

UM PÓS-ESCRITO DO ARTIGO “AVALIANDO O MODELO DE GOVERNANÇA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS” À LUZ DOS ACONTECIMENTOS RECENTES NO BRASIL¹

Eduardo P. Sampaio Fiuza²

Lucia Helena Salgado³

1 INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Neste breve espaço procurou-se salientar as principais razões pelas quais o tema da qualidade da governança das instituições deve ocupar lugar de destaque nas agendas de políticas públicas. O conceito de governança utilizado neste artigo é o mesmo da literatura de economia da regulação de foco empírico e com viés normativo, que segue a velha tradição da teoria econômica de proposição de políticas públicas para a solução de falhas de mercado. Note-se que “governança” é uma elipse de expressão mais ampla, significando “normas de governança de boa (ou alta) qualidade”, cujos princípios basilares são transparência, participação social e prestação de contas (Salgado e Fiuza, 2014 p. 352; OECD, 2004; 2014).

As ideias articuladas neste estudo encontram fundamento em duas matrizes teóricas: o neoinstitucionalismo e a moderna economia da regulação. Da primeira (North, 1990; Acemoglu e Robinson, 2012) guarda-se a compreensão da necessidade de mudança ou melhoria institucional como processo indissociável do desenvolvimento econômico. Da última, menciona-se a preocupação com o desenhar de instituições e de mecanismos capazes de promover os incentivos corretos para o crescimento econômico, com compartilhamento adequado dos benefícios na sociedade (Stiglitz, 1989).

A questão de pesquisa que motiva este trabalho é a existência de uma relação inversa entre governança e corrupção e as implicações desta relação sobre o desenvolvimento. Regras de governança de baixa qualidade reforçam sociedades organizadas de forma restritiva, tanto economicamente – em direitos de propriedade, incluindo o de entrar em mercados e de estabelecer o próprio negócio –, quanto politicamente – restringindo o acesso à participação na distribuição de benefícios a poucos grupos mais bem organizados (Acemoglu e Robinson, 2012). O ponto de partida para esta análise é a avaliação comparativa da evolução recente de indicadores sobre a qualidade da governança.

Desde os anos 1990 procura-se fazer um levantamento comparativo da governança entre países. Os indicadores mundiais de governança – em inglês *worldwide governance indicators* (WGI) – compilam dados de várias fontes⁴ e os agrupam em seis categorias amplas de governança, das quais destacam-se cinco: *i)* voz e *accountability*; *ii)* efetividade do governo; *iii)* qualidade regulatória; *iv)* império da lei; e *v)* controle da corrupção. O gráfico 1 mostra a evolução da colocação do Brasil

1. Este artigo é um pós-escrito do artigo de Salgado e Fiuza (2014). Aqui se considerou relevante avançar em questões adicionais ao tema da governança, cada vez mais recorrente no debate brasileiro, introduzindo o tema na ocasião apresentada dentro do conjunto mais amplo de reformas institucionais que o país ora reclama.

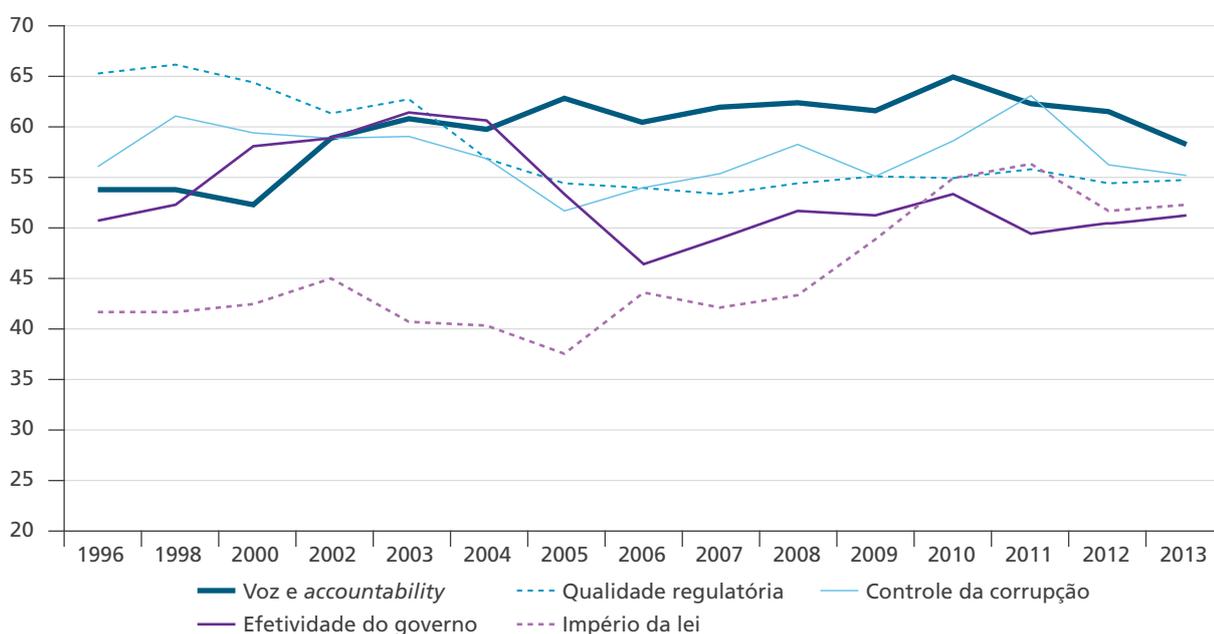
2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diest do Ipea.

4. Para mais detalhes, ver Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2010).

de 1996 a 2013. Quanto maior o *rank* em percentil, melhor a avaliação do país em relação aos demais pesquisados. Vemos que o império da lei e a voz e a *accountability* estavam melhores no Brasil no final da série, embora esta última tenha iniciado um processo de decaída a partir de 2010. As posições do Brasil no controle da corrupção e na efetividade do governo oscilaram bastante ao longo da série, e não indicam nenhuma clara tendência de longo prazo nem para pior nem para melhor. Infelizmente, porém, a qualidade regulatória tem piorado quase que monotonicamente.

GRÁFICO 1
Indicadores mundiais de governança: *rank* do Brasil
(Em %)



Fonte: World Governance Indicators, disponível em: <www.govindicators.org>.

Elaboração dos autores.

Outro índice baseado em enquetes transnacionais e bastante útil para se aferir o grau de maturidade das instituições é o índice global de competitividade – em inglês *global competitiveness index* (GCI) –, calculado pelo Fórum Econômico Mundial (ou World Economic Forum, em inglês). Segundo ele, o primeiro pilar da competitividade são justamente as instituições:

