

OCDE E GOVERNANÇA PÚBLICA: O BRASIL ESTÁ APTO A INTEGRAR A ORGANIZAÇÃO?¹

Maria Isabel da Cunha Mathias²

SINOPSE

Considerando a formalização do pedido de acesso à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) pelo governo brasileiro em maio de 2017, o país deve dar início a uma série de ajustes em suas políticas públicas, legislações e boas práticas com o fim de alinhar-se aos padrões e recomendações da organização. Entre os diversos aspectos que serão avaliados no processo de acesso, a partir da aceitação da candidatura do Brasil pelo Conselho da OCDE, destacamos o tema da governança pública. O quão preparado o Brasil está no que se refere a esse quesito, em comparação com os parâmetros estabelecidos pela OCDE, é o objeto da breve análise deste artigo.

Palavras-chave: OCDE; processo de acesso; governança pública.

ABSTRACT

Considering Brazil's government formal request for accession to the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) in May 2017, several policy, legislations and good practices adjustments must begin to be made by the Country in order to align to the Organization's standards and guidelines. Amongst the aspects to be assessed during the accession process, as of the acceptance of Brazil as a prospect candidate to membership by OECD Council, Public Governance is an outstanding issue. How ready Brazil is regarding such issue as compared to OECD's benchmarks is the scope of this article's brief analysis.

Keywords: OECD; accession process; public governance.

JEL: H83.

Artigo recebido em 16/10/2020 e aprovado em 8/12/2020.

1 INTRODUÇÃO

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que tem sua origem no período pós-Segunda Guerra Mundial, é atualmente uma organização internacional composta por 37 países-membros³ e 5 países-parceiros⁴ – entre os quais figura o Brasil – e tem por escopo desempenhar o papel de foro internacional de debates e trocas de experiências sobre políticas públicas, visando ao incentivo à cooperação entre países e à adoção de boas práticas globais a fim de promover o desenvolvimento e bem-estar econômico e social (Thorstensen e Gullo, 2018).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi28art6>

2. Advogada; doutoranda em Direito das Relações Econômicas Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); membro da equipe de pesquisadores do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (CCGI-EESP-FGV).

3. Disponível em: <<https://www.oecd.org/about/members-and-partners/>>.

4. Os parceiros-chave (*key partners*) são Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul.

O Brasil formalizou a solicitação de acesso à organização em 2017 e aguarda uma definição do conselho sobre seu ingresso na qualidade de membro integral. A partir de uma eventual decisão positiva, o Brasil será submetido a um rigoroso e detalhado processo de avaliação e revisão por pares para verificar o grau de adaptação do país às práticas e orientações da organização. Este exame implicará o comprometimento do Brasil na realização de reformas necessárias para o alinhamento do país às políticas públicas adotadas pelos países-membros.

Entre os temas que serão avaliados pela OCDE no processo de acesso do Brasil, destacamos a governança pública que, na visão da organização, é de fundamental importância, pois os governos vêm enfrentando diversos desafios na elaboração de políticas públicas em um contexto de aumento de complexidade e incertezas. Esses desafios vão desde o impacto da revolução digital na economia, robótica e outras tecnologias disruptivas, passando por mudanças climáticas, fluxo de refugiados e imigrantes, aumento da desigualdade, perda de confiança nos governos, erosão da base tributária, envelhecimento da população, entre outros. Para enfrentar tais desafios, a OCDE instituiu um programa de trabalho para avaliar as implicações, examinar as evidências e implementar governança pública necessária para o enfrentamento adequado de tais desafios.

Após o processo de acesso, que terá início com a aceitação do pedido formulado pelo Brasil, o país passará a integrar o programa de governança pública da organização. Quais aspectos serão objeto de avaliação e quão preparados estamos, nesse tema, para aderir às diretrizes da OCDE é o que abordaremos no presente artigo.

2 GOVERNANÇA E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Em que pese o sentido *stricto* de governança ser relativamente hodierno, o juízo popular em face dos atos de seus governantes remete à compreensão do desenvolvimento da própria história da humanidade. Basta retornarmos aos postulados da democracia grega, bem como aos contornos jurídicos romanos, que, com a valoração de seu tempo, já simbolizavam a sensível relação entre governantes e governados.

Assim, antes mesmo da pulverização dos desejos democráticos do período moderno, já em Maquiavel vemos como o “Estado” se valeu de estratégias políticas para a manutenção do poder, em meio à expansão de vozes em sentido contrário. Nos atos públicos, então executados pelo príncipe-conquistador, em face dos barões-conquistados, víamos a alimentação de instrumentos de liderança, que “não poderiam nem contentá-los, nem aniquilá-los” (Maquiavel, 2003, p. 53). Ora, ainda que sob uma estrutura absolutista, é nítido que os atos públicos, principalmente quando não controlados, transportam mecanismos e interesses políticos, nem sempre convergentes às expectativas sociais.

