

**ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
(OCDE) E A MELHORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

***ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)
AND IMPROVEMENT OF PUBLIC POLICY IN BRAZIL***

Linara Oeiras Assunção¹

RESUMO

Este artigo tem por escopo compreender o papel da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) na busca pela melhoria das políticas públicas no Brasil. Aborda o tema sob 3 (três) perspectivas: 1ª) de contextualizar a OCDE como organização internacional, bem como suas recomendações para a boa regulação; 2ª) de relacionar o Brasil e a OCDE, suscitando questões relevantes a respeito do “Relatório Brasil – Fortalecendo a Governança para o Crescimento”; 3ª) de integrar as recomendações da OCDE ao processo de elaboração de políticas públicas no Brasil, destacando a implantação do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) e tecendo algumas críticas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O estudo tem uma abordagem qualitativa, com enfoque interpretativo-compreensivo, pautando-se em pesquisa bibliográfica. Consequentemente, espera incitar reflexões sobre o alinhamento efetivo do Brasil à pauta da OCDE para a melhoria das políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: OCDE; REGULAÇÃO; POLÍTICAS PÚBLICAS; PRO-REG; PAC.

ABSTRACT

This article has the purpose to understand the role of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) in order for improving public policies in Brazil. Approaches the subject from three (3) perspectives: 1st) to contextualize the OECD as an international organization as well as their recommendations for good regulation; 2nd) to relate Brazil and OECD, posing relevant questions about the "Brazil Report - Strengthening governance for Growth"; 3rd) to integrate the OECD recommendations to the policy-making process in Brazil, highlighting the implementation of the Program for Strengthening Institutional Capacity for Regulatory Management (PRO-REG) and weaving some criticisms of the Growth Acceleration Program (PAC). The study has a qualitative, interpretive and comprehensive approach, basing themselves in literature. Therefore expects encourage reflections on the effective alignment of Brazil to the OECD agenda for improving public policies.

KEYWORDS: OECD; ADJUSTMENT; PUBLIC POLICY; PRO-REG; PAC.

¹ Professora do Curso de Direito da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – DINTER EM DIREITO UFMG/UNIFAP. Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas. E-mail: liaoieiras@hotmail.com.

INTRODUÇÃO

A Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) possui o slogan “Políticas melhores para uma vida melhor”. Como organização internacional trabalha para a realização de determinados objetivos como a expansão da economia e a elevação do nível de vida de países-membros e não-membros.

De fato, não há como dissociar a garantia do direito ao desenvolvimento da garantia dos demais direitos humanos. Há até quem defenda ser este um direito síntese ou um direito plataforma, que reclama uma estrutura favorável à realização de todos os outros direitos.

Atenta a essas questões e aos respectivos dilemas, a OCDE possui em sua estrutura uma Diretoria de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial, à qual estão vinculados uma Divisão e um Comitê de Política de Regulação. Tais órgãos possuem a missão de ajudar os países a construir melhores sistemas de governo e a implementar políticas em níveis nacional e regional que levem a um desenvolvimento econômico e social sustentado. No iter dessa missão, há a ligação clara entre o desempenho econômico de um país a longo prazo e a qualidade de seu marco regulatório.

Em sentido geral, a regulação pode ser compreendida como uma forma de ação do Estado que se refere ao conjunto de instrumentos jurídicos-normativos de que dispõe o governo para estabelecer obrigações a serem cumpridas pelo setor privado, pelos cidadãos e pelo próprio governo.

A partir desta compreensão, percebe-se que existem pressões de vários tipos para que o Estado regule, como ideias políticas, pressões econômicas e da opinião pública, regras internacionais e mudanças na sociedade ou de tecnologia. Um mercado econômico funcionando efetivamente requer muitas regras e estas regras dão causa a um custo de cumprimento significativo (PRO-REG, 2010).

Assim, a governança regulatória é um desafio para os diferentes países e o é para o Brasil. Muitas organizações internacionais, como o Banco Mundial, a União Europeia e a própria OCDE, ora em pauta, propõem ideias de boas práticas para a regulação. O foco dessas ideias é a racionalização, a análise objetiva das evidências no processo de elaboração das políticas públicas.

Por este motivo, o presente estudo busca entender o papel desempenhado pela OCDE no processo de melhoria das políticas públicas no Brasil, o qual não é país-membro da organização, mas sim um parceiro-chave que atua como participante pleno ou observador regular em Comitês da organização.

Para tanto, o estudo aborda o tema sob 3 (três) perspectivas:

1ª) A OCDE como organização internacional e suas recomendações para a boa regulação; 2ª) Relacionamento Brasil e OCDE, suscitando questões relevantes a respeito do Relatório Brasil – Fortalecendo a Governança para o Crescimento; 3ª) Integração das recomendações da OCDE ao processo de elaboração de políticas públicas no Brasil, destacando a implantação do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) e tecendo algumas críticas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Ao final da discussão, espera incitar reflexões sobre o alinhamento efetivo do Brasil à pauta da OCDE para a melhoria das políticas públicas.

1. CONTEXTUALIZANDO A ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE)

Algumas considerações sobre o surgimento da OCDE como organismo internacional são relevantes para a compreensão do tema.

1.1 OCDE: BREVE HISTÓRICO

A OCDE foi criada a partir da Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE), em um momento de pós-II Guerra Mundial, no final da década de 1940. Naquela época, o objetivo essencial da OECE era planejar o desenvolvimento econômico dos Estados-Membros signatários do Pacto de Bruxelas² com os recursos oriundos dos empréstimos concedidos pelo Plano Marshall, de acordo com a colaboração financeira dos Estados Unidos para a recuperação da economia dos países aliados europeus.

Pinto (2000) informa que uma das principais heranças da OECE foi a consolidação, entre os países europeus, da noção de que desenvolvimento econômico pressupunha cooperação e interdependência frente aos desafios da ordem internacional.

Assim, em dezembro de 1959, decidiu-se pela reforma da OECE e formou-se um grupo de peritos para preparar os estatutos de uma nova organização. Por decisão do grupo, todos os atos da OECE foram incorporados pela nova organização. Mas, os objetivos foram ampliados e a organização direcionada para uma vocação internacional, um foro de consulta e

² Celebrado em 17/03/1948 entre Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido.

uma coordenação entre os países-membros, dedicada à consolidação do modelo econômico adotado pelos países desenvolvidos no pós-guerra, em complementação ao instrumental de outras organizações econômicas criadas em *Bretton Woods* – FMI, Banco Mundial e GATT/OMC (PINTO, 2000).

Uma década mais tarde, em 14 de dezembro de 1960, após a Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, passou a OECE a ser designada de OCDE, entrando em vigor, oficialmente, no dia 03 de setembro de 1961. Nesta nova etapa, a organização alçou novos degraus, não sendo apenas uma organização europeia, mas transatlântica e mundial. O Ato Constitutivo, assinado em 1960, pelos 18 (dezoito) países-membros da, então, OECE, pelos Estados Unidos e pelo Canadá, é o principal fundamento da atividade da OCDE, cujo texto básico define os objetivos, as atribuições, as competências e os órgãos constitutivos da organização. A seguir expõem-se suas características principais como organização internacional.

1.2 OCDE: CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS

A OCDE tem sede em Paris e é aberta à adesão de Estados com certo grau de desenvolvimento, independentemente de sua localização geográfica (SILVA, 2010). Hoje conta com 34³ (trinta e quatro) países membros. Conta também com vários parceiros globais⁴ e mantém com eles relações de partilha de conhecimento e intercâmbio de perspectivas, não apenas com países, mas com outras organizações internacionais (por exemplo, o FMI, o Banco Mundial, entre outros).

É ainda importante dizer que foi adicionado à já mencionada Convenção, de 14 de dezembro de 1960, um protocolo no qual todos os países signatários concordaram que a Comissão Europeia/UE deveria participar nos trabalhos da OCDE.