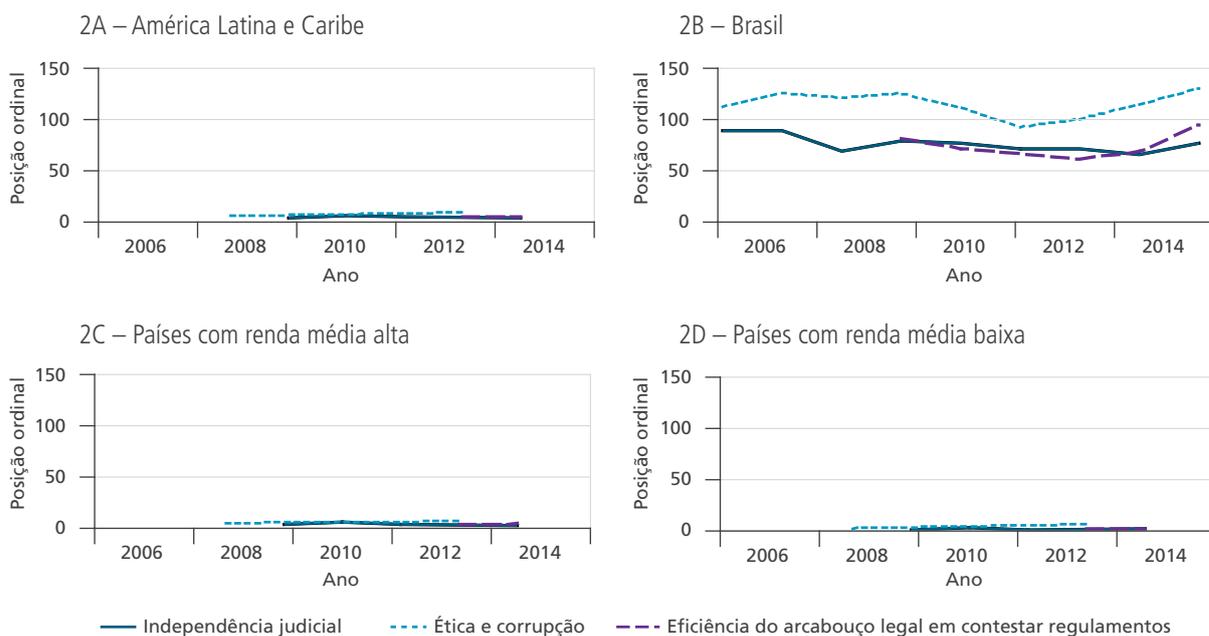
a qualidade das instituições tem um papel importante na competitividade e crescimento. Ela influencia decisões de investimento e a organização da produção e desempenha um papel chave nas maneiras que as sociedades distribuem os benefícios e incorrem nos custos de estratégias e políticas de desenvolvimento. O papel das instituições vai além do arcabouço legal. As atitudes do governo em relação aos mercados e liberdades e a eficiência de suas operações também são muito importantes (World Economic Forum, 2014).

Alguns indicadores interessantes podem ser extraídos dessa fonte (gráfico 2). Note-se como o indicador de independência do Judiciário tem mostrado um progresso, ainda que modesto, na posição do Brasil, melhorando sua colocação no *ranking* mundial. Já a eficiência do arcabouço legal em contestar regulações começou uma inflexão em 2011. A avaliação da ética e da corrupção

por parte das empresas também tem piorado em relação aos demais países. Ainda mais reveladora é a estabilidade das excelentes posições relativas dos principais comparadores do Brasil, isto é, dos seus pares mais próximos em termos de renda e localização geográfica. Isso indica que a evolução das posições relativas do Brasil não parece ser consequência de choques comuns abrangendo os países de mesma região ou estrato de renda.

GRÁFICO 2

Posição brasileira em *rankings* selecionados: Brasil versus outros grupos de países



