INDICADORES QUANTITATIVOS DA

OCDE E O BRASIL

Coordenação: Renato **Baumann**

Governança Pública

Volume III

Autores

Rodrigo Fracalossi de **Moraes**
Alketa **Peci**
Fabiano Mezadre **Pompermayer**
Leandro Freitas **Couto**
Lucas Trentin **Rech**
Sarah **Marinho**

Publicação Preliminar

ipea
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Publicação Preliminar

INDICADORES QUANTITATIVOS DA OCDE E O BRASIL

Volume 3

Autores(as): Rodrigo Fracalossi de Moraes
Alketa Peci
Fabiano Mezadre Pompermayer
Leandro Freitas Couto
Lucas Trentin Rech
Sarah Marinho

Produto editorial: Relatório Institucional
Cidade: Brasília/DF
Editora: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano: 2023
Edição 1ª

O Ipea informa que este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

INDICADORES QUANTITATIVOS DA OCDE E O BRASIL

Coordenação: Renato Baumann

TEMA: GOVERNANÇA PÚBLICA

VOLUME III

Autores

Rodrigo Fracalossi de Moraes [1] (coordenador do tema)
Alketa Peci [2]
Fabiano Mezadre Pompermayer [3]
Leandro Freitas Couto [4]
Lucas Trentin Rech [5]
Sarah Marinho [6]

Palavras-chave: políticas fiscais, tributação, políticas de compras públicas, transparência, medidas anticorrupção

[1] Técnico de planejamento e pesquisa do IPEA. Doutor em relações internacionais pela Universidade de Oxford. rodrigo.moraes@ipea.gov.br
[2] Professora titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro. alketa.peci@fgv.br
[3] Técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) na área de infraestrutura econômica. Doutor em engenharia de produção pela PUC-Rio. fabiano.pompermayer@ipea.gov.br
[4] Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea. Doutor em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). leandro.couto@ipea.gov.br
[5] Doutor em Economia, professor do Departamento de Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFBA. lucas.rech@ipea.gov.br
[6] Doutora em direito comercial pela Universidade de São Paulo. Atua como consultora independente e é professora de Direito dos Negócios da FGV Direito SP. sarah.marinho@fgv.br

SUMÁRIO EXECUTIVO

Organizações públicas de qualidade aumentam a probabilidade de que sociedades atinjam resultados econômicos e sociais positivos, incluindo a promoção do crescimento econômico, da sustentabilidade, e da inclusão social. Embora o Estado não seja "o" problema, o setor público e suas organizações podem apresentar diversos problemas, por vezes sendo incapazes de corrigir falhas de mercado, entregar serviços de qualidade à população, e fornecer bens públicos à sociedade, seja por falta de recursos seja por políticas mal desenhadas e/ou implementadas.

Entender tais problemas e como solucioná-los é essencial: Estados não são produtos acabados, necessitando de reformas e ajustes constantes de forma a ampliar sua capacidade de alavancar o desenvolvimento e a inclusão social. Como sociedades tampouco são produtos acabados, adaptações constantes nas respostas do Estado são também necessárias: formuladores de políticas devem ser capazes de responder às mudanças na sociedade, onde novas demandas surgem e outras podem desaparecer. O Estado não é uma instituição oposta à sociedade, ou que surge e se mantém independentemente desta.

Ao longo das últimas três décadas, temas de governança pública que eram tratados de forma quase que exclusivamente doméstica ganharam espaço na agenda de organizações regionais e multilaterais. Alguns temas que passaram por este processo foram o tamanho ótimo do Estado, o escopo de suas atividades, políticas fiscais, tributação, políticas de compras públicas, transparência, e medidas anticorrupção. Diversos destes temas foram objeto de tratados internacionais e/ou tornaram-se centrais nas agendas de organizações internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a União Europeia e a OCDE. Os mecanismos de difusão entre estas "fontes" de políticas e os países-alvo são vários, incluindo empréstimos com condicionalidades, acordos de livre comércio, assistência ao desenvolvimento, contatos diretos entre autoridades, contatos entre burocracias de países distintos, e recomendações de políticas.

Dentre as organizações internacionais das quais o Brasil faz parte ou com as quais possui relação próxima, a OCDE é uma fonte de diversas recomendações na área de governança pública, o que Ángel Gurría, ex-secretário geral da OCDE (2006-2021), denominou de um "banco de conhecimento". A OCDE passou a priorizar o tema da governança pública e trabalhar de forma sistemática com o tema a partir do final dos anos 1990. Esta mudança refletiu uma compreensão mais profunda das conexões entre política, gestão pública e economia entre

acadêmicos e gestores públicos, assim como o reconhecimento da importância destas conexões para o bom funcionamento dos governos.

O escopo das atividades da OCDE na área de governança pública é abrangente, cobrindo as áreas de finanças públicas, governança orçamentária, compras públicas, governança regulatória, governança da infraestrutura, transparência, integridade pública, governo digital, dentre outras. Diversas medidas recomendadas pela OCDE foram adotadas pelo governo brasileiro, seja por serem referência na área seja pelo interesse do governo brasileiro em se aproximar da OCDE e, eventualmente, ingressar na organização. Entretanto, recomendações da OCDE – ou de outras organizações internacionais – não devem ser "importadas" de forma acrítica, nem tampouco serem rechaçadas por serem "de fora". Devem ser objeto de análise cuidadosa, examinando-se seus impactos diretos e indiretos, e avaliando-se a pertinência de se adotá-las – considerando-se, é claro, possíveis *trade-offs*.

Mas quais são exatamente estas recomendações, quais foram incorporadas no Brasil, e quais não são adequadas ao país (ou precisariam passar por adaptações para o serem)? Este trabalho faz esta análise usando como referência os indicadores utilizados pela OCDE para medir políticas, implