasileira comparada a outros países está evidenciada no gráfico 01: Comparação da qualidade regulatória entre o Brasil e demais países e bloco selecionados, a seguir, conforme pesquisa dos WGI. No gráfico está destacado o indicador de “Qualidade Regulatória”, que compõe os indicadores de governança elaborados por Kaufmann & outros (2009b).

GRÁFICO 01: Comparação da qualidade regulatória entre o Brasil e demais países e bloco selecionados (2008)



Continuação Gráfico 01

Continua



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008

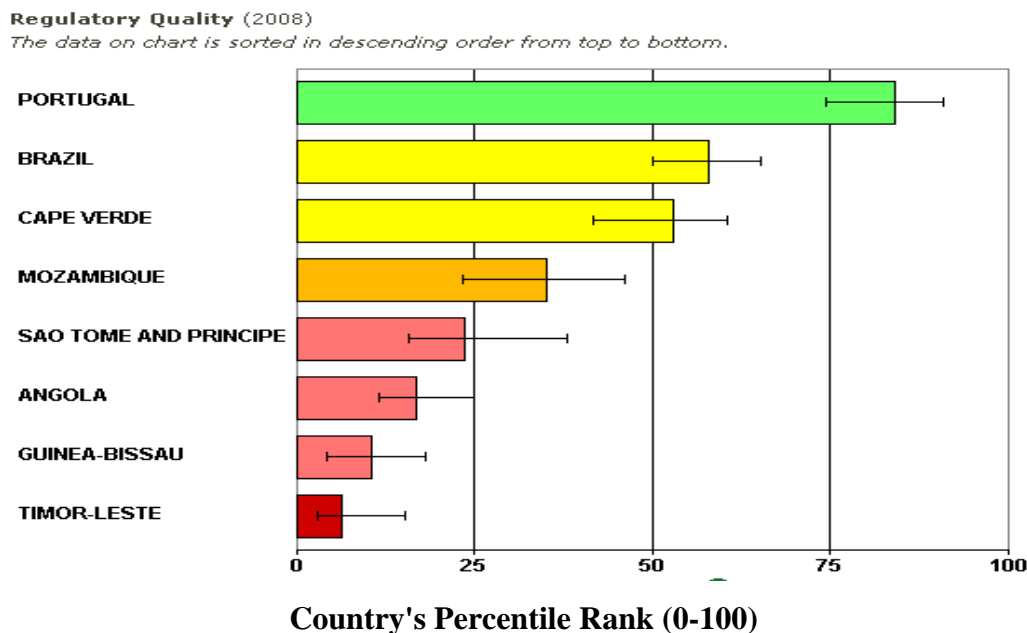
Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

A posição da qualidade regulatória do Brasil mostrada no gráfico, ainda que acima da média dos países latino-americanos, está em posição inferior à de vários países que estão em condição menos favorável de desenvolvimento econômico, nem todos no gráfico, denotando assim, um grande espaço para a melhoria da atuação das agências brasileiras.

Os países que compõem o bloco CPLP estão apresentados no gráfico 02: Comparação da qualidade regulatória entre os países do bloco CPLP, conforme WGI, base 2008, evidenciando a posição superior de Portugal em relação aos demais países que

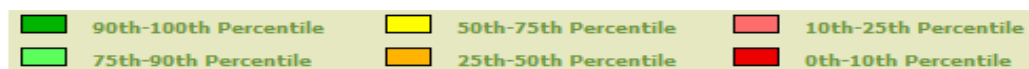
compõem o bloco.

GRÁFICO 02: Comparação da qualidade regulatória entre os países do bloco CPLP



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008

Note: idem.



Timor-leste foi o último colocado no ranque da “Qualidade Regulatória”. Porém, na análise do conjunto dos seis componentes do WGI, quem fica na pior situação no bloco é Angola, seguida por Guiné-Bissau e Timor leste. Este, em posição melhor, vem decrescendo em seu desempenho no período analisado. Guiné Bissau apresenta estado crítico em cinco dos seis indicadores, abaixo de 25%, tendo evoluído no indicador “Estabilidade Política”, porém ainda na faixa inferior a 50%.

Cabo verde evoluiu muito no indicador “Controle da Corrupção”, saltando da faixa do 2º para o 3º quartil no período, mas, tem apresentado decréscimo no indicador de “Estabilidade Política”, apesar de continuar na faixa de acima de 75%, neste componente.

Moçambique está com a maioria de seus indicadores na faixa de 25 a 50%, apresentando maior evolução no indicador “Estabilidade Política”. No entanto, chamando atenção apenas para a “Eficácia Governamental”, que teve significativa queda e posterior recuperação, mas continuando em nível abaixo de 1998, enquanto, a maioria dos demais

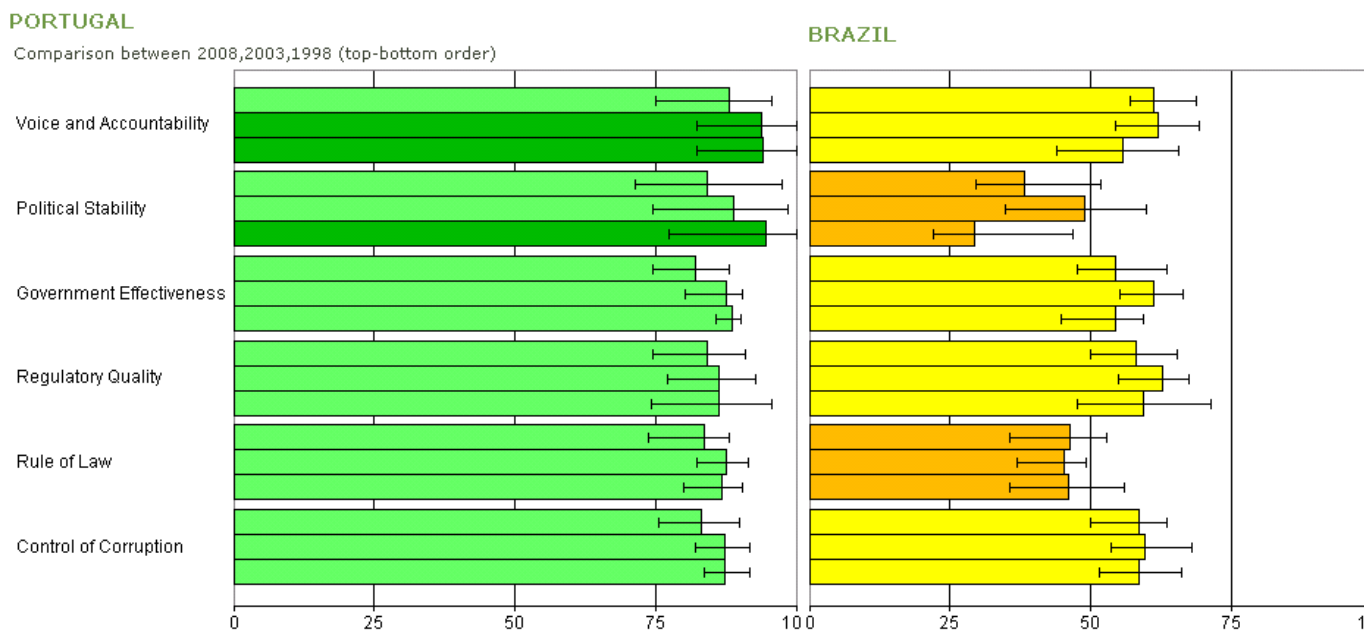
indicadores apresentaram evolução positiva.

São Tomé e Príncipe apresenta significativos decréscimos no indicador “Estabilidade Política” e decréscimo em todos os demais, com exceção apenas para o “Controle da Corrupção”, que obteve recuperação da situação inicial de 1998.