Desde o contratualismo, pensa-se no Estado como propulsor de “igualdade entre o produto ou poder do governo, tomado em si mesmo, e o produto ou poder dos cidadãos, que de um lado são soberanos e do outro, vassalos” (Rousseau, 2009, p. 60). Justamente nessa busca por equilíbrio, entre os desejos majoritários e os resultados dos atos dos governantes, urge o brado da Declaração de Direitos do Homem e Cidadão de 1789, cujo preâmbulo traz a avaliação burguesa quanto “à ignorância, ao esquecimento ou ao desprezo dos direitos do homem como únicas causas dos males públicos e da corrupção dos Governos”.⁵

5. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>.

Aliás, não foi por outro motivo, senão a instrumentalização de maior participação popular, em detrimento da diminuição de concentração de poder, que se promoveu, inclusive, o modelo federalista, enquanto meio de se assegurar, ao menos em tese, maior pluralidade nas decisões públicas de enfrentamento dos desafios sociais e econômicos. A corroborar com essa garantia, temos a maior adesão aos ideais republicanos, em reforço à transparência e responsabilidade dos governantes – “o que quer dizer que ele deve prestar contas de sua orientação política” (Dallari, 2001, p. 229).

No entanto, nem a legislação escrita tampouco a adoção do federalismo ou da República foram capazes de, no plano substancial, constranger o Estado de Direito a implementar os melhores programas, sob o ponto de vista da sociedade, notadamente aqueles de evidente pluralismo e heterogeneidade na gestão pública, como o Brasil.

Em razão disso, a premência do Estado Democrático de Direito, para além da finalidade pública e impessoal de seus atos, permite maior participação, monitoramento, avaliação e controle social desses atos. Adjetivá-lo, afinal, por democrático faz reluzir um “princípio contemporâneo, mediante o qual se confere legitimidade a todas as formas possíveis de convivência”, transformada em direito fundamental, como bem sintetiza Paulo Bonavides (2001, p. 350). É, pois, a democracia o maior elemento substantivo do Estado de Direito.

A democracia constitui-se, portanto, substrato do próprio conceito de governança, ou seja, como elemento material intrínseco às escolhas de gestão pautadas pelo Estado (e não só pelos governos), de modo a impossibilitar sua atuação de forma discricionária, mitigadora ou contrária ao fortalecimento e atendimento aos paradigmas constitucionais de obrigatório enfrentamento, como as problemáticas advindas da seara socioeconômica e socioambiental, à luz dos direitos humanos.

Isso significa que a administração pública deve se socorrer dos melhores instrumentos para a consecução de seus fins, seja se valendo da moderna tecnologia, seja se valendo dos mais modernos e eficazes métodos no desempenho de suas funções. Torna-se, desse modo, “necessário identificar uma gerência pública compatível com as necessidades comuns da Administração, sem prejuízo para o interesse público que impele toda a atividade administrativa” (Carvalho Filho, 2019, p. 32), reafirmando, conquanto, a democracia e os interesses legítimos de seus cidadãos. Daí a importância de se utilizar modelos de análise e mensuração detalhada por indicadores que tenham como substrato os princípios da governança pública – isso representa uma inovação no sentido de ser um mecanismo eficaz de conhecimento do grau de governança praticada pela União, pelo Distrito Federal e pelos estados, permitindo-se, inclusive, o acompanhamento de sua evolução (Oliveira e Pisa, 2015, p. 1265).

Logo, a busca por referências, no afã de controlar a eficiência democrática do funcionamento da própria administração pública, deve ter por base evidências e políticas inovadoras, a exemplo do referencial para avaliação da governança do centro de governo (conjunto de estruturas que dão apoio ao chefe de governo), utilizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), entre 2013 e 2016. Para avaliar o aperfeiçoamento da administração, o TCU buscou cooperação com a OCDE, “com o objetivo de realização de um estudo internacional para identificar e disseminar boas práticas de governança de políticas públicas” (Brasil, 2016, p. 11).

Em síntese, é mister que a administração aperfeiçoe seus mecanismos de autotutela, bem como favoreça instrumentos de controle externo, em obediência ao regime democrático que deve irradiar para toda decisão pública. Além disso, o compromisso constitucional com a democracia torna o aperfeiçoamento das potencialidades das políticas destinadas à coletividade meta de constante

desenvolvimento, cujo fornecimento da melhor governança deve passar pelo crivo das melhores escolhas quanto aos meios que evidenciam a maior satisfação de cumprimento de seus amplos deveres constitucionais.

A finalidade pública exige, em síntese, o fortalecimento das habilidades públicas na distribuição de efetividade das mazelas postas ao seu cuidado, no afã de salvaguardar os interesses da coletividade, o que só será possível através de um olhar estruturado e especializado das estratégias de sua governança, para que não se repitam as arbitrariedades administrativas, consolidadoras de um regime autoritário.

3 OCDE E SUA RELAÇÃO COM O BRASIL: DO COMITÊ DO AÇO AO PEDIDO DE ACESSÃO

A relação do Brasil com a OCDE não é recente. Remonta ao início dos anos 1990,⁶ durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, quando passou a integrar o Comitê do Aço na qualidade de país-associado (OECD, 2018, p. 4). Desde então, a cooperação entre o Brasil e a organização veio se intensificando, tornando-se um dos parceiros mais ativos junto à OCDE. Em maio de 2007, o Conselho da OCDE aprovou uma resolução que estabeleceu a condição de parceiro-chave aos países com maior cooperação com a organização – Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul –, que passaram a poder participar de órgãos, comitês e grupos de trabalho como parceiros, a aderir aos seus instrumentos legais, a participar dos relatórios estatísticos e sistemas de informações, e revisões por pares em setores específicos. Desde 1999, o Brasil tem sido convidado a participar de reuniões ministeriais da OCDE, contribuindo para o trabalho de comitês e participando em igualdade de condições com membros da OCDE em diversos órgãos e projetos.⁷

O Brasil formalizou o pedido de acesso à OCDE em 29 de maio de 2017, durante o governo do presidente Michel Temer (Paraguassu e Soto, 2017). O país que mais recentemente passou a integrar a OCDE é a Colômbia, que em 2020 tornou-se o 37º membro.⁸ A Costa Rica, cuja candidatura foi aprovada em 2015, está em processo de adesão e provavelmente será o 38º membro. Os países que estão aguardando a apreciação do conselho quanto à sua solicitação de acesso são: Argentina, Bulgária, Croácia, Peru e Romênia. O Brasil solicitou sua acesso por último entre os países citados (Fernandes, 2018). A partir do momento em que o Conselho da OCDE aceitar a solicitação, o Brasil passará então a negociar os termos da acesso. Essa negociação envolve o desenho da estrutura para a consideração de potenciais membros (OECD, 2017), adotado pelo Conselho Ministerial da OCDE desde junho de 2017, em que o país candidato a membro deve demonstrar o quão preparado está para integrar a organização e quais aspectos da governança dependem da adoção de medidas para adequação às orientações e *standards* da OCDE. Estima-se que esse processo deva levar de três a quatro anos para ser concluído (Thorstensen; Gullo, 2018, p. 3).

6. Disponível em: <<https://www.oecd.org/latin-america/countries/brazil/#:~:text=As%20a%20Key%20Partner%2C%20Brazil,at%20Ministerial%20level%20since%201999>>.

7. Disponível em: <<https://www.oecd.org/latin-america/countries/brazil/#:~:text=As%20a%20Key%20Partner%2C%20Brazil,at%20Ministerial%20level%20since%201999>>.

8. Disponível em: <<https://www.oecd.org/about/members-and-partners/>>.

A avaliação a que o Brasil estará sujeito como candidato a membro levará em consideração os critérios estabelecidos no *Noboru Report*,⁹ que em 2004 definiu que o ingresso de novos membros passaria a ficar condicionado à verificação dos seguintes requisitos: i) sintonia com mentalidade da OCDE; ii) participação significativa junto à organização; iii) benefício mútuo; e iv) considerações globais.

Compete ao Conselho da OCDE a prerrogativa de decidir sobre a adesão de novos membros que, em última análise, controla todos os aspectos do processo de acessão. Uma vez que o conselho esteja a favor da candidatura de um novo membro (que é a decisão que o Brasil está aguardando), então se inicia o roteiro para a acessão (*accession roadmap*), elaborado pelo secretário-geral. Quando esse processo estiver concluído, o conselho então convidará o país a se tornar membro. Contudo, o conselho tem a faculdade de suspender o processo de acessão a qualquer tempo.

A sequência e o ritmo dos convites a potenciais candidatos a membros para entrarem nas discussões sobre acessão são determinados pelo conselho, de acordo com a ordem e com base em exame caso a caso, segundo o quadro para consideração de potenciais membros (OECD, 2017, p. 8), entre outros critérios. O quadro estabelece a seguinte ordem de análise: i) Estado de preparação; ii) comprometimento do país com os valores da OCDE e obrigação dos membros; iii) quadro institucional – características principais; iv) indicadores econômicos principais; e v) relações com a OCDE. Além disso, o potencial membro deve aderir a instrumentos legais e padrões da OCDE (*acquis*). Segundo informação divulgada pelo governo brasileiro, “o país já cumpriu, até o momento, 94 dos 245 instrumentos exigidos para a entrada na instituição, ou seja, 38% do total dos requisitos. O Brasil é, atualmente, o país que atende ao maior número de requisitos para a entrada na organização internacional, em comparação às nações que pleiteiam uma vaga”.¹⁰

3.1 O que acontece a partir da aceitação do Brasil como candidato?

Como acontece em qualquer processo de acessão, a análise das políticas, práticas e legislações brasileiras pelos comitês da OCDE ressaltará os pontos em que o Brasil precisará empreender maiores esforços de adaptação. Isso deixará em evidência seus pontos sensíveis; contudo, servirá como incentivo para que o país procure equiparar suas práticas às dos países mais desenvolvidos.

A acessão brasileira à OCDE significa a inserção do Brasil no centro dos grandes debates internacionais que acabam influenciando e delimitando as negociações e decisões das demais organizações internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial – mas, principalmente, o G-20. A acessão obrigará o país a modernizar suas políticas públicas e suas legislações, tendo por base as experiências e práticas consolidadas de outros países. Uma vez membro, passará a ter direito a voz e voto, participando diretamente da construção da agenda global e influenciando a definição de prioridades e ações da organização (Thorstensen e Gullo, 2018, p. 26).

Contudo, tornar-se membro da OCDE significa assumir um compromisso maior de envolvimento e participação em seus diversos órgãos, além de realizar a implementação e harmonização dos

9. Seiichiro Noboru, embaixador do Japão na OCDE, presidiu o Grupo de Trabalho 4, que tinha como objetivo elaborar a estratégia para ampliação e extensão da OCDE. O trabalho do grupo culminou no conhecido *Noboru Report*, que estabeleceu parâmetros para a ampliação da OCDE e o fortalecimento do programa de extensão aos não membros. Disponível em: <<http://www.oecd.org/mena/governance/35568920.pdf>>.

10. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/12/pais-recebe-aprovacao-em-mais-um-instrumento-legal-para-aderir-ao-grupo>>.

instrumentos legais negociados e desenvolvidos pela organização – como decisões, recomendações e outros instrumentos – com a legislação e as políticas públicas brasileiras, de forma a ampliar o crescimento econômico e bem-estar social.

4 GOVERNANÇA PÚBLICA COMO PARÂMETRO DE BEM PÚBLICO NA OCDE

Entre os diversos temas discutidos e avaliados pelos membros da OCDE na persecução de seus objetivos institucionais, governança pública constitui um dos assuntos da mais alta relevância na pauta da organização, posto que confiança no governo e eficiência da administração pública são os alicerces sobre os quais se fundamentam o Estado Democrático de Direito moderno.

O trabalho da OCDE em governança pública teve início no final de 1990. Contudo, o termo ainda não havia sido dilapidado na época e era adotado geralmente em referência à gestão pública. Conforme esclarecem Martins *et al.* (2018, p. 226),

os estudos sobre transparência, *accountability* e governança pública assumiram importância no Brasil e no mundo, especialmente motivados pelos movimentos reformistas das últimas décadas do século XX. Sobretudo, se renovam e ganham força no início deste século quando se vê em voga a luta pela superação de *deficits* democráticos, retrocessos no estado do bem-estar social, crises econômicas, elevação de taxas de desemprego, redução da confiança nas instituições e nos políticos e sucessivos escândalos de corrupção.

Por oportuno, cumpre esclarecer, também, que governo, governabilidade e governança são institutos distintos mas “indissociáveis e complementares” (Paludo, 2013, p. 114). Assim, governo “pode ser definido como a condução política dos negócios públicos (...), diferentemente do conceito de Administração, que em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos de governo e, em sentido material, é o conjunto de funções necessárias aos serviços públicos”.¹¹ Governabilidade diz respeito à capacidade política do Estado, isto é, “poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil” (Paludo, 2013). Já governança, de acordo com o Banco Mundial, é o modo pelo qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país, para o seu desenvolvimento. Boa governança, ainda segundo o Banco Mundial, é sinônimo de gestão adequada para o desenvolvimento (World Bank, 1992).

O Instituto Brasileiro de Governança Pública (IBGP) define governança pública como “o sistema que compreende os mecanismos institucionais para o desenvolvimento de políticas públicas que garantam que os resultados desejados pelos Cidadãos, e demais entes da vida pública, sejam definidos e alcançados”.¹²

Accountability, termo sem tradução precisa para o português brasileiro, corresponde à responsabilização dos agentes da administração pública para com a sociedade, isto é, um dever de prestação de contas dos políticos para com os cidadãos (Paludo, 2013).

Em estudo desenvolvido pela OCDE sobre os governos de países da América Latina, foram destacados aspectos que devem ser levados em consideração na avaliação da qualidade de governança aplicada nesses países, tais como confiança no governo, integridade e percepção de nível de corrupção,

11. Disponível em: <<https://fg.jusbrasil.com.br/noticias/105844/existe-diferenca-entre-governo-e-administracao-ariane-fucci-wady?ref=feed>>.

12. Disponível em: <<https://forum.ibgp.net.br/wp-content/uploads/2017/05/Princ%C3%ADpios-do-IBGP-para-Governan%C3%A7a-P%C3%BAblica.pdf>>.

investimento em pesquisa e tecnologia, educação, investimento em infraestrutura e *accountability* social, conforme discutiremos a seguir (OECD, 2020, p. 26).

Confiança é um dos fundamentos mais importantes sobre o qual são construídos a legitimidade e sustentabilidade do regime democrático; é a base para assegurar a observância do Estado de Direito. A confiança no governo é essencial para a coesão social e o bem-estar, refletindo na redução da desigualdade, já que tem influência na habilidade do governo de implementar reformas. De acordo com o Gallup World Poll, em média, o nível de confiança nos governos de países da América Latina e Caribe chegou a 33,9% em 2018, 4 pontos percentuais (p.p.) mais baixo que no ano anterior e abaixo da média da OCDE, que é de 45%. Em média, gerações mais jovens revelam ter menos confiança no governo do que pessoas mais velhas, sendo 33,1% entre pessoas com idade na faixa de 15 a 29 anos e 40,1% entre pessoas com 50 anos ou mais. Pesquisas mostram que a confiança é influenciada por muitos fatores, incluindo aprovação de liderança, abertura do governo, qualidade dos serviços e percepção de seriedade (OECD, 2020).

Integridade pública e percepção de nível de corrupção são determinantes cruciais da confiança no governo, segundo estudos da OCDE. Embora corrupção não seja um fenômeno exclusivo da América Latina, realizações resultantes de ações dos governos na luta contra a pobreza, desigualdade e outras áreas têm sido ofuscadas por escândalos de corrupção, gerando resultados socioeconômicos negativos e descontentamento geral. A corrupção distorce a tomada de decisões tanto na esfera pública quanto na privada e prejudica a produtividade, que na América Latina e no Caribe é também fortemente abalada por um alto grau de informalidade, baixa competitividade e inovação.

De acordo com a OCDE, as despesas dos governos na América Latina e Caribe representavam, em média, 31,2% do produto interno bruto (PIB) em 2018, consideravelmente menos do que em países-membros da OCDE, que registraram, em média, 40,4% do PIB. E, ainda, as despesas desagregadas demonstram enormes diferenças no modo como o dinheiro é gasto. A diferença mais notável refere-se às despesas com benefícios sociais. Os governos dos países-membros da OCDE gastam o equivalente a 16,5% do PIB em benefícios sociais, comparado com 10,3% nos países da América Latina e do Caribe. Desagregando ainda mais as despesas governamentais, observa-se que, em média, 39% das despesas dos países da América Latina e Caribe são destinadas a despesas com o próprio governo, ou seja, folha de pagamento e compras de bens e serviços, em comparação com 37% nos países da OCDE. Essas transações representam um alto risco de ser cooptadas por interesses particulares, seja pelo estabelecimento de clientelismo, seja pelo procedimento de aquisição de tais bens e serviços (OCDE, 2020).

A confiança no governo e a proteção do interesse público são essenciais para que os cidadãos se comprometam com a participação na vida pública e no processo político. Políticas essenciais que garantam a publicidade da tomada de decisões em nome do interesse público em todos os níveis da administração pública dão impulso à integridade e transparência no financiamento de campanhas políticas, na instituição de regras que legitimem a participação e o *lobby* na elaboração de políticas públicas, promovendo o *accountability* social por meio de transparência, abertura e acesso à informação, bem como mecanismos de participação para os cidadãos que inibem o tráfico de influências.

O *accountability* social constitui mecanismo que dá voz às pessoas e possibilita que governantes sejam responsabilizados por seu desempenho e conduta. É um ingrediente essencial para a recuperação da confiança nos governantes. Para tanto, uma primeira condição que se estabelece é a promoção da

transparência e o acesso à informação. A transparência pode ser útil também no ganho de eficiência na alocação de recursos públicos em setores específicos, tais como educação, justiça, indústrias extrativas, e em funções tais como elaboração de orçamentos públicos, execução e monitoramento de financiamento de campanhas políticas, entre outros. Ao disponibilizar informações e dados, tornam-se possíveis o incentivo ao diálogo, o engajamento público e a formulação de consenso, além do auxílio na avaliação da integridade, por meio do uso de novas tecnologias, tais como a inteligência artificial, ensino digital e *big data* (OECD, 2020).