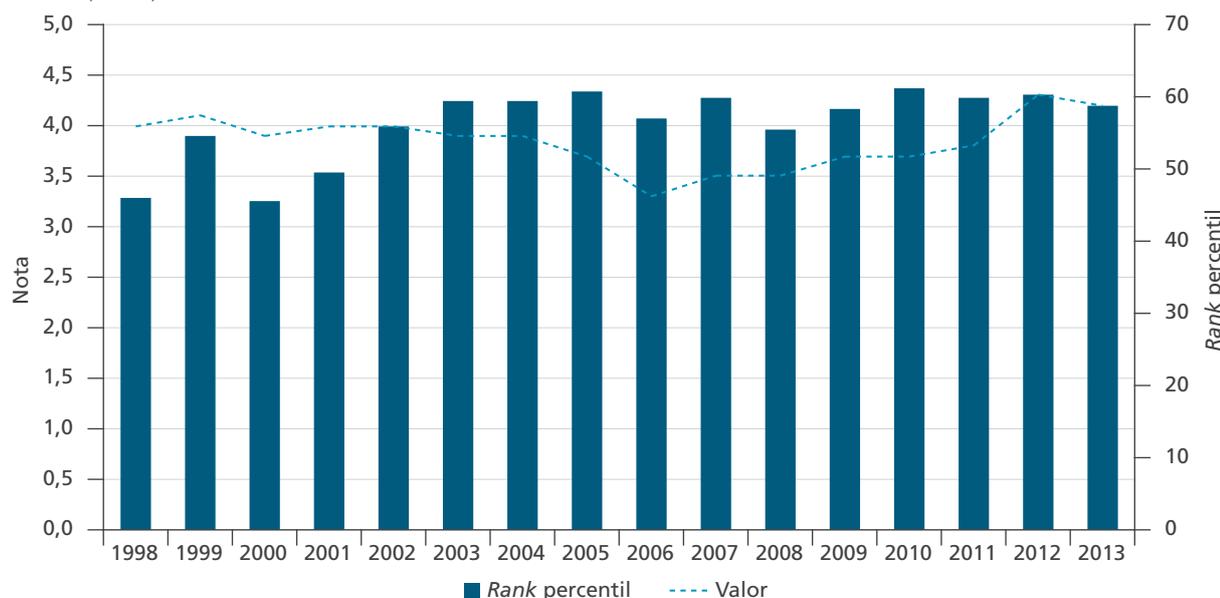
Fonte: Global Competitiveness Index. Disponível em: <<http://goo.gl/zs3j7l>>. Elaboração dos autores.

2 CORRUPÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: A AUSÊNCIA DE GOVERNANÇA

Corrupção e governança são como campos que se repelem. A corrupção sobrevive apenas na ocultação e no segredo e depende do pacto de silêncio de poucos contra muitos, enquanto a governança é firmada no alicerce do permanente controle da sociedade sobre o funcionamento do Estado. Adotando a definição de corrupção da organização Transparência Internacional, vê-se que esta envolve atividades ilegais que são deliberadamente ocultas e que só vêm a público em meio a escândalos, investigações e processos. Não há forma segura de se avaliarem níveis absolutos de corrupção nos países com base em dados empíricos. Informações sobre montantes de propinas pagos em termos comparativos ou quantidade de processos não são indicadores definitivos de níveis de corrupção, mas sim de como as instituições, em cada jurisdição, têm efetivamente investigado e lidado com casos de corrupção. Um conjunto de indicadores mais confiável para comparar países é o dos indicadores de percepção de corrupção (Transparency International, [s.d.]). No indicador de percepção da corrupção da Transparência Internacional (gráfico 3) – título, aliás, enganoso, pois o valor do índice é menor para os países mais corruptos –, percebe-se que a nota do Brasil piorou na primeira década deste século,

recuperando-se mais recentemente, embora a inclusão de mais países na amostra (o tamanho da amostra dobrou)⁵ na virada do século tenha melhorado a posição relativa inicialmente, voltando a apresentar ligeira piora após 2010.

GRÁFICO 3
Índice de percepção da corrupção do Brasil
(Em %)



Fonte: Transparency International ([s.d.]).
Elaboração dos autores.

Pode-se depreender da observação do gráfico 3 que a sociedade percebe um grau elevado e crônico, com relativa estabilidade. Relacionando essas evidências com as medidas de desigualdade de renda, depara-se com a questão de pesquisa proposta – a relação inversa entre corrupção e desenvolvimento inclusivo. A questão que merece ser respondida é se a corrupção – ou, conforme se apresentou neste artigo, a ausência de governança nas instituições públicas – e seus efeitos a longo prazo sobre o desenvolvimento econômico e social respondem ao menos por parte da explicação para tamanhas disparidades. Evidências para essa relação estão em Sodré e Ramos (2014), que estimaram o impacto da corrupção de governo sobre o índice de desenvolvimento humano dos municípios (IDHM), o índice de Gini para a desigualdade de renda, e os níveis de pobreza dos municípios brasileiros por meio de regressões com variáveis instrumentais sobre um banco de dados montado a partir de relatórios do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União (CGU). Os resultados da análise dão conta de que um aumento médio de cinquenta irregularidades praticadas pelos municípios diminui em 4,5% o IDHM.