A seguir, no gráfico 03: Comparação entre Portugal e Brasil nos seis indicadores de governança – 1998, 2003 e 2008, é possível analisar comparativamente, os dois melhor colocados do bloco da CPLP, no ranque dos WGI. Portugal é incomparavelmente o melhor colocado no ranque, não só no indicador referente à “Qualidade Regulatória”, mas nos seis indicadores de governança, analisados no período, que estão na faixa entre 75 a 90%. No entanto, analisando o comportamento dos indicadores, no gráfico, verifica-se uma evolução negativa em todos os seis, chamando a atenção para os indicadores de “Estabilidade Política” e a “*Accountability*”, que ocorreu de forma mais acentuada, uma vez que já estavam em nível superior, na faixa de 90 a 100%.

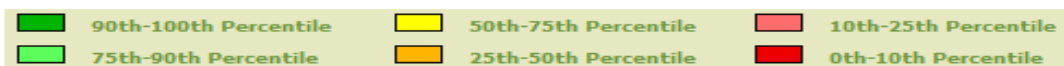
O Brasil, em segundo lugar, no período de 1998 estava em situação melhor do que 2008, no indicador de “Qualidade Regulatória”. Porém, tem apresentado evolução positiva para “*Accountability*” e estabilidade nos indicadores “Controle da Corrupção” e “Estado de Direito”, necessitando dar mais atenção para os indicadores de “Estabilidade Política” e “Eficácia Governamental”.

Gráfico 03: Comparação entre Portugal e Brasil nos seis indicadores de governança 1998, 2003 e 2008



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008

Note: Modificado pelas autoras..



Outro importante relatório de avaliação e mensuração dos reguladores do Brasil foi elaborado por Correa & outros (2009), que abrange uma avaliação da situação da governança regulatória nas indústrias de infra-estrutura no Brasil, inclusive com sugestões de possíveis indicadores para o monitoramento futuro, sendo possível identificar a situação da regulação no Estado de Mato Grosso do Sul, em relação às outras 20 agências reguladoras no Brasil no ano de 2005, tendo em vista a evolução desse Estado, como já mencionado anteriormente. A regulação está a cargo da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Estado de Mato Grosso do Sul – AGEPAN, entidade autárquica, patrimônio próprio, autonomia técnica, administrativa e financeira.

A metodologia empregada, segundo os autores, objetivou avaliar e comparar o acesso aos “inputs” da regulação, ou seja, das condições institucionais para a aplicação da regulação e não da avaliação do ambiente institucional, partindo do pressuposto que o acesso adequado ao conjunto de inputs, incentivos específicos incluídos aumenta a probabilidade de resultados regulatórios adequados, mesmo entendendo que os reguladores mal equipados

possam produzir bons resultados.

Foram utilizados indicadores de governança regulatória baseados em três índices relacionados, classificando as agências brasileiras entre si, e comparando as propostas de índices com dois outros indicadores disponíveis. Os componentes-chave da governança regulatória, utilizados foram *autonomy*, *decision tools*, *decision making* e *accountability*, mostrados na tabela 01: Componentes-chave da governança regulatória:

TABELA 01: Componentes-chave da governança regulatória

Subcomponent	RGI-83		RGI-43		RGI-28	
	Number of questions	Weight	Number of questions	Weight	Number of questions	Weight
Autonomy	23	0.25	12	0.25	06	0.21
Decision tools	13	0.25	09	0.25	01	0.04
Decision making	21	0.25	10	0.25	06	0.21
Accountability	26	0.25	12	0.25	15	0.54
Total	83	1.00	43	1.00	28	1.00

Fonte: CORREA, P.; PEREIRA, C.; MUELLER, B. e MELO M. (2009).

Na primeira coluna estão os componentes-chave, que foram classificados pelos sub-componentes: RGI-83 amostra completa, RGI-43 amostra com perguntas menos subjetivas e no RGI-28, comparação entre regra formal e o comportamento real, apenas nesse com pesos diferenciados entre os componentes-chave, conforme tabela 01.