Ainda segundo o estudo da OCDE (2020), os cidadãos da América Latina e do Caribe, em geral, não confiam no processo político ou simplesmente não sabem como se envolver e obter informação relevante e confiável. Além disso, as informações obtidas podem não ser facilmente compreendidas, apresentando-se muito complexas ou técnicas, frustrando a participação da população. Transparência é fundamental, porém não é suficiente para assegurar boa governança e coibir a corrupção. Em casos em que a confiança no governo é muito baixa, a transparência pode ter efeito inverso e levar à resignação em vez de à indignação. Para que a disponibilidade de informação possa se traduzir em participação e envolvimento da via política, as políticas de transparência devem ser complementadas com outras políticas, como as que promovem a utilização de novas tecnologias.

Uma segunda condição para o *accountability* social é a consulta ativa e o envolvimento da sociedade civil, como o fornecimento de dados sob solicitação. A disponibilização de dados permite que entidades governamentais, academia e sociedade civil possam interagir, criando oportunidades para a sustentabilidade de longo prazo de políticas públicas.

Por fim, a boa governança implica, ainda, gestão pública adequada para a efetiva implementação das políticas. Enquanto países devem continuar a envidar esforços na elaboração de políticas elaboradas em conformidade com necessidades e interesses de seus cidadãos, também devem garantir que as políticas sejam efetiva e justamente implementadas.

5 BRASIL: AVALIAÇÕES E AJUSTES NOS QUESITOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA NECESSÁRIOS PARA A ACESSÃO

Uma vez que o pedido de acessão à organização seja aprovado, o Brasil será submetido à avaliação institucional da OCDE no que se refere à governança pública praticada no país, entre outros temas que compõem o arcabouço do programa da organização. Os critérios de escrutínio e procedimentos de avaliação aos quais o Brasil irá se submeter serão definidos no roteiro para a acessão, desenhado em conformidade com as peculiaridades do país. Na estrutura da OCDE, o tema governança pública compete à Diretoria de Governança Pública (Directorate for Public Governance) e ao Comitê de Governança Pública (Public Governance Committee),¹³ do qual o Brasil é participante.

O mandato do Comitê de Governança Pública da OCDE tem por objetivo assistir seus membros e parceiros no desenvolvimento e implementação de políticas inovadoras, com base em evidências que fortaleçam instituições do setor público, desenvolvam a habilidade de promover mudanças sistêmicas capazes de responder a desafios econômicos, sociais e ambientais e, por consequência, melhorar os resultados para os cidadãos e fortalecer a democracia.

13. Disponível em: <<https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ShowBodyView.aspx?BodyID=863>>.

O tema da governança pública é bastante abrangente e envolve assuntos de base do Estado Democrático e, por isso, extremamente importante. Os demais temas que a integram, segundo o programa da OCDE, e que, por sua vez, também contribuem, direta ou indiretamente, para a concretização da governança pública são:

- reconstrução da confiança no governo;
- objetivos de desenvolvimento sustentável;
- mulheres no governo;
- acesso à justiça;
- emprego público;
- solidez das finanças públicas;
- governo digital;
- compras públicas;
- regulações melhores;
- infraestrutura de governança e parcerias público-privadas (PPP);
- gestão de risco;
- avaliação da governança pública;
- apoio à melhoria na governança e gestão;
- governo aberto;
- integridade do setor público;
- combate ao comércio ilícito; e
- inovação do setor público.

A OCDE conta com dezesseis instrumentos legais em vigor em matéria de governança pública, que integram o *acquis regulatoire* da organização, sendo que o Brasil aderiu a quatro. Na tabela 1 constam os instrumentos legais de competência do comitê.

O Brasil tem sido bastante atuante na organização. A ativa participação do país tem reflexos importantes nas relações internacionais e sinaliza seu comprometimento com o modo de pensar da OCDE no que se refere à elaboração e implementação das melhores políticas públicas com vistas ao desenvolvimento.

A acessão à OCDE tem o condão de acelerar reformas necessárias para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil e estimular a adoção de melhores práticas, demonstrar seu comprometimento com o estabelecimento de parcerias comerciais, e, enfim, posicionar o país em lugar de destaque no cenário internacional.