5. Note-se que, diferentemente dos indicadores anteriores de *rank*, que mostravam apenas uma posição ordinal do Brasil frente a uma amostra com um número estável de países ao longo do tempo, o *rank* em percentil reflete a posição relativa do Brasil em uma amostra variável de países, controlando para o tamanho da amostra. Assim, estar no percentil 60, por exemplo, significa que 60% dos países da amostra têm percepção de corrupção maior que o Brasil (lembrando que valores menores do indicador significam maior percepção de corrupção) – o número absoluto de países é irrelevante neste caso. Não fosse assim, se, por exemplo, acrescentássemos à amostra original outra amostra com indicadores iguazinhos, a simples entrada de países na amostra já faria o Brasil cair posições ordinais, enquanto seu percentil continuaria rigorosamente o mesmo.

Os resultados alcançados por esse estudo empírico reforçam a necessidade tanto de mais estudos quanto de maior investimento institucional em governança para a proteção das instituições contra desvios de finalidade. De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2010, cerca de 2.804 ações envolvendo crimes de corrupção, improbidade administrativa e lavagem de dinheiro tramitavam nos tribunais federais, e cerca de 10.104 ações nos tribunais estaduais (Dallagnol, 2015). Segundo a Advocacia-Geral da União (AGU *apud* Sodré e Ramos, 2014), 60% a 70% do total de casos de corrupção envolvendo dinheiro público no país ocorrem nas áreas de saúde, educação e saneamento básico. No limite, a corrupção deveria ser considerada crime hediondo no Brasil – proposta enviada pelo Ministério Público Federal (MPF) ao Congresso Nacional em março de 2015 – porque “rouba a comida, a escola, o remédio do brasileiro. Quem rouba milhões, mata milhões” (Dallagnol, 2015). Para evidências econométricas do impacto da corrupção sobre aprendizado de estudantes, vide Ferraz, Finan e Moreira (2012).

3 GOVERNANÇA, QUALIDADE REGULATÓRIA E SUPERVISÃO REGULATÓRIA

Como se viu, uma das categorias de governança medidas pelo Fórum Econômico Mundial é a qualidade regulatória. De fato, o Brasil teve um avanço extraordinário na constituição de marcos regulatórios com agências independentes na década de 1990. Uma vez constituídas essas agências reguladoras, o processo de aperfeiçoamento dessas instituições tem caminhado em direção ao aperfeiçoamento de suas governanças e ao aprimoramento do conteúdo das decisões – ou suas eficácias. Portanto, o tema da *qualidade regulatória* tem sido um vetor primordial na agenda institucional de regulação e o será para os próximos anos. Ele compõe a agenda de política pública no Brasil desde o início de 2003 e diversas ações no primeiro governo Lula foram tomadas no sentido de dar continuidade ao processo iniciado com a criação das agências da primeira fase. Ainda na transição do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo Lula, foi discutido e elaborado um anteprojeto de Lei Geral Orgânica para as agências regulatórias. Logo no início do primeiro mandato do então presidente Lula foi constituído um grupo de trabalho para a discussão com especialistas e representantes da sociedade civil, como entidades de defesa do consumidor, Institutos de Defesa do Consumidor (Procons) e representantes de grandes consumidores.⁶

Aperfeiçoar a qualidade regulatória implica regular melhor e tornar mais eficiente e eficaz o processo regulatório. Isso requer, fundamentalmente, atender os princípios normativos da boa governança já mencionados – transparência, participação social e prestação de contas –, o que, no ambiente regulatório, significa adotar o princípio da *governança regulatória* (Guasch e Spiller, 1999). Jacobs e Ladegaar (2010, p. 7) definem governança regulatória como a implementação sistemática e operacional de políticas governamentais no modo de aplicação (*enforcement*) das competências regulatórias, visando à produção de regulações de qualidade, seguindo normas procedimentais rigorosamente adequadas ao sistema de valores de um modo de governo – tais como os processos democráticos.