Quanto ao *Ranking* de governança, concluíram que as agências na esfera federal estão em melhor posição que as agências estaduais, mostrando significativa dispersão nas agências de pequeno porte. A tabela 02: Média do RGI-83 e seus quatro componentes para as mais antigas e mais novas agências reguladoras brasileiras; e, a tabela 03: Pontuação das 21 Agências Reguladoras Brasileiras no RGI-83 e seus quatro componentes evidenciam as melhores performances no desempenho das mais velhas e nas que estão localizadas nas regiões mais ricas do Brasil - Sul e Sudeste.

TABELA 02: Média do RGI-83 e seus quatro componentes para as mais antigas e mais novas agências reguladoras brasileiras

Characteristic	Old (N = 09)	New (N = 12)
RGI-83***	0.620	0.536
Autonomy	0.562	0.553
Decision making	0.616	0.537
Decision tools**	0.682	0.554
Accountability***	0.621	0.500

Note: Null hypothesis: $\bar{x}_{old} = \bar{x}_{new}$. Alternative hypothesis: $\bar{x}_{old} > \bar{x}_{new}$. ***Significant at the 1 percent level. **Significant at the 5 percent level.

Fonte: CORREA, P.; PEREIRA, C.; MUELLER, B. e MELO M. (2009).

Em geral, as agências federais são as três melhores agências do *ranking*, em termos de governança regulatória (RGI-83 e RGI-43). Por outro lado, três agências que apresentaram a menor pontuação do *ranking* são da esfera estadual.

TABELA 03: Pontuação das 21 Agências Reguladoras Brasileiras no RGI-83 e seus quatro componentes

Agency (state)	Sector	Autonomy	Decision Making	Decision Tools	Accountability	RGI-83
Federal						
ANATEL	Tel	0.5735	0.8292	0.8269	0.6942	0.7454
ANEEL	E	0.6896	0.8976	0.5160	0.5885	0.6980
ANP	P	0.6043	0.6841	0.7608	0.5962	0.6752
ANA	W	0.6583	0.6717	0.7448	0.2837	0.6159
ANTT	GTr	0.6591	0.6136	0.6154	0.4500	0.6036
ANTAQ	WTr	0.5500	0.8214	0.3962	0.5135	0.5993
State						
ASEP (RJ)	G, R, S, Tr	0.6078	0.7897	0.5000	0.5308	0.6318
AGERBA (BA)	E, G, R, Tr	0.4109	0.7190	0.7444	0.5077	0.6171
AGR (GO)	E, S, Tr, W	0.5022	0.7103	0.5385	0.5750	0.6020
AGEPAN (MS)	E, G, Tr	0.6326	0.6121	0.5692	0.5038	0.5972
AGERGS (RS)	E, R, Tr	0.6217	0.7543	0.3775	0.5231	0.5946
ARPE (PE)	E, G, Tr, W	0.5787	0.5190	0.6154	0.5385	0.5756
ARSEP (MA)	E, S, Tr	0.3196	0.8444	0.4418	0.5423	0.5677
CSPE (SP)	E, G	0.5519	0.5071	0.5664	0.5154	0.5496
AGER (MT)	E, G, S, Tr	0.3478	0.7044	0.5654	0.4769	0.5495
ARSAL (AL)	E, G, S, Tr	0.5374	0.7032	0.3846	0.3942	0.5348
ARCE (CE)	E, G, S, Tr	0.4543	0.6302	0.4505	0.4577	0.5226
AGEEL (PB)	E, G	0.6507	0.5486	0.3385	0.3250	0.4921
ARTESP (SP)	Tr	0.5275	0.4000	0.5769	0.1942	0.4488
AAGISA (PB)	I, S, W	0.3754	0.5500	0.4023	0.2250	0.4212
ARSEP (RN)	E, G	0.3768	0.3583	0.4462	0.2250	0.3767
Mean	–	0.5348	0.6769	0.5418	0.4600	0.5723
Standard Deviation	–	0.1127	0.0212	0.1395	0.1361	0.0881

Note: E = electricity, G = natural gas, GTr = ground transportation, I = irrigation, P = petroleum, R = railroads, S = sewerage, Tel = telecommunications,

Tr = general transportation, W = water, and WTr = water transportation.