Assim, representantes da Comissão Europeia estão envolvidos em diferentes setores da organização, trabalhando lado a lado com os seus membros. Apesar disso, não têm direito de votar nas decisões ou recomendações apresentadas perante o Conselho para aprovação.

³ Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, República Checa, Suécia, Suíça, Turquia, Eslovênia, Israel, Chile e Estônia. Destaque-se que o Chile tornou-se membro da Organização em 7 de maio de 2010, a Eslovênia tornou-se membro em 21 de julho de 2010 e Israel se tornou um membro em 7 de setembro de 2010. Em 9 de dezembro de 2010, a Estônia tornou-se um membro, uma vez que as formalidades necessárias, incluindo a aprovação parlamentar, foram concluídas.

⁴ Destaque para Rússia, Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul.

Silva (2010) sintetiza os objetivos principais da organização: a) elevação do nível de vida; b) expansão da economia; c) manutenção da estabilidade financeira; d) e, expansão do comércio internacional.

Adiante, informações retiradas dos sítios da OCDE, <<http://www.oecd.org>>, <<http://www.oecd.org/centrodemexico/>>, descrevem o modo de funcionamento da organização:

A OCDE é composta por 3 (três) órgãos, todos interligados entre si.

O Conselho é o órgão que tem poder de decisão. É constituído por um representante de cada país membro e por um representante da Comissão Europeia. Reúne-se regularmente e as decisões são tomadas por consenso. Essas reuniões são presididas pelo Secretário-Geral da OCDE. Uma vez por ano o Conselho reúne-se também em nível ministerial para discutir questões-chave e definir prioridades para o trabalho da organização.

Os Comitês são compostos por representantes dos 34 (trinta e quatro) países membros da OCDE que se reúnem em comissões especializadas para discutir ideias e avaliar progressos feitos em domínios públicos específicos (economia, comércio, ciência, emprego, educação ou mercados financeiros).

Existem cerca de 250 (duzentos e cinquenta) comissões, grupos de trabalho e grupos de peritos. Cerca de 40.000 (quarenta mil) altos funcionários das administrações nacionais vão às reuniões das comissões da OCDE a cada ano para solicitar, analisar e contribuir com o trabalho efetuado pelo Secretariado. Esses funcionários, quando retornam para o país de origem, têm acesso on-line aos documentos e podem trocar informações através de uma rede especial.

O Secretário-Geral da OCDE, atualmente, é o mexicano Angel Gurría, que preside o Conselho e assegura a ligação entre as delegações nacionais e a Secretaria. O Secretariado é composto, em média, de 2.500 (dois mil e quinhentos) funcionários que apoiam as atividades das comissões e realizam o trabalho em resposta às prioridades estabelecidas pelo Conselho da OCDE. A equipe conta com economistas, advogados, cientistas e outros profissionais. A maioria dos membros da equipe residem em Paris, e alguns trabalham em centros da OCDE, localizados em países diferentes.

Para alcançar os objetivos a que se propõe, a organização compartilha as informações que adquire, por meio do monitoramento contínuo dos países membros e não membros, aplicando essas informações nos mais variados tópicos, tendo em vista a prosperidade dos Governos. Tenta alcançar um crescimento econômico saudável e uma estabilidade financeira, não esquecendo as implicações sociais que este crescimento pode ter.

Assim, tentando ajudar os Governos, o Secretariado da OCDE recolhe e analisa dados e informações, sobre os quais os Comitês irão discutir na busca por uma solução adequada, sendo que mais tarde o Conselho tomará uma decisão, recomendando aos Governos que implementem as medidas sugeridas pela OCDE.

Muitas das discussões tidas em nível de Comitês evoluem para negociações entre os países membros, que por sua vez evoluem para acordos formais, modelos ou orientações sobre diversos pontos no âmbito da cooperação internacional.

Um ponto extremamente importante no que diz respeito à eficácia de todo este processo é o fato de existir uma análise por parte dos governos, uma vigilância constante do desempenho de cada país, feita no âmbito das Comissões.

Cumpra também salientar o modo de financiamento da OCDE. Todos os seus países membros contribuem para a organização com uma quantia que tem em conta o tamanho da economia do país em questão. Hoje, o país que mais contribui é os Estados Unidos, que representam cerca de 25% do orçamento total, seguidos do Japão. É possível ainda fazer contribuições voluntárias. A gestão financeira da OCDE é feita por uma Instituição Suprema de Auditoria de um país membro, que é nomeado pelo Conselho.

Pinto (2000) esclarece que a participação de um país não-membro nos trabalhos dos comitês dá-se por meio de sua aceitação como observador e em alguns casos, um país não membro pode tornar-se membro pleno de certos comitês, como é o caso do Brasil, o que se destacará adiante.

É o Conselho da Organização que estabelece as condições nas quais os comitês podem estabelecer relações com países não-membros – arts. 8º, 9º, 10 e 24 do Regulamento Interno da OCDE. O caráter abrangente e flexível do texto desses artigos, contudo, permite uma ampla margem de ação ao Secretariado, que pode estabelecer desde um diálogo informal com um determinado país, até o convite para participar plenamente do processo de decisão de um dos seus órgãos, incluindo a possibilidade de assistir na qualidade de observador às sessões dos comitês. Os países que foram convidados a participar plenamente dos trabalhos de um comitê o fazem em pé de igualdade com os países-membros, sendo-lhes vedada, entretanto, participação no Conselho. Em contrapartida, subscrevem todas as obrigações de um membro pleno, inclusive contribuição financeira (PINTO, 2000).

Oportunamente, cabe mencionar a existência de outra forma de participação de não membros em comitês da organização. Existe a possibilidade desses países aderirem às decisões da OCDE, em áreas de normatização específicas, e participarem dos grupos de trabalho desse comitê, encarregados de acompanhar a aplicação e a revisão dessas decisões.

O processo de admissão, que segue, aliás, o padrão geral do exame pela organização de solicitações de países não membros, inicia-se com um pedido escrito ao Conselho, que determina ao Comitê a elaboração de um parecer técnico, que inclui a realização de um exame do país solicitante para aferir sua capacidade técnica e administrativa de pôr em prática o sistema de controle da organização. Caso aceito, o país deve comprometer-se a enviar representantes às reuniões anuais, a aceitar um mínimo de controle por parte da organização, dever de prestar informações, de cooperar com o Centro de Coordenação Regional designado e a pagar a contribuição anual (PINTO, 2000).

Presentes às reuniões dos comitês, os observadores, na prática, dispõem de muito poucos direitos, o que reduz consideravelmente sua participação no processo de decisão. A convite do presidente da sessão à qual assistem, podem os observadores fazer uma declaração sobre assunto determinado (art. 9 do Regulamento Interno). Não podem, entretanto, inscrever temas em agenda de reunião, nem livremente participar das discussões. Não há, assim, da parte do país observador, qualquer obrigação em relação às conclusões ou proposições dos comitês. Na prática, a obrigação do observador é estar presente regularmente às reuniões, participar dos debates e da troca de informações, quando solicitado, e expor a política nacional do seu país no setor, além de contribuir financeiramente em base anual. Os observadores, por outro lado, têm acesso às informações e aos dados disponíveis nos comitês (PINTO, 2000).

Dada esta caracterização geral sobre a OCDE, cabe agora um importante comentário a respeito dos tipos de atos normativos da organização e da contribuição dessas normas para a sociedade internacional.

1.3 OS ATOS NORMATIVOS DA OCDE

- Decisões: o art. 5 da Convenção de 1961 atribui à organização o poder de tomar decisões. O art. 18 do Regulamento Interno distingue as decisões de ordem interna ou resoluções, das decisões propriamente ditas, que se aplicam aos países membros.

As resoluções se referem a decisões internas à organização, como a criação de comitês, determinação de realizar estudos ou encarregar certas missões ao secretário-geral, publicação de relatórios, o regulamento interno, os assuntos financeiro, nomeações etc.

As decisões propriamente ditas servem para estabelecer mecanismos de cooperação de caráter permanente e obrigatório, cujo formato solene indica a importância atribuída pelos países membros ao engajamento.

No âmbito internacional, as decisões da OCDE, apesar de não serem consideradas acordos internacionais, dispõem, conforme o art. 5º da Convenção, de valor jurídico equivalente para os países-membros que as subscrevem. Seu descumprimento constitui, portanto, violação da Convenção de 1961 e, por conseguinte do Direito dos Tratados. Em decorrência do espírito de cooperação entre os membros, típico da OCDE, as decisões raramente são acompanhadas de um mecanismo de sanção ou de solução de controvérsias que possa ser acionado em caso de não cumprimento. O constrangimento político e moral constitui o mecanismo de sanção por excelência das decisões da organização (PINTO, 2000).

No plano interno, os países-membros não necessitam recorrer ao processo de ratificação, exigido de um tratado internacional, a não ser que assim o declare, quando da reunião do Conselho que aprovou o projeto de decisão. De acordo com o art. 5º da Convenção, o país-membro que aceita uma decisão tem a obrigação de pô-la em prática, em prazo razoável.

- **Tratados:** Dentre os instrumentos de caráter obrigatório, cabe menção aos tratados negociados no âmbito da OCDE. Além dos acordos sobre privilégios e imunidades assinados entre a OCDE e seus membros, a organização negociou acordos de cooperação com outros organismos internacionais, por exemplo, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização Mundial do Comércio (OMC) e que preveem a participação recíproca de representantes em trabalhos de interesse mútuo e estabelece os parâmetros de cooperação entre as respectivas organizações.

- **Recomendações:** no que tange aos compromissos não vinculatórios, a recomendação é o compromisso facultativo mais utilizado pela OCDE e a maneira, por excelência, de exteriorização das normas da organização. Seu caráter recomendatório, não-exigível, dá a esse instrumento normativo adaptabilidade e flexibilidade, que permitem um mais fácil adequação da norma às novas exigências inerentes à fluidez e à volatilidade das relações econômicas internacionais. Não requer, ademais, nos países membros, o exame da matéria pelos órgãos legislativos nacionais.

O mecanismo de acompanhamento e de controle existente no âmbito dos comitês da OCDE, por outro lado, pelo potencial e cobrança que possuem, servem para fortalecer a aplicabilidade das recomendações. Via de regra, as recomendações preveem o comprometimento dos países-membros de notificar as medidas adotadas, no contexto de sua aplicação. Cabe aos comitês examinar as eventuais dificuldades encontradas pelos países na implementação das recomendações, acompanhar os progressos obtidos e sugerir eventuais notificações. Quando da adoção das recomendações pelo Conselho, é esperado que os países

que não desejem comprometer-se, se abstenham ou manifestem sua aceitação, acompanhada de reservas ou de interpretações (PINTO, 2000).

1.4 AS CONTRIBUIÇÕES DAS NORMAS DA OCDE

As regulamentações da OCDE, em sua grande maioria, aplicam-se somente aos 34 (trinta e quatro) países membros, em que pese estarem algumas dessas normas abertas à adesão de países não-membros.

Pinto (2000) destaca que essas regras dispõem de marcante influência na ordem internacional e raramente entram em contradição com as normas oriundas de outros organismos internacionais. Na prática, elas se harmonizam e se articulam com as demais regras. Em alguns casos são elaboradas para aprofundar e reforçar as normas internacionais vigentes e em outros, buscam suprir a ausência de regras no plano internacional.

Neste sentido, para o autor as contribuições das normas da OCDE podem ser vistas sob dois prismas: a) algumas regras elaboradas pelos Comitês da organização visam o aprofundamento e o reforço de compromissos internacionais já existentes; b) e, por outro lado, a organização serve de foro para a conclusão de acordos, cuja negociação, em nível internacional, foi tentada pelos países membros sem sucesso. Neste último prisma, a OCDE busca elaborar normas sobre temas pioneiros na agenda internacional, de relevância particular no estágio de maior desenvolvimento relativo dos países membros (PINTO, 2000).

Uma perspectiva que não pode ser esquecida é a de que em decorrência do perfil multidisciplinar que caracteriza as atividades da OCDE, seu campo de ação coincide com as competências de um grande número de outros organismos mais especializados, como por exemplo: comércio (OMC), cooperação monetária (FMI), ajuda ao desenvolvimento (Banco Mundial e agências da ONU); agricultura (FAO); meio ambiente (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA) e outros.

Para Pinto (2000) essa aproximação, que se manifesta por uma coordenação entre programas de trabalho, busca evitar duplicação de tarefas e favorecer, sempre que possível, uma convergência de pontos de vista. Diferentemente de outras organizações internacionais, não há na OCDE categorias especiais de observadores, formalmente estabelecidas, dispondo o Conselho, entretanto, de amplos poderes para estabelecer diferentes níveis de participação para os observadores.

Por conseguinte, dentre as múltiplas atividades desenvolvidas no âmbito da OCDE, um Comitê em especial será destacado, o Comitê de Política Regulação. Tal órgão está

vinculado à Diretoria de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial e à Divisão de Política de Regulação. Esses órgãos possuem a missão de ajudar os países a construir melhores sistemas de governo e a implementar políticas em níveis nacional e regional que levem a um desenvolvimento econômico e social sustentado.

Enfim, o mandato deste Comitê é para assistir membros e não-membros na construção e fortalecimento da capacidade para a qualidade do regulação e da reforma regulatória e é apoiado pelos integrantes da Divisão de Política Regulatória da Diretoria de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial da organização.

Neste âmbito, o trabalho da OCDE mostra que há uma ligação clara entre o desempenho econômico de um país a longo prazo e a qualidade de seu marco regulatório como um todo, adiante apresentam-se as discussões da última Recomendação da OCDE sobre o assunto.

1.5 A RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO SOBRE POLÍTICA REGULATÓRIA E GOVERNANÇA DE 2012

Antes de adentrar na exposição das principais ideias sobre a Recomendação compete esclarecer, preliminarmente, o que é “Regulação”. No trabalho da OCDE, a regulação se refere ao conjunto diverso de instrumentos por meio dos quais os governos estabelecem exigências às empresas e aos cidadãos. As regulações incluem as leis, pedidos formais e informais e normas subordinadas emitidas por todos os níveis de governo, e as normas emitidas por organismos não governamentais ou auto reguladores a quem os governos delegaram poderes normativos. A legislação é dividida em três categorias:

A legislação econômica que interfere diretamente nas decisões do mercado, como preços, concorrência, entrada ou saída do mercado. As reformas visam aumentar a eficácia econômica pela redução de obstáculos à concorrência e à inovação, frequentemente por meio da desregulação e pelo aperfeiçoamento da estrutura regulatória de funcionamento do mercado e de sua atenta supervisão.

As regulações sociais que protegem os interesses públicos, como saúde, segurança, meio ambiente e dos mecanismos de coesão social. Seus efeitos econômicos podem ter importância secundária ou até mesmo imprevista, mas eles podem ser substanciais. As reformas visam verificar se a regulação é necessária, e projetar novos instrumentos, tais como a adoção de incentivos para o mercado que sejam simples, mais flexíveis, eficazes e com preços mais baixos.

As regulações administrativas são trâmites burocráticos e formalidades administrativas por meio das quais os governos coletam informações e intervêm em decisões econômicas individuais. Elas podem ter um impacto substancial sobre o desempenho do setor privado. A reforma visa eliminar as que não são mais necessárias, organizando e simplificando e aprimorando a transparência em sua aplicação.