TABELA 1

Instrumentos legais da OCDE emitidos pelo Comitê de Governança Pública

#	Código	Título do instrumento	Data de adoção	Status de vigência	Houve adesão do Brasil?	Adesão de não membros
1	OECD/LEGAL/0460	Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructure	17/7/2020	Em vigor	Não	Não
2	OECD/LEGAL/0454	Recommendation of the Council on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade	21/10/2019	Em vigor	Não	-
3	OECD/LEGAL/0450	Declaration on Public Sector Innovation	22/5/2019	Em vigor	Sim (21/5/2019)	Argentina, Costa Rica, Indonésia, Peru e Romênia
4	OECD/LEGAL/0445	Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability	17/1/2019	Em vigor	Não	-
5	OECD/LEGAL/0438	Recommendation of the Council on Open Government	14/12/2017	Em vigor	Sim (11/2/2019)	Argentina, Marrocos, Romênia e Tunísia
6	OECD/LEGAL/0435	Recommendation of the Council on Public Integrity	26/1/2017	Em vigor	Não	Argentina e Peru
7	OECD/LEGAL/0418	Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life	14/12/2015	Em vigor	Não	-
8	OECD/LEGAL/0410	Recommendation of the Council on Budgetary Governance	18/2/2015	Em vigor	Sim (2/3/2020)	Cazaquistão
9	OECD/LEGAL/0411	Recommendation of the Council on Public Procurement	18/2/2015	Em vigor	Não	-
10	OECD/LEGAL/0406	Recommendation of the Council on Digital Government Strategies	15/7/2014	Em vigor	Sim (11/2/2019)	Argentina, Cazaquistão, Costa Rica, Egito, Marrocos, Panamá, Peru e Rússia
11.1	OECD/LEGAL/0405	Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks	6/5/2014	Em vigor	Não	Cazaquistão, Costa Rica, Marrocos e Tunísia
12	OECD/LEGAL/0401	Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions	13/2/2014	Em vigor	Não	-
13.1	OECD/LEGAL/0392	Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships	4/5/2012	Em vigor	Não	Cazaquistão e Peru
14	OECD/LEGAL/0381	Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development	29/4/2010 (10/12/2019)	Em vigor	Não	-
15	OECD/LEGAL/0379	Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying	18/2/2010	Em vigor	Não	Peru
16	OECD/LEGAL/0316	Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service	27/5/2003	Em vigor	Não	Peru
17	OECD/LEGAL/0369	Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement	16/10/2008	Revogada	-	-
18	OECD/LEGAL/0298	Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service	23/4/1998	Revogada	-	-

Fonte: OCDE legal instruments, disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments?mode=advanced&themelds=9&dateType=adoption>>. Elaboração da autora.

De acordo com Godinho (2018, p. 199), países-membros da OCDE, e alguns não membros, vêm manifestando avaliações positivas sobre a participação brasileira, identificando benefícios mútuos, abertura a uma maior aproximação com a organização, e revisão de princípios e paradigmas para uma melhor adaptação ao cenário internacional, importância específica do trabalho realizado pela OCDE como *think tank*, em contraponto à sua atuação na definição de padrões internacionais (os quais podem apresentar desafios aos países que não participam de sua elaboração).

Conforme apontam Thorstensen e Gullo (2018, p. 21),

como resultado da aproximação Brasil-OCDE, foi criado, inclusive, um espaço específico para o Brasil no site da organização, com possibilidade de acesso em língua portuguesa, destinado à divulgação de relatórios econômicos periódicos (o primeiro foi divulgado em 2001), estatísticas e documentos sobre o Brasil, o qual pode ser acessado em: <<http://www.oecd.org/brazil>>.

Nota-se que, no que se refere à participação ativa do Brasil na OCDE, a atuação na qualidade de parceiro-chave da organização abriu caminhos para a intensificação de diálogos e maior aproximação com a OCDE. A qualidade do relacionamento diplomático entre o Brasil e a OCDE é, sem dúvida, uma grande conquista na direção da aceitação do pedido de acesso. Contudo, a questão que se propõe é que, uma vez aceito o pedido, o Brasil será submetido à avaliação dos países-membros para verificação da adesão do país às boas práticas da organização. A governança pública do Brasil está entre os principais aspectos a ser avaliados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A entrada na OCDE é um passo relevante na construção de um caminho rumo à projeção internacional do Brasil. Contudo, há opiniões a favor e contra a acesso do país à organização. Por um lado, os críticos à integração do país à OCDE argumentam que a ingerência de organismos internacionais nos países leva à perda de soberania; que a partir do momento em que o Brasil passar a integrar a OCDE, sua posição de líder do grupo de países em desenvolvimento (G-77) poderá ser questionada; que na qualidade de membro integral da organização, o Brasil terá que arcar com os custos da afiliação, quando pode permanecer apenas como parceiro-chave; entre outras críticas de cunho político e ideológico (Thorstensen e Gullo, 2018, p. 4).