Fonte: CORREA, P.; PEREIRA, C.; MUELLER, B. e MELO M. (2009).

A seguir está descrita a análise conclusiva publicada no relatório de Correa & outros (2009), que tinha dois objetivos: proporcionar uma avaliação global do estado da governança regulatória nos setores de infra-estrutura no Brasil e de sugerir possíveis indicadores para o monitoramento futuro.

Quanto à autonomia, política e financeira, para quase todas as agências pesquisadas, o poder de delegação é apropriado, no entanto, um terço dos diretores não completou seus mandatos. A maioria das agências queixa-se do impacto dos contingenciamentos no orçamento. Em 13 agências houve interferência de Ministérios ou de governos estaduais no processo decisório da agência, com maior incidência entre os órgãos estaduais. Seis agências estaduais não têm restrições legais para demitir diretores.

Em relação a decisões, dezoito agências das pesquisadas são obrigadas legalmente a

documentar formalmente o processo decisório. No entanto, apenas oito agências são obrigadas a citar jurisprudência em apoio da sua decisão. Em seis reguladoras, as decisões são tomadas sem comunicação prévia e discussão entre os membros do conselho. Três, possuem aparato legal que proíbe a sugestão de reuniões e informações dos diretores com as partes interessadas. Em dezessete agências, as decisões dos atores externos têm o direito de tomar parte no processo de tomada de decisões, ocorrendo mudanças em 15 agências.

Com relação a ferramentas de decisão, mais de 13 agências tinham disponíveis instrumentos para a tomada de decisão, no entanto, instrumentos mais sofisticados, especialmente relacionados à regulação econômica (em oposição à regulação técnica) eram menos disponíveis. Quase todas as agências pesquisadas consideravam ter o poder e os meios legais para assegurar o cumprimento de suas decisões. Em quatorze agências foram encontrados nove mestres, ou seja, 4% do efetivo de pessoal, e seis com doutorado, 2% do pessoal. A falta de realização de concurso público, baixa taxa de rotatividade, baixos salários, médio grau de motivação foram as situações verificadas.

Quanto à *accountability*, verificou-se que o Congresso e Assembléias Legislativas Estaduais exercem algum controle sobre mais de dezessete agências, os quais incluem: Audiências Públicas; Convocação de Diretores e Solicitação Formal de Explicações. Em um quarto das agências, pelo menos um caso, foi resolvido pelo Supremo Tribunal Federal. As Audiências Públicas afetam decisões das agências, por terem causado mudanças nas decisões de pelo menos uma vez em quinze agências.

Conforme a conclusão dos autores, as distribuições RGI-83 e RGI-43 mostram a dispersão das agências de pequeno porte com uma divisão clara entre agências federais (com maior pontuação) e dos Estados. Uma advertência para esse resultado é que, quando RGI-28 foi calculado, ANEEL, ARSEP-MA e a ARPE foram as três agências melhor classificadas, sugerindo que a diferença entre os atributos de governança a serem implantados pode ser significativa.

Os RGI, em escalas de 0 a 1, apresentaram médias, de cada componente, de 0,53 para autonomia, de 0,68 para tomada de decisão, de 0,54 para ferramentas de decisão e 0,46 para prestação de contas. Assim, apenas o componente de tomada de decisão apresenta uma média maior do que a média do valor do índice RGI-83. As ferramentas de decisão e os componentes de responsabilidade apresentam as maiores variações (ou seja, desvios-padrão), enquanto a tomada de decisões apresentou os menores.