No curso da história, a maioria dos países acumulou um grande estoque de regulações e formalidades administrativas. As regulações que são eficientes hoje podem se tornar ineficientes amanhã, devido a mudanças, sociais, econômicas ou tecnológicas. E se não verificadas ou revisadas podem conduzir a um sistema regulatório altamente oneroso.

Soares (2012) compartilha a informação divulgada pelo Grupo de Alto Nível para a Melhoria da Qualidade da Legislação no Conselho Europeu, de que 2 a 5% é o percentual de impacto negativo de problemas decorrentes da má legislação sobre o PIB dos países europeus.

Assim, uma governança regulatória efetiva maximiza a influência da política regulatória na formulação de regras que terão impacto positivo na economia e na sociedade, estando em linha com objetivos básicos de políticas públicas. Preocupa-se com a concepção e implementação da regulação, bem como assegura o seu cumprimento. Isso implica em uma abordagem integrada na implantação de políticas, ferramentas e instituições de regulação (OCDE, 2012).

Os temas “Regulação” e “Governança” vêm sendo examinado pela OCDE, a partir de vários pontos de vista. Um breve histórico sobre a ação da organização sobre esses temas será apresentado com base no texto da própria Regulamentação de 2012⁵.

Pois bem, em 1995, os Ministros da OCDE solicitaram que a organização examinasse o significado, a direção e os elementos das reformas em regimes regulatórios realizadas nos países membros. A Recomendação do Conselho para a Melhoria da Qualidade da Regulação Governamental de 1995 (Recomendação de 1995) foi a primeira declaração internacional de princípios regulatórios comuns aos países membros.

Com respaldo neste texto fundamental, e ampliando-o para englobar a abertura de mercados, política de concorrência e os princípios microeconômicos dentro de uma estrutura multidisciplinar, em 1997, a OCDE elaborou o Relatório para os Ministros sobre a Reforma Regulatória.

As Recomendações do Relatório de 1997 forneceram orientações aos membros para melhorar as políticas e instrumentos regulatórios, reforçar a abertura do mercado e da

⁵ A versão completa da Recomendação pode ser acessada no endereço: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

concorrência, e reduzir os custos. Além disso, essas recomendações serviram de base para as revisões dos países da OCDE em áreas setoriais e políticas.

Outro documento foi produzido anos depois, em 2005 a organização publicou “Os Princípios Orientadores para a Qualidade e Desempenho da Regulação da OCDE” (Princípios Orientadores de 2005), baseado nas Recomendações do Relatório de 1997 e nas evidências dos relatórios de países da OCDE, realizados até 2004, que refletiram o estado de evolução da política regulatória naquele momento.

Os princípios de 2005 estabeleceram a importância do compromisso político com a reforma regulatória, as características da boa regulação, as ligações com a concorrência e a eliminação de barreiras ao comércio e investimento. Os Princípios, que enfatizaram a efetiva e contínua gestão regulatória no sentido de se garantir uma regulação de alta qualidade, foram complementados em paralelo pelo Checklist Integrado APEC-OCDE para a Reforma Regulatória, também em 2005.

Além dos Princípios Orientadores de 2005, que sugeriram que as regulações deviam ser revistas visando seus efeitos sobre a concorrência, o Comitê de Concorrência, adotou o Conjunto de Ferramentas de Avaliação da Concorrência, em 2007, buscando integrar e desenvolver uma metodologia de melhores práticas para avaliação da concorrência.

No início de 2008, reconhecendo que uma série de países havia adotado alguma forma de “avaliação da concorrência” e que os métodos de avaliação da concorrência tinham tido um progresso considerável desde 2005, o Comitê de Concorrência desenvolveu uma Recomendação sobre a Avaliação da Concorrência, que foi adotada pelo Conselho em 2009. Esta recomendação visou a avaliação de políticas para encontrar aquelas que poderiam restringir indevidamente a concorrência e o desenvolvimento de políticas alternativas que permitiriam atingir os mesmos objetivos com menor dano à concorrência.

Trabalhos relacionados a isso têm sido estimulados pelo Comitê de Política do Consumidor, que apresentou um Conjunto de Ferramentas de Política do Consumidor em 2010. Esse conjunto estabeleceu um quadro para a identificação e a avaliação de problemas dos consumidores e proporcionou métodos para determinar como educação, informação e outras abordagens não regulatórias e regulatórias podem ser melhor empregadas para enfrentar esses problemas, sem prejudicar a concorrência.

Apesar da Recomendação de 1995 e os Princípios de 2005 continuarem sendo relevantes, foi decidido pela Conferência Internacional da OCDE sobre Política Regulatória, em 28 e 29 de outubro de 2012, que a sua cobertura devia ser ampliada em função de experiências mais recentes, comentários adicionais, e o mandato abrangente do Comitê de

Política Regulatória. Da mesma forma, a publicação “Política de Regulação e Governança: Apoiando o Crescimento Econômico e Servindo ao Interesse Público”, em 2011, que sintetizou 10 anos de trabalho da OCDE sobre a reforma regulatória, exigiu a revisão e atualização do pensamento coletivo sobre a política regulatória e a governança.

Neste sentido, a Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança de 2012 propôs 12 (doze) passos, conforme o quadro abaixo:

Quadro 1: Passos da Recomendação OCDE de 2012

- 1) Assumir o compromisso no mais alto nível político com uma política explícita de qualidade regulatória para o governo como um todo. A política deve ter objetivos claros e estruturas para a implementação que assegurem que, se a regulação for usada, os benefícios econômicos, sociais e ambientais justifiquem os custos, os efeitos distributivos sejam considerados e os benefícios líquidos maximizados.
- 2) **Respeitar os princípios de um governo aberto, incluindo transparência e participação no processo regulatório para garantir que a regulação sirva ao interesse público e para que seja informado das necessidades legítimas dos interessados e das partes afetadas pela regulação. Isto inclui a oferta de canais efetivos (incluindo *online*), para que o público possa contribuir para o processo de preparação de propostas regulatórias e para a qualidade da análise técnica. Os governos devem assegurar que regulações sejam compreensíveis e claras e que as partes possam facilmente compreender seus direitos e obrigações.**
- 3) Estabelecer mecanismos e instituições para supervisionar ativamente os procedimentos da política regulatória e seus objetivos, apoiar e implementar a política regulatória, e, assim, promover a qualidade regulatória.
- 4) **Integrar a Avaliação do Impacto Regulatório (AIR) desde os estágios iniciais do processo de políticas para a formulação de novas propostas de regulação. Identificar claramente os objetivos da política, e avaliar se a regulação é necessária e como ela pode ser mais efetiva e eficiente na consecução desses objetivos. Considerar outros meios de regulação e identificar os *trade offs* das diferentes abordagens analisadas para escolher a melhor alternativa.**
- 5) Conduzir programas sistemáticos de revisão do estoque regulatório em relação a objetivos que sejam claramente definidos pela política, incluindo considerações de custos e benefícios, para assegurar que as regulações estejam atualizadas, seus custos justificados, efetivos e consistentes, e almejem os objetivos pretendidos
- 6) Publicar regularmente relatórios sobre o desempenho da política regulatória, dos programas de reforma, bem como das autoridades públicas responsáveis pela aplicação das regulações. Esses relatórios devem incluir informações sobre como instrumentos regulatórios, tais como a Análise de Impacto Regulatório (AIR), práticas de consulta pública e revisões de regulações existentes funcionam na prática.
- 7) Desenvolver uma política consistente capaz de abranger o papel e as funções das agências reguladoras, a fim de proporcionar maior confiança de que as decisões regulatórias sejam tomadas de maneira objetiva, imparcial e consistente, sem conflito de interesse ou influência indevida.
- 8) Assegurar a efetividade dos sistemas de revisão da legalidade e imparcialidade processual das regulações, bem como das decisões tomadas pelos órgãos competentes na aplicação de sanções regulatórias. Garantir que os cidadãos e as empresas tenham acesso a estes sistemas de revisão a um custo razoável e recebam as decisões tempestivamente.
- 9) Aplicar conforme apropriado, a avaliação de riscos, gestão de riscos e estratégias de comunicação de risco para a concepção e implementação das regulações para garantir que a regulação seja direcionada e efetiva. Os reguladores devem avaliar os efeitos da regulação e devem elaborar estratégias para implementação responsiva e *enforcement*.
- 10) Promover sempre que necessário a coerência regulatória através de mecanismos de coordenação entre os níveis supranacional, nacional e subnacional do governo. Identificar questões regulatórias transversais em todos os níveis do governo, para promover a coerência entre as abordagens regulatórias e evitar a duplicação ou conflito de normas.
- 11) Fomentar o desenvolvimento da capacidade de gestão e desempenho regulatório nos níveis subnacionais de governo.
- 12) Considerar no desenvolvimento de medidas regulatórias, todos os padrões internacionais relevantes e as

estruturas de cooperação na mesma área e, quando apropriado, seus possíveis efeitos sobre as partes que estejam fora da sua jurisdição.

Fonte: OCDE, 2012 (grifo nosso).

A OCDE acredita que as regulações são uma das alavancas fundamentais pelas quais os governos agem para promover a prosperidade econômica, melhorar o bem-estar e buscar o interesse público.

1.6 A OCDE E O IDEAL DE GOVERNANÇA GLOBAL

É importante destacar que a OCDE possui uma agenda, e assim, tem fomentado o surgimento de uma perspectiva mais abrangente sobre as políticas, buscando aprimorar o sistema jurídico dos países como um todo e seus diversos instrumentos. Esta seria, então, a chave para assegurar um crescimento econômico sustentável e fornecer uma estrutura transparente para os cidadãos e os agentes do setor privado.

A busca por políticas melhores enseja também o debate sobre a capacidade governativa dos Estados e está diretamente ligada a forma pela qual o governo exerce o seu poder. Santos (1997, p. 340-341) já alertava “a ideia de que uma “boa” governança é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos”.

Para Rosenau (2000) governança configura um conceito de maior abrangência do que o conceito de governo e remete a ações e responsabilidades que transcendem às ações de Estados no cenário mundial, envolvendo atores transnacionais como instituições internacionais, empresas, ONGs e a própria sociedade civil. Consiste na totalidade de maneiras diversas, pelas quais os indivíduos e instituições formais e não formais administram seus problemas e responsabilidades comuns, bem como acomodam interesses conflitantes no intuito de realizar ações de cooperação.

A OCDE como organismo internacional tem sido difusora de políticas, de estudos, de conhecimento e experiências. No próximo item, o foco é tratar das relações entre Brasil e OCDE.

2. O BRASIL E A OCDE

As informações ora prestadas encontram-se disponibilizadas no sítio <<http://www1.fazenda.gov.br/sain/pcn/PCN/ocde.asp>>. O relacionamento entre a OCDE e o

Brasil aprofundou-se a partir de 1999, quando o Conselho da OCDE decidiu criar um programa direcionado ao Brasil. Uma maior aproximação entre o Brasil e a instituição ocorreu em 2000, quando o governo brasileiro assinou a “Convenção de Combate à Corrupção de Autoridades Estrangeiras”.

Em maio de 2007, o Conselho Ministerial da OCDE decidiu “fortalecer a cooperação da OCDE com o Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul” por meio de programas de engajamento ampliado, com vistas a uma possível adesão à OCDE.

O Brasil pode atuar, de forma seletiva, nos Comitês que lhe são de interesse e que lhe servem de fonte de informações e de plataforma para a divulgação de suas posições. As discussões nos Comitês e Grupos de Trabalho de que o Brasil participa têm revelado convergência de políticas em diversas áreas, desde o combate à corrupção até padrões de conduta para empresas multinacionais, passando por políticas de concorrência e de fomento do investimento estrangeiro direto, incluindo, aqui, também a regulação.

Ressalte-se, ainda, que a OCDE, com o intuito de apoiar o processo de engajamento, vem intensificando a produção de estudos a respeito do Brasil, além de ter criado um espaço específico em seu site oficial para divulgar relatórios, notícias e estatísticas sobre o país (www.oecd.org/brazil).

Não há pleito no sentido da plena adesão do Brasil à OCDE, cujos procedimentos preveem que o Conselho, como órgão supremo, convide formalmente um país a aderir, ao final de um processo de aproximação que costuma durar alguns anos.

- Participação brasileira em órgãos da OCDE: Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informação para fins fiscais; Conselho Diretivo do Centro de Desenvolvimento; Comitê do Aço; Grupo de Trabalho sobre Corrupção em Transações Comerciais Internacionais (Comitê de Investimento); Comitê da Agricultura, dentre outros, nos quais o Brasil é convidado, com aceitação confirmada.

O país é particularmente ativo no Comitê de Governança Pública e envia delegados de alto nível e participa de avaliações entre pares.

Em outubro de 2011, a OCDE lançou o quinto Relatório Econômico sobre o Brasil (*Economic Survey*), discorrendo sobre as condições macroeconômicas e estruturais para o crescimento do País. O primeiro Relatório Econômico da OCDE sobre o Brasil foi publicado em 2001, seguido por subseqüentes edições em 2005, 2006 e 2009. Tais relatórios são preparados pelo Departamento Econômico da OCDE e pelo Comitê de Revisão e Desenvolvimento, dos quais o Brasil participa como observador *ad hoc*.

Por tudo isto, a OCDE no Relatório “Ativos com o Brasil – Melhores Políticas para uma Vida Melhor”⁶ divulgado neste ano, 2013, defende que o Brasil é um parceiro essencial para encontrar perspectivas comuns e soluções consensuais para os desafios globais, especialmente por sua presença no BRICS.

2.1 A PRESENÇA DO BRASIL NO BRICS E A APROXIMAÇÃO COM A OCDE

A ideia do BRICS foi formulada pelo economista-chefe da Goldman Sachs, Jim O’Neil, em estudo de 2001, intitulado “Building Better Global Economic BRICs”. Logo, fixou-se como categoria de análise nos meios econômico-financeiros, empresariais, acadêmicos e de comunicação. Já em 2006, o conceito deu origem a um agrupamento, propriamente dito, incorporado à política externa de Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2011, por ocasião da III Cúpula, a África do Sul passou a fazer parte do agrupamento, que adotou a sigla BRICS⁷ (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013).

O peso econômico dos BRICS é certamente considerável. Entre 2003 e 2007, o crescimento dos quatro países representou 65% da expansão do PIB mundial (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013).

Como agrupamento, o BRICS tem um caráter informal. Não tem um documento constitutivo, não funciona com um secretariado fixo nem tem fundos destinados a financiar qualquer de suas atividades. Em última análise, o que sustenta o mecanismo é a vontade política de seus membros. Ainda assim, o BRICS tem um grau de institucionalização que se vai definindo, à medida que os cinco países intensificam sua interação (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013).

Percebe-se que não é por acaso o interesse da OCDE pelos países que compõem o BRICS, como é o caso do Brasil. As mudanças estruturais ocorridas nos últimos 20 anos na economia mundial, durante os quais o centro de gravidade econômica do mundo mudou para

⁶ Disponível em: <http://www.oecd.org/globalrelations/Brasil_2013_Port_V2_WEB.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2013.

⁷ Até 2006, os países do BRICS não estavam reunidos em mecanismo que permitisse a articulação entre eles. O conceito expressava a existência de quatro países que individualmente tinham características que lhes permitiam ser considerados em conjunto, mas não como um mecanismo. Isso mudou a partir da Reunião de Chanceleres dos quatro países organizada à margem da 61ª. Assembleia Geral das Nações Unidas, em 23 de setembro de 2006. Este constituiu o primeiro passo para que Brasil, Rússia, Índia e China comesçassem a trabalhar coletivamente. Pode-se dizer que, então, em paralelo ao conceito “BRICS” passou a existir um grupo que passava a atuar no cenário internacional, o BRIC. Em 2011, após o ingresso da África do Sul, o mecanismo tornou-se o BRICS (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013).

o Hemisfério Sul do planeta, ou seja, dos países membros da OCDE para as economias emergentes, revelaram exemplos de má governança no Norte e de boa governança no Sul.