6. A iniciativa foi motivada pelo desconforto do governo com a ideia de agências autônomas da orientação dos ministérios e cujos dirigentes já se encontravam no comando tão logo aquele tomou posse. Do diagnóstico realizado evoluiu-se para a elaboração de um projeto de lei, o PL nº 3.337/2004, em que se procurou criar um marco geral para as agências, conferir maior controle social sobre elas e estabelecer melhor “divisão de tarefas” entre ministérios – que deveriam permanecer com o papel concedente – e agências – que deveriam manter a função reguladora e fiscalizadora. Havia ainda a previsão de criação de carreiras específicas e regras para a indicação de dirigentes, entre outras medidas. O projeto tramitou por anos no Congresso, chegou a tramitar em regime de urgência, foi incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1 e 2, já no governo Dilma Rouseff, até ser retirado pelo governo, por absoluta falta de entendimento político em torno da proposta, em 4 de março de 2013.

Essa abordagem tem sido seguida nas últimas décadas por boa parte dos países de maior nível de desenvolvimento. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a partir da experiência norte-americana nos anos 1970, todos os 34 países que compõem a organização têm adotado, desde os anos 1990, a análise de impacto regulatório (AIR),⁷ sendo essa ferramenta de avaliação considerada por todos o principal instrumento para o aperfeiçoamento contínuo de qualidade de suas práticas regulatórias (Salgado e Holperin, 2011).

Em conformidade com esse processo, em 2007, o governo brasileiro adotou o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) – parceria entre a Casa Civil, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) – para aprimorar a qualidade da regulação, seguindo a agenda sugerida pela OCDE em direção à boa governança regulatória. São de admirar os resultados alcançados pelo programa durante as duas últimas administrações, diante do baixo apoio político que de fato obteve dentro do governo. Isso porque a experiência internacional indica que o sucesso de um programa de melhoria regulatória, centrado no fortalecimento da governança, requer o apoio do núcleo do governo e um lugar de destaque dentro da agenda de políticas governamentais (Jacobzone, no prelo; Parker, no prelo; Cunha e Rodrigo, 2013).

Em 2009 foi realizada, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), uma auditoria operacional da governança regulatória nas agências reguladoras de infraestrutura, na qual se diagnosticaram: *i*) ausência de tratamento orçamentário distinto das demais entidades da administração pública, apesar de as agências reguladoras serem autarquias especiais; *ii*) forte contingenciamento de recursos, inclusive de arrecadação própria; *iii*) necessidade de extensão do período de quarentena dos dirigentes; *iv*) excessiva demora na indicação e na nomeação destes; e *v*) diretrizes estratégicas não foram fornecidas por conselhos para orientar os entes reguladores e orientar os objetivos de longo prazo a serem atingidos. Em outro relatório de auditoria, de 2013, o TCU foi muito crítico ao estado de governança das agências reguladoras, que qualificou de incipiente. Após discorrer detalhadamente sobre a não observância de melhorias ao longo do período 2009-2013 nos pontos destacados, ressalta apenas um aspecto positivo: a atuação do PRO-REG. Enaltecendo-a, termina por apontar duas recomendações à Casa Civil, na linha do apontado pela experiência internacional, com o intuito de aprofundar o processo de melhoria da governança regulatória: *i*) que utilizasse o PRO-REG como catalisador de boas práticas de governança entre as agências reguladoras de infraestrutura; e *ii*) que institucionalizasse meios de participação de representantes da sociedade civil, academia, empresários, setores regulados e outros interessados na construção e na disseminação de boas práticas de governança entre as agências reguladoras. Aparentemente as recomendações foram desconsideradas, tendo em vista a redução do orçamento do programa em 2014 para R\$ 100 mil.