Quanto à comparação internacional (ADB/NERA), conforme Kaufmann e Matruzzi (2008), concluíram que quando o RGI-83 foi comparado com os indicadores elaborados por Holder & Stem: ADB/NERA, verificaram que na média, as agências brasileiras, apresentaram maior pontuação do índice ADB / NERA e com uma menor dispersão, em relação aos reguladores asiáticos. A divisão entre as agências reguladoras federais e estaduais persistiu e as três agências melhor classificadas, usando o ADB/metodologia NERA, foram as agências federais ANATEL, ANEEL e ANTT, as mesmas três na metodologia RGI-83. A correlação entre os índice ADB NERA/ e o RGI-83 ajustado era de 0,872. Além disso, dados da pesquisa foram usados para ajustar a metodologia desenvolvida por Gutierrez, ocorrendo significativas mudanças na classificação do índice, com a ANATEL, ANTT, AGEPAN, e AGER que haviam apresentando a maior pontuação possível (1,00) e AGEEL, ANA, e ARSEP-RN, que no *ranking* estavam nas três posições mais baixas. A correlação entre o Gutierrez ajustado e o índice de RGI-83 foi de 0,350, segundo os pesquisadores.

Em resumo, o relatório conclui que o nível de governança regulatória é relativamente semelhante entre as 21 agências reguladoras brasileiras pesquisadas e com clara divisão entre as agências reguladoras federais e estaduais. E em complementação, considerando a evidência nas melhores pontuadas em razão da localização regional mais favorável: Sul e Sudeste do Brasil, em relação às regiões Norte e Nordeste. Foi destacado também que os atributos formais nem sempre se traduzem em efetiva governança, mesmo que os dados sugerissem que agências melhoram com o tempo. A independência foi o atributo de responsabilidade mais desenvolvido, em relação aos instrumentos de regulação, especialmente quanto à qualificação de pessoal e ao uso de instrumentos de regulação e de procedimentos para a tomada de decisão; em especial, no que diz respeito aos mecanismos que podem garantir a coerência das decisões e reduzir as arbitrariedades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fortalecimento institucional, determinante da boa governança regulatória com resultados positivos para o desenvolvimento sustentável, tem relevantes desafios a serem superados que, no caso dos países da CPLP, podem ter como estratégia a cooperação internacional, para o efetivo estabelecimento de uma regulação independente capaz de garantir estabilidade e credibilidade.

Os WGI, que captam os principais elementos da governança entre países, apontam

em seus resultados que a boa governança pode ser conquistada em períodos relativamente curtos, de apenas uma década, e que ela não é exclusividade dos países ricos e industrializados. Porém, a confiança não acontece simultaneamente, sendo necessário um lapso de tempo para se estabelecer. Desta forma, estudos que produzam análises de forma sistemática, podem contribuir para a verificação do alcance dos objetivos que foram almejados no momento da implantação das agências reguladoras, como indutoras de desenvolvimento, permitindo ao Estado atuar de forma mais estratégica, articulada e menos intervencionista nas atividades econômicas.

Sendo a CPLP considerada como foro multilateral privilegiado para o aprofundamento da amizade mútua e da cooperação entre os seus membros, gozando de personalidade jurídica e dotada de autonomia financeira, constitui-se num forte instrumento a serviço do desenvolvimento de parcerias que levem à cooperação para avanço nas questões de governança regulatória.

Questões estas que perpassam não só o desenvolvimento de modelos e instrumentos de aplicação, mas também que contemplem ferramentas e análises para o monitoramento e avaliação dos resultados obtidos.

O caso brasileiro, acima da média dos países latinos americanos e em segundo lugar em relação aos países da CPLP no *ranking* da qualidade regulatória, está em posição inferior, não só de países desenvolvidos, bem como de vários países que estão em condições menos favoráveis de desenvolvimento econômico.