Essa nova configuração do poder econômico e político global significou que os países desenvolvidos não podiam mais definir a agenda internacional sozinhos, pois os problemas do mundo estavam e estão se tornando globais. E, tais problemas demandam uma busca compartilhada de soluções para que haja um equacionamento legítimo, eficaz e duradouro.

Portanto, as estratégias de desenvolvimento e a forma com que a OCDE e os países não membros da organização interagem mudaram e devem mudar radicalmente, o que justifica a aproximação com o Brasil.

2.2 OCDE – RELATÓRIO SOBRE A REFORMA REGULATÓRIA: BRASIL – FORTALECENDO A GOVERNANÇA PARA O CRESCIMENTO, 2007

Em 2007, a OCDE publicou o “Relatório sobre a Reforma Regulatória: Brasil – Fortalecendo a Governança para o Crescimento”. Dentre os aspectos abordados, a organização destacou: a avaliação das agências reguladoras no país, a preocupação com a regulação e o custo do uso excessivo da lei sem a respectiva análise de impactos e a introdução de políticas públicas, também sem o estudo devido.

O relatório apontou as dificuldades brasileiras no tema “Regulação e Governança”, apresentou a evolução dessas questões no país a partir da década de 1990 e, ao final, sugeriu uma série de recomendações que são demonstradas no quadro abaixo.

Quadro 2: Recomendação ao Brasil

Recomendações ao Brasil:

Parte 1. Opções políticas relacionadas à Capacidade Governamental em Assegurar Regulação de Alta Qualidade:

- Ampliar esforços para integrar uma aproximação “do governo como um todo” para o apoio de uma qualidade regulatória no mais alto nível político;
- Implantar capacidades institucionais para a qualidade regulatória;
- Melhorar os mecanismos de coordenação e esclarecer responsabilidades para a qualidade regulatória;
- Implantar a Análise de Impacto Regulatório (AIR) como uma ferramenta eficaz da qualidade regulatória:
 - *Mandato legal para a AIR*
 - *A consulta pública durante o processo da AIR*
 - *Metodologia para a AIR*
 - *Direcionando os esforços da AIR*
- Melhorar a qualidade do estoque regulatório a fim de assegurar a consecução eficiente dos objetivos econômicos e sociais;
- Melhorar a transparência e ampliar a participação social nos processos regulatórios.

Parte 2. Opções políticas acerca das autoridades reguladoras:

- Consolidação da autonomia e do estatuto das autoridades reguladoras brasileiras;

- Fortalecer a estrutura estratégica para o planejamento e tomadas de decisão nos setores regulados;
- Fortalecer os mecanismos de prestação de contas sociais sem prejudicar a autonomia das autoridades;
- Sistematizar a cooperação com autoridades de defesa da concorrência;
- Melhorar os mecanismos de coordenação em setores específicos;
- Maior fortalecimento dos mecanismos de coordenação em vários níveis para fortalecer a segurança e o desempenho;
- Fortalecer alguns dos poderes das agências reguladoras brasileiras;
- Considerar as mudanças institucionais e legais para modernizar processos de recursos, possivelmente designando juízes especializados e estruturas recursais.

Fonte: OCDE, RELATÓRIO SOBRE A REFORMA REGULATÓRIA: BRASIL – FORTALECENDO A GOVERNANÇA PARA O CRESCIMENTO, 2007.

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) firmou-se como uma das principais recomendações da OCDE, pois é amplamente utilizada nos países da organização. A AIR é uma avaliação *ex ante* para analisar os possíveis efeitos de uma regulação ou política pública, e proporcionar informações aos tomadores de decisão, sobre diferentes opções que têm para atuar. É, portanto, uma ferramenta que pode auxiliar os reguladores a melhorar a tomada de decisões, em função de dados objetivos, evidências e análises.

O governo brasileiro mesmo antes da publicação do Relatório, em 2007, já havia iniciado o debate em torno da AIR com a iniciativa do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) no país. Contudo, por se tratar de um processo gradual, o programa recebeu elogios e críticas no respectivo relatório da organização. Para conhecer melhor o PRO-REG, a seguir são elencados seus principais objetivos e méritos.

2.3 PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA GESTÃO EM REGULAÇÃO (PRO-REG)

Como em outros países, melhorar a qualidade da regulação é um objetivo do governo brasileiro. Para isso, foi criado o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), uma iniciativa adotada pelo Governo Federal, com vistas a instituir um programa voltado para a melhoria da qualidade da regulação, a partir da identificação de experiências e oportunidades de aperfeiçoamento da capacidade institucional para a gestão dos órgãos reguladores.

As informações sobre o Programa estão disponíveis no sítio <<http://www.regulacao.gov.br/>>.

O PRO-REG foi criado por meio do Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007. Foi concebido a partir de uma parceria entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Governo Federal, por intermédio da Casa Civil da Presidência da República. De 2008 a

maio de 2013, o PRO-REG foi executado em parceria com o BID, sendo parcialmente financiado por meio de recursos do Contrato de Empréstimo 1811 OC/BR. A partir de maio de 2013, o programa passou a ser executado apenas com recursos do orçamento federal.

Como dito anteriormente, o objetivo geral do PRO-REG é melhorar a qualidade da regulação de mercados exercida no âmbito do Governo Federal brasileiro por meio do fortalecimento do sistema regulatório para facilitar o pleno exercício das funções por parte de todos os atores e melhorar a coordenação entre as instituições participantes, os mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil.

O Programa está estruturado em quatro componentes, que coincidem com seus objetivos específicos:

Quadro 3: Componentes do PRO-REG

- | |
|--|
| <p>1) Fortalecimento da capacidade de formulação e análise de políticas públicas. Objetivo: fortalecer a capacidade dos ministérios para formular políticas públicas que afetem os setores em que as agências reguladoras atuam, bem como realizar o acompanhamento e a avaliação da implementação e dos resultados dessas políticas, levando em consideração as variáveis que condicionam o funcionamento dos mercados, o impacto sobre a concorrência e a competitividade, o ambiente de negócios, a capacidade de atrair investimentos e os efeitos potenciais sobre consumidores e usuários.</p> <p>2) Melhoria da coordenação e do alinhamento estratégico entre políticas setoriais e o processo regulatório. Objetivo: promover a coordenação e o alinhamento entre as políticas públicas setoriais e os processos de regulação. Para isso, apoiar-se-á a criação de instâncias institucionais para a coordenação de ações no âmbito da Administração Direta Federal, fortalecendo a cooperação interinstitucional entre ministérios e agências, o intercâmbio de informações e a retroalimentação das decisões que afetam a qualidade regulatória. Além disso, apoiar-se-á o desenvolvimento de instrumentos para a obtenção e formalização de consensos e acordos em torno dos resultados esperados pelas políticas setoriais, do desempenho das agências e da sua autonomia administrativa.</p> <p>3) Fortalecimento da autonomia, transparência e desempenho das agências reguladoras. Objetivo: fortalecer a autonomia das agências reguladoras federais, contribuir para a melhoria de seu desempenho e promover a implantação de instrumentos que apoiem a melhoria da qualidade da regulação.</p> <p>4) Apoio aos mecanismos para o exercício do controle social. Objetivo: apoiar os mecanismos de controle social nas atividades regulatórias, tanto para facilitar o acesso das organizações da sociedade civil, consumidores e usuários ao processo regulatório, como para melhorar o monitoramento e a capacidade de análise desses atores sobre o processo.</p> |
|--|

Fonte: PRO-REG, 2013.

Em sua segunda fase, após o término do Contrato de Empréstimo com BID em maio de 2013, a atuação do programa passou a estar articulada em torno de sete eixos:

Quadro 4: 2ª Fase do PRO-REG – novos eixos

- | |
|--|
| <p>1) Promover a qualidade regulatória em toda a administração pública federal brasileira e liderar a disseminação desse objetivo nos demais níveis de governo (estadual e municipal);</p> <p>2) Articular e acompanhar programas setoriais voltados à melhoria da qualidade da regulação e ao aperfeiçoamento da gestão em regulação;</p> <p>3) Coordenar, entre as várias instituições, iniciativas regulatórias para melhorar a abordagem estratégica de decisões de políticas públicas e regulatórias;</p> |
|--|

- 4) Fomentar o diálogo sobre qualidade regulatória com diferentes atores afetados pela regulação;
- 5) Promover a realização de programas de treinamento e capacitação sobre qualidade regulatória para instituições reguladoras e para outros atores relevantes do processo regulatório;
- 6) Consolidar e expandir a utilização da Análise de Impacto Regulatório (AIR) como uma ferramenta de qualidade regulatória nas instituições reguladoras brasileiras, e supervisionar a sua implementação;
- 7) Promover medidas com vistas à redução, consolidação e simplificação do estoque de normas atualmente existentes.

Fonte: PRO-REG, 2013.

Conforme preceitua o Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, o PRO-REG tem a finalidade de contribuir para a melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório exercido no âmbito do Governo Federal, dos mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação de mercados. Contudo, nos últimos anos foram desenvolvidas várias ações em parceria com a Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade regulatória em nível estadual e municipal. Espera-se que nos próximos anos, essas parcerias sejam aprofundadas.

O PRO-REG é executado por intermédio da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República. Além disso, é composto pelo Comitê Gestor e pelo Comitê Consultivo.

O Comitê Gestor tem representantes da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Entre as competências do Comitê Gestão estão a definição do direcionamento estratégico do PRO-REG, a definição de prioridades do Programa e a articulação com os órgãos envolvidos na execução das ações.

Já o Comitê Consultivo possui representantes das 10 (dez) agências reguladoras federais, dos ministérios supervisores, do Ministério da Justiça e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Entre as competências do Comitê Consultivo estão a apresentação e discussão de propostas para apoiar e melhorar a execução do PRO-REG e a colaboração para o aperfeiçoamento dos níveis técnicos das ações implementadas pelo programa.

Ao longo de sua execução, o PRO-REG desenvolveu uma série de parcerias com entidades de governo e da sociedade civil. Em âmbito nacional, destacam-se as parcerias estabelecidas com a Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), com o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), com o Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor (FNECDC), com a Escola Nacional de Defesa do

Consumidor (ENDC), com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), Câmara de Comércio Brasil – Estados Unidos (Amcham Brasil).

Em nível internacional, destacam-se as parcerias firmadas entre o PRO-REG e o *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) - órgão norte-americano ligado à Casa Branca, com a Embaixada do Reino Unido, com a Embaixada Americana, com a Comissão Europeia e com os países latino-americanos por intermédio da Rede Latino-Americana e Caribenha de Melhora Regulatória e Competitividade (LATIN-REG).

Ademais, desenvolveu uma série de ações com o objetivo de melhorar a qualidade da regulação no âmbito do Governo Federal: contratou estudos realizados por consultores nacionais e internacionais sobre temas relevantes para a melhoria da qualidade regulatória, desenvolveu uma série de eventos de capacitação (cursos, seminários, workshops) voltados para os servidores e funcionários que atuam no sistema regulatório e publicou uma série de livros sobre temas ligados a regulação, todos disponibilizados no sítio <<http://www.regulacao.gov.br/>>.

Concluída esta contextualização do que é o PRO-REG com destaque para suas principais competências, cumpre relacionar essas proposições com as políticas públicas brasileiras e para atender esse fim, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) será utilizado como referência de política para o debate.

3. INTEGRAÇÃO DAS BOAS PRÁTICAS DE REGULAÇÃO AO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

Em 2007, “o Relatório sobre a Reforma Regulatória: Brasil – Fortalecendo A Governança para o Crescimento” da OCDE já destacava em seu texto que o Brasil consolidou seus fundamentos econômicos em um modelo de desenvolvimento baseado em reformas de mercado, abertura econômica e política fiscal responsável. E que, tinha sido capaz de conquistar a estabilidade macroeconômica, impondo uma política monetária atenta e uma política orçamentária relativamente austera.

O relatório também afirmou que o país criou um ambiente mais adequado para investimentos na economia em geral, assim como para investimentos estrangeiros. No entanto, dizia que um dos maiores desafios da economia brasileira era alcançar um crescimento econômico sustentável a longo prazo, de maneira que fosse possível assegurar

melhoras no padrão de vida para sua crescente população. De acordo com a OCDE, o PAC estava planejado para lidar com esse desafio (OCDE, 2007).

Bem, o PAC foi lançado em 2007 pelo Governo Federal, ou seja, no ano de publicação do Relatório da OCDE, já mencionado. À época, o então Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva estava no primeiro ano de seu segundo mandato. Hoje, o PAC encontra-se na segunda versão, PAC 2, sob a batuta da Presidenta Dilma Rosseuff.

O PAC lançou-se prevendo medidas institucionais para a melhoria do ambiente de investimentos no país e vários projetos infraestruturais. Voltado para a dinamização da economia nacional, ao propor investimentos setoriais em transportes, energia, saneamento, pavimentação, mobilidade urbana, saúde, entre outros, trouxe à tona o debate recorrente da relação entre Estado-capital-meio ambiente-sociedade e da questão de quem, de fato, se beneficia com esses investimentos.

No continuísmo, o PAC 2 intitulou-se “O círculo virtuoso do desenvolvimento”, porém, deu azo, como o PAC 1, à discussão sobre as fragilidades existentes na formação e na execução dessa política pública.

Ocorre que os estudos sobre o PAC têm conduzido à constatação de que os vultuosos investimentos previstos e aplicados, até agora, deram sinais de reprodução da lógica de intervenção estatal calcada na implantação de grandes projetos infraestruturais que priorizaram e priorizam, largamente, o crescimento econômico (CASTRO, 2001). O programa é, infelizmente, um bom exemplo do distanciamento entre retórica e prática, já que o discurso defensor de uma pretensa sustentabilidade ambiental do desenvolvimento não amadureceu diante da falta de planejamento e cuidado com os potenciais impactos socioambientais negativos.

Lembre-se que a ação estatal não pode se permitir ser promotora de um desenvolvimento predatório e excludente. Nesta perspectiva, os programas de governo não devem ser peças técnicas cheias de intenções, sem previsão concreta de implantação.

Certamente, como as políticas representam a ação do Estado, está em jogo na decisão de políticas uma série de questões. Neste processo, Boneti (2006) lembra que os agentes do poder são as pessoas que possuem o privilégio de decidir na elaboração das políticas públicas, no investimento do dinheiro público.

Em geral destaca o autor, os agentes definidores de políticas públicas que representam os interesses das classes dominantes, com poder de barganha maior no cenário político de definição das políticas públicas, não levam em consideração o caráter desigual da sociedade, ao buscarem a homogeneização acabam por favorecer a si próprios.

O PAC não foi objeto de planejamento sistemático e efetivo, não contou com a participação da sociedade na definição dos seus encaminhamentos, ações, metas, indicadores e na definição dos investimentos. Reproduz contradições históricas nos processos de apropriação dos bens ambientais desencadeando um desenvolvimento socialmente excludente e predatório.

No que toca ao tema “Regulação”, várias leis foram alteradas para atender demandas do PAC e o impacto legislativo foi extremamente negativo, uma vez que na perspectiva do Relatório da OCDE, de 2007, qualquer mudança legislativa e mudança em política pública deveria atentar para as recomendações propostas pela organização, já que esta é a intenção do Brasil, na busca pela consolidação de uma boa governança no país.