Por outro lado, os que são a favor da acesso argumentam que a adoção de diretrizes de boas práticas corresponde à obtenção de um selo de qualidade para o mercado internacional, algo muito positivo para o ambiente de negócios e promove o desenvolvimento socioeconômico. Porém, a elaboração de políticas públicas adequadas aos interesses e peculiaridades do Brasil deve estar no foco dos governantes para que o Brasil não perca de vista suas prioridades.

A melhoria da governança pública deve ser o norte para as reformas necessárias à modernização do Estado brasileiro e fortalecimento do Estado Democrático de Direito. A acesso à OCDE pode trazer grandes benefícios, pois o Brasil passará a ter voz ativa no debate travado entre os países-membros, que representam cerca de 80% do comércio e investimento mundial, e terá oportunidade de se beneficiar da *expertise* e do aconselhamento dos especialistas da OCDE. Além disso, o atual protagonismo da OCDE como formuladora de políticas públicas globais acarreta na assunção de uma posição estratégica global na disseminação de padrões, entendimentos jurídicos e aconselhamento na implementação de políticas públicas.

Os temas descritos na seção 5, que serão objeto de avaliação da OCDE no processo de acesso, e que integram o tema da governança pública, são aspectos que – em sua maioria – necessitam de profundas reformas para que o Brasil possa se alinhar com as práticas dos países mais desenvolvidos. O Brasil tem um longo caminho a percorrer para alcançar as melhores práticas de governança pública recomendadas pela OCDE, contudo, os primeiros passos poderão ser dados em breve, com a aceitação do pedido formulado pelo Brasil para aceder à organização.

REFERÊNCIAS

- BONAVIDES, P. **Teoria do estado**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do centro de governo**. Brasília: TCU; Secretaria de Controle Externo da Administração Pública do Estado, 2016.
- CARVALHO FILHO, J. **Manual de direito administrativo**. 33. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2019.
- DALLARI, D. **Elementos de teoria geral do estado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERNANDES, D. Por que o Brasil ainda não conseguiu entrar na OCDE, o clube dos países ricos. **BBC News**, 5 jun. 2018. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2018/06/05/por-que-o-brasil-ainda-nao-conseguiu-entrar-na-ocde-o-clube-dos-paises-ricos.htm>>.

GODINHO, R. **A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional**: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a organização. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. São Paulo: Cultrix, 2003.

MARTINS, S. *et al.* Transparência, *accountability* e governança pública. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 226-227, 2018.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Report of the chair of the working group on the future size and membership of the organisation to council**: framework for the consideration of prospective members. Paris: OECD, 2017.

_____. **Active with Brazil**. Paris: OECD, 2018. Disponível em: <<http://www.oecd.org/brazil/Active-with-Brazil.pdf>>.

_____. **Government at a glance**: Latin America and the Caribbean 2020. Paris: OECD, 2020.

OLIVEIRA, A.; PISA, B. IGovP: índice de avaliação de governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v49n5/0034-7612-rap-49-05-01263.pdf>>.

PALUDO, A. **Administração pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PARAGUASSU, L.; SOTO, A. Brasil apresenta pedido formal para aderir à OCDE. **Época Negócios**, 30 maio 2017. Disponível em: <<https://outline.com/Rt8VER>>.

ROUSSEAU, J.-J. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

THORSTENSEN, V.; GULLO, M. **O Brasil na OCDE**: membro pleno ou mero espectador? São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Economia de São Paulo, 2018. (Working Paper, n. 479).

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, DC: World Bank, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/Governance-and-development>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COZENDEY, C. O pedido de acesso do Brasil à OCDE: aceder a quê? Aceder por quê? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 132, p. 26-32, 2017. Disponível em: <http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/RBCE132_CarlosMCozendey.pdf>.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Brazil**: strengthening governance for growth. Paris: OECD, 2008. (OECD Reviews of Regulatory Reform). Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecdreviewsofregulatoryreform-brazilstrengtheninggovernanceforgrowth.htm>>.

_____. **The governance of regulators**. Paris: OECD, 2014. (OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy) Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-of-regulators.htm>>.

_____. **Indicators of regulatory policy and governance, Latin America 2016**: Brazil. Paris: OECD, 2016. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Brazil-regulatory-policy-ireg-2016.pdf>>.

_____. **Skills for a high performing civil service**. Paris: OECD, 2017. (OECD Public Governance Reviews). Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/pem/Skills-Highlights.pdf>>.