Tal fato reflete a realidade dos brasileiros, que convivem com grandes contrastes regionais, sociais e agora também, institucionais. Por exemplo, incentivos públicos e a regulação no setor da telecomunicação, de competência das agências federais, têm proporcionado cada vez mais acesso às tecnologias, como o uso de *internet* de banda larga e de telefones celulares, mas a prestação de serviços básicos de utilidade pública, como saneamento, principalmente acesso à rede de esgoto, não têm acompanhado esta evolução de forma homogênea em todo o território nacional, circunstância que ratifica os resultados encontrados no relatório de Avaliação da Situação da Governança Regulatória elaborado por Correa & outros (2009), que pesquisaram vinte e uma agências do Brasil. Essa situação indica a necessidade de melhorias na atuação das agências brasileiras, sobretudo nas que atuam na esfera estadual e seu relacionamento com as do âmbito federal. No caso dos acessos aos serviços de infra-estrutura, onde as agências federais mostraram melhor desempenho nos

indicadores propostos, o modelo atual, de regulação no Brasil, mantém os contrastes regionais acentuados existentes.

Esses serviços estão centralizados nas regiões sudeste e sul do país, com qualidade e boa capacidade regulatória, em oposição às regiões norte e nordeste que estão em situações precárias nas prestações dos serviços e também, com baixa capacidade regulatória. Essa situação, também está em conformidade com os resultados apresentados pelos WGI, que evidenciaram a necessidade do Brasil monitorar cuidadosamente os indicadores de “Eficácia governamental” e de “Controle da Corrupção”, que em grande parte se correlacionam com os contrastes existentes no Brasil e que podem dar margem a comportamento arbitrário no poder público.

Vencer os desafios da regulação pela parceria entre os países da CPLP, mesmo com espaços geográficos descontínuos, torna-se proposição que se impõe à potencialidade de seus membros, tornando-se imperiosa a adoção de indicadores de desempenho das políticas públicas, assim como a melhoria da coordenação e do alinhamento estratégico entre políticas setoriais e o processo regulatório e o controle social do processo. Esses são desafios que necessitam ser superados pelos gestores públicos.

Assim, com vistas a atender os objetivos gerais e os princípios regentes da CPLP, apresenta-se este fundamento de fortalecimento institucional, monitoramento e avaliação dos resultados alcançados, propondo-se o aprofundamento do debate, bem como a aproximação e cooperação nas questões da governança regulatória, como mecanismo de evolução das ações da Administração Pública em direção à melhoria da qualidade de vida para os cidadãos do bloco de língua portuguesa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUENO, N. P. Lógica da ação coletiva, instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a nova economia institucional. **Revista Economia**, Brasília (DF), v. 5, n. 2, p. 361-420 jul./dez. 2004.

BRUNDTLAND, G. **Our Common Future: From One Earth to One World**. Nova York: Oxford University Press, 1987.

COASE, R. The nature of the firm. **Econômica**, New Series, v. 4, n.16, p. 386-405 nov. 4, 1937.

COMMONS, J.R. **Institutional Economics**. American Economic Review, 1931.

CORREA, P.; PEREIRA, C.; MUELLER, B.; MELO M. Regulatory Governance in Infrastructure Industries Assessment and Measurement of Brazilian Regulators. **The World Bank- PPIAF** n. 3. 2009. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/artigos/regulatory-governance-in-infrastructure-industries>>. Acesso em: 21 maio 2010.

CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Novembro de 1989. Disponível em: <<http://www.cplp.org>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

DPCSD – Department for Policy Coordination and Sustainable Development. 1999.

FAGUNDES, J. **Economia Institucional: Custos de Transação e Impactos sobre Política de Defesa da Concorrência**. Texto para Discussão, n. 407, IE/UFRJ, 1997.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**, 14. ed. São Paulo: Nacional, 1976.