Para conhecimento, quando o PAC foi lançado, um conjunto de medidas legislativas foram anunciadas, dentre elas, leis, medidas provisórias⁸ e outros documentos normativos. O destaque, por ocasião do PAC 2, vai para o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), Lei n. 12.462/2011, que introduziu um novo modelo de licitação que pode ser utilizado em todos os empreendimentos da 2ª fase do PAC, supostamente, desburocratizando o processo e diminuindo o custo das obras.

Enfim, várias informações, especialmente, as prestadas pelo próprio Governo Federal no sítio <www.pac.gov.br>, dão conta do volume vultoso de recursos públicos investidos no crescimento econômico do país e chocam-se com outras informações, diuturnamente veiculadas a respeito de corrupção, favorecimento, descaso com trabalhadores, acidentes, todos atrelados a obras do PAC. Ou seja, mais uma vez o Brasil optou por não pensar a política pública e perde neste processo uma boa oportunidade de viver a boa governança, conforme sugerido pela OCDE e corroborado por este debate proposto.

⁸ Exemplos: **MP n° 348/2007**: cria o Fundo de Investimento em Participações em Infra-Estrutura (FIP-PE), para captar recursos privados para projetos do PAC nas áreas de energia e transporte; **MP n° 349/2007**: cria o Fundo de Investimentos com recursos do FGTS (FI-FGTS), capitalizado com R\$ 5 bilhões proveniente do patrimônio líquido do FGTS. Os recursos do fundo serão destinados a investimentos em energia, transportes, portos e saneamento; **MP n° 350/2007**: modifica as normas do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), para permitir a antecipação da compra de imóvel arrendado; **MP n° 351/2007**: cria incentivos fiscais, sob a forma de desoneração da cobrança do PIS/Pasep e da Cofins, para empresas que façam obras do PAC em transportes, portos, energia e saneamento; **MP n° 352/2007**: cria incentivos fiscais para as indústrias de equipamento para a TV digital e de componentes de semicondutores; **MP n° 353/2007**: Cria 157 cargos comissionados para extinguir a Rede Ferroviária Federal (RFFSA).

CONCLUSÃO

O Brasil tem despertado o interesse da OCDE como país integrante do BRICS e tem sido alvo de estudos por parte da organização, a qual tem acompanhado seu crescimento no cenário mundial.

Para manter-se em evidência na sociedade internacional e em dia com a agenda, a difusão de políticas da OCDE, o Brasil tem buscado adotar os parâmetros recomendados pela organização com o objetivo de consolidar uma governança regulatória e promover a melhoria da qualidade das políticas públicas. É parceiro-chave da organização, atuando como participante pleno ou observador regular em Comitês.

Em relação à temática aqui abordada, é certo que vários desafios apontados pela OCDE, em 2007, no “Relatório sobre a Reforma Regulatória: Brasil – Fortalecendo a Governança para o Crescimento” ainda não foram enfrentados de maneira adequada.

O que dizer da recomendação desse relatório de “melhorar a qualidade do estoque regulatório a fim de assegurar a consecução eficiente dos objetivos econômicos e sociais”, já que até hoje, o Brasil ainda não criou uma ferramenta processual que garanta a avaliação de novas regulações e defenda a reforma da regulação existente.

Felizmente, o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação (PRO-REG) representa o outro lado da moeda e reflete uma prática positiva introduzida no país para a melhoria das políticas públicas.

Isso demonstra que o governo brasileiro tem tomado medidas para melhorar o seu quadro regulatório e para apoiá-lo, por exemplo, a OCDE organizou um seminário internacional sobre o uso da Análise do Impacto Regulatório para políticas de desenvolvimento de políticas em Brasília, em março de 2009 (RELATÓRIO OCDE – BRASIL - Para uma economia mundial mais forte, limpa e justa, 2013).

O PRO-REG tem potencial e é um canal importante de diálogo. Consequentemente, precisa ser ampliado em sua composição para que outros ministérios do governo venham a integrá-lo. O programa também não pode ser subutilizado, pelo contrário, deve se tornar uma referência. Um caso que pode demonstrar a subutilização do PRO-REG é o impacto legislativo causado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que sequer foi objeto de discussão ao longo desses anos dentro do programa. Pois bem, uma política do alcance do

PAC, que segundo dados oficiais movimentou R\$ 665 bilhões de reais até agosto de 2013⁹, não poderia ter ficado de fora da agenda do PRO-REG¹⁰.

Obviamente, o PAC segue cumprindo seu papel no pretense crescimento econômico do país a um custo social, ambiental e cultural que ainda não foi mensurado, apenas empiricamente vivenciado pelos brasileiros, diante das veiculações de violações de direitos em obras do programa, especialmente os direitos difusos, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De todo modo, ratifica-se que a OCDE assume um papel importante na proposição de parâmetros para políticas públicas de qualidade, e que tem orientado e apoiado a agenda do Brasil para o crescimento. Cabe agora refletir internamente e de forma continuada a respeito das recomendações da organização para que os modelos sugeridos sejam adaptados à realidade local e não resultem em mero repasse das políticas dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento.

Soares (2012) bem destacou que o país tem pela frente a reflexão sobre modelos processuais de elaboração legislativa que possam maximizar o contraditório e permitir uma transparência de informações a ser dividida e compreendida pelos repertórios do envolvidos e possíveis afetados por uma ação legislativa.

O caminho brasileiro para a boa governança é longo, mas é preciso continuar caminhando.

REFERÊNCIAS

BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas Públicas por Dentro*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

BRASIL. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC). Disponível em: <<http://www.pac.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

_____. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

CASTRO, Edna Ramos de. Estado e políticas públicas na Amazônia em face da globalização e da integração de mercados. In: COELHO, M. C. et al. (Org.). *Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional*. Belém: CEJUP/NAEA UFPA, 2001, p. 7-32.

⁹ Fonte: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

¹⁰ Esta constatação é feita a partir de pesquisa no sítio do PRO-REG: <<http://www.regulacao.gov.br/>>, que buscou informações nos links referentes aos documentos, artigos e estudos, trabalhos de consultoria e relatórios de gestão.

OCDE. Ativos com Brasil – Melhores Políticas para uma vida melhor. Disponível em: <http://www.oecd.org/globalrelations/Brasil_2013_Port_V2_WEB.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2013.

_____. Relatório sobre a Reforma Regulatória. *BRASIL – Fortalecendo a governança para o crescimento*. 2007. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

_____. Relatório OCDE – BRASIL - Para uma economia mundial mais forte, limpa e justa. Disponível em: <<http://www.oecd.org/centrodemexico/49825792.pdf> />. Acesso em: 20 nov. 2013.

_____. Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança. Comitê de Política Regulatória. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

PINTO, Denis Fontes de Sousa. *OCDE: uma visão brasileira*. 2000. 170f. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: IRBr, FUNAG, 2000. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0024.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

PRO-REG. *Análise do Impacto Regulatório: a importância da melhoria da qualidade da regulação*. Dezembro 2010. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

PROENÇA, Jadir Dias; COSTA, Patrícia Vieira da; MONTAGNER, Paula (Orgs.). *Desafios da Regulação no Brasil*. PRO-REG. ENAP. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

_____. (Org.). *Contribuições para melhoria da qualidade da regulação no Brasil*. v.1. PRO-REG. Brasília: SEMEAR Editora Gráfica, 2010. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto. *Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997, p. 335-376.

SILVA, Roberto Luiz. *Direito Internacional Público*. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2010.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Notas introdutórias sobre elaboração legislativa: raízes e boas práticas entre Brasil e Canadá*. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Número Especial: Jornadas Jurídicas Brasil-Canadá, 2012, p. 153-168.