7. Como ferramenta, a AIR analisa, de forma sistemática, custos e benefícios potenciais resultantes de uma intervenção governamental, com o intuito de que se opte por uma política que maximize o benefício líquido da intervenção (minimizando custos). Como processo decisório, a AIR é integrada a sistemas de consulta pública, desenvolvimento de políticas e elaboração de leis, como forma de comunicar aos tomadores de decisão, *ex ante*, os possíveis efeitos das propostas regulatórias, objetivando que a informação seja utilizada para aperfeiçoar a escolha regulatória.

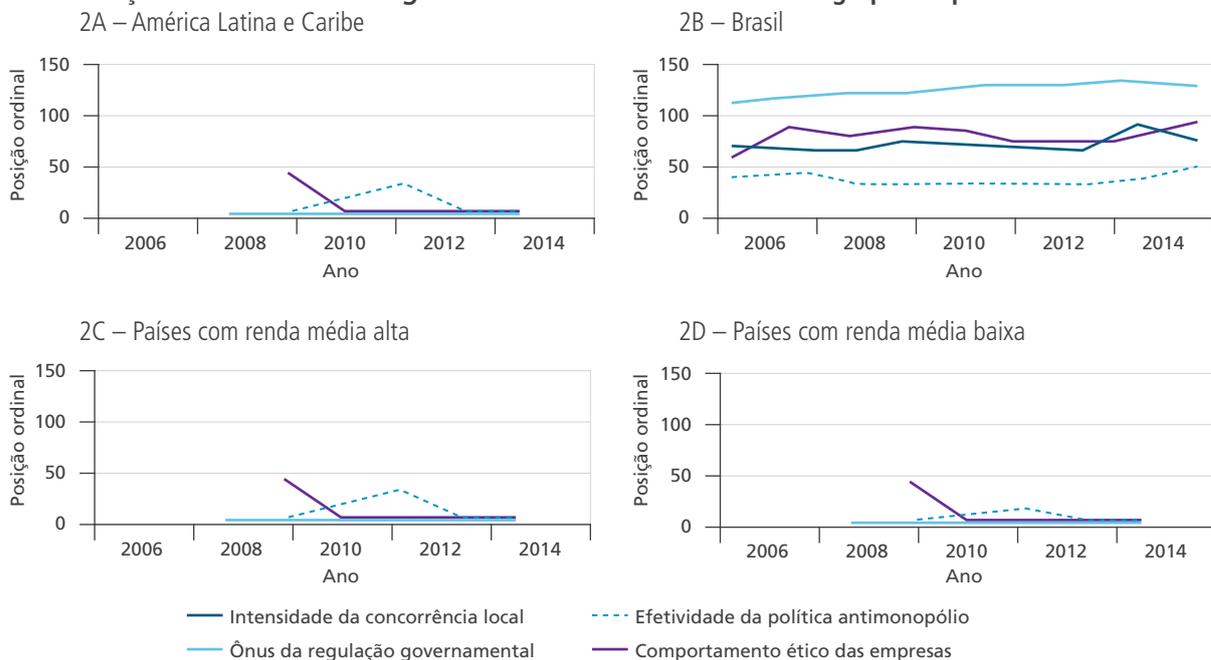
Essa avaliação do TCU é reforçada pelos dados do GCI, que mostram uma piora relativa do Brasil em quesitos de concorrência, efetividade da política antitruste, ônus regulatório e comportamento ético das firmas (gráfico 4). O único indicador que não piorou nos últimos oito anos foi o nível de concorrência local.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança das instituições é um fundamento pouco valorizado na estratégia de desenvolvimento no Brasil. Entre as dimensões que a compõem, a qualidade regulatória tem padecido de maneira particular. Como explorado em Salgado e Fiuza (2014), as agências reguladoras têm enfrentado dificuldades em funcionar com independência e efetividade. O resultado reflete-se nos números coletados da posição do Brasil em índices internacionais de competitividade e peso da regulação governamental. De maneira mais geral, os avanços nulos na redução dos níveis de corrupção (captada pela relativa estabilidade do índice de percepção de corrupção calculado pela Transparência Internacional, mesma estabilidade captada pelo índice de controle da corrupção calculado pelo WGI) e a piora da efetividade das instituições, captadas pelo GCI saltam aos olhos. É preciso que a preocupação com o desenho de mecanismos de governança faça parte da agenda de reformas para o aperfeiçoamento das instituições de governo, eis que constitui condição *sine qua non* para a retomada de investimentos privados em infraestrutura e em insumos estratégicos, assim como para pavimentar uma rota segura em direção ao desenvolvimento inclusivo.

GRÁFICO 4

Posição brasileira em *rankings* selecionados: Brasil *versus* outros grupos de países



Fonte: Global Competitiveness Index. Disponível em: <<http://goo.gl/zs3j7l>>. Elaboração dos autores.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty**. New York: Crown, 2012.
- CUNHA, B.; RODRIGO, D. **Assessing regulatory governance and patterns of regulatory reform in Brazil**. [S.l.]: Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione, 2013. (I paper dell'Osservatorio, n. 4/2013).
- DALLAGNOL, Deltan. **Operação Lava-Jato: depoimento**. [31 mar. 2015]. Rio de Janeiro: GloboNews, 2015. Entrevista concedida a Miriam Leitão. Disponível em: <<http://goo.gl/5M0c2a>>.
- FERRAZ, Cláudio; FINAN, Federico; MOREIRA, Diana. Corrupting learning: evidence from missing federal education funds in Brazil. **Journal of Public Economics**, v. 96, n. 9-10, p. 712-726, 2012.
- GUASCH, J. Luis; SPILLER, Pablo. **Managing the regulatory process: design, concepts, issues, and the Latin America and Caribbean story**. Washington: World Bank, 1999.
- JACOBS, Scott; LADEGAAR, Peter. **Regulatory governance in developing countries**. Washington: International Finance Corporation; World Bank, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/Ky71Hi>>.
- JACOBZONE, Stéphane. Supervisão regulatória na experiência recente. *In*: SALGADO, Lucia Helena; FIUZA; Eduardo P. S. (Orgs.). **Marcos regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória**. Rio de Janeiro: Ipea, no prelo.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. **The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues**. Washington: World Bank, 2010. (Policy Research Working Paper, n. 5430).
- NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Citizens as partners: OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making**. Paris: OCDE, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/AVt33y>>.
- _____. **OECD best practice principles for regulatory policy**. Paris: OECD, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/KgPTCy>>.
- PARKER, David. Aula magna: fundamentos empíricos para formulação de políticas. *In*: SALGADO, Lucia Helena; FIUZA; Eduardo Pedral Sampaio. (Orgs.). **Marcos regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória**. Rio de Janeiro: Ipea, no prelo.
- SALGADO, Lucia Helena; HOLPERIN, Michelle Moretzsohn. **Análise de impacto: ferramenta e processo de aperfeiçoamento da regulação**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/d9eYLz>>.
- SALGADO, Lucia Helena; FIUZA; Eduardo Pedral Sampaio. Avaliando o modelo de governança das agências reguladoras. **Brasil em Desenvolvimento 2014 – Estado, Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 2, p. 347-371, 2014.

SODRÉ, Flavius Raymundo Arruda; RAMOS, Francisco de Sousa. **Os impactos da corrupção no desenvolvimento humano, desigualdade de renda e pobreza nos municípios brasileiros**. Pernambuco: Pimes/UFPE, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/zY2cXm>>.

STIGLITZ, J. Markets, market failures and development. **American Economic Review**, v. 79, n. 2, p. 197-203, May 1989.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption perceptions index**. [S.l.]: [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/ymu13S>>.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Competitiveness Report 2014-2015**: full data edition. Genebra: WEF, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/5Ulkjj>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/xDPnCK>>.