GIOSA L. **Los Presupuestos Participativos: una contribución a la Gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio**. Cabannes, Yves; Campaña Mundial Sobre Gobernanza Urbana; ONU, 2004. Disponível em: <<http://www.op-portugal.org/downloads/CT-139.PDF>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

GODOY, Z. A. L. **Agronegócio e estrutura de governança no caso de um terminal hidrovitário da região de fronteira (THI de Porto Murтинho)**. Dissertação, - Programas de Pós-graduação da CAPES. UFMS/AGRONEGÓCIOS. 2006. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.do?select_action=&co_autor=11145>. Acesso em: 24 jun. 2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IDS - Indicadores de Desenvolvimento Sustentável - Brasil 2002**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/ids_2002.shtm>. Acesso em: 24 nov. 2012.

IRS/MS – **Índice de Responsabilidade Social - 2007**. Disponível em: <<http://www.semac.ms.gov.br/controle/ShowFile.php?id=14632>>. Acesso em: 24 nov. 2012.

KAUFMANN D.; A. KRAAY; M. MASTRUZZI. **Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008**. The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team June 2009. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1424591>. Acesso em: 24 nov. 2012.

_____. **Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008**. 29 jun. 2009. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp#>. Acesso em: 15 ago. 2013.

_____. World Bank Institute. Governance 2008 - **Indicadores de Governança 1996-2007**.

Disponível em:

<http://siteresources.worldbank.org/EXTWBIGOVANTCOR/Resources/Brochure_por.pdf>.

Acesso em: 15 mar. 2013.

MELLO, G. R. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://biblioteca.universia.net/ficha.do?id=12105503>>. Acesso em: 13 mai. 2013.

MOTTA, R. S. **Desafios do Desenvolvimento revista mensal de informações e debate do IPEA e do PNUD**. Brasília, 2006. Disponível em:

<<http://desafios.ipea.gov.br/desafios/edicoes/19/artigo14858-1.php>>. Acesso em: 06 maio 2013.

MUELLER, B. **Uma abordagem econômica do modelo regulatório brasileiro**. CERME – Centro de Estudos de Regulação de Mercados da Universidade de Brasília, 2009. Disponível em:

<[http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/regulacao/eventos/080717_REG_Even_SIR_apreBernardo.pps#357,4,Esta palestra](http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/regulacao/eventos/080717_REG_Even_SIR_apreBernardo.pps#357,4,Esta%20palestra)>. Acesso em: 06 maio 2013.

OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico: Relatório sobre a Reforma Regulatória BRASIL. **Fortalecendo a governança para o crescimento**. 2010.

OECD - Organization for Economic Cooperation and Development. Countries, 1970–1998.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2013.

<http://www.pnud.org.br/>

SANCHEZ, N. A. **Governança e desenvolvimento. ALAI, América Latina en Movimiento - 2007**. Disponível em: <<http://alainet.org/active/21379&lang=es>>. Acesso em: 13 maio 2013.

SANTOS, L.A. **Governança Regulatória no Brasil: aperfeiçoamento e desafios-junho/2008**. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/portal/upload/biblioteca/memoriaeventos/II%20Seminar%20Internacional_junho_08/Luiz%20Alberto%20Santos.pdf>. Acesso em: 19 maio 2013.

SCHERER, C. M. **Caracterização do ambiente institucional e sua mudança no Brasil entre 1889 e 1945**. Dissertação de Mestrado, UFRS. Porto Alegre, 2007. Disponível em:

<<http://hdl.handle.net/10183/12590>>. Acesso em: 08 mar. 2013.

SOUZA, N. J. **Desenvolvimento econômico**. 5. ed. rev. São Paulo: Atlas, 2005.

VÂNIA, L. **Senado Federal-Gabinete da Senadora**. Goiânia, 2006.

<http://www.ticontrlegov.br/portal/page/portal/TCU/dialogo_publico/dialogo_seminarios/seminarios_2006_controle_social_senadora_lucia_vania.DOC> Acesso em: 07 maio 2009.

WILLIAMSON, O.E. Strategizing, Economizing, and Economic Organization. Strategic Management Journal. v. 12, p. 75-94, 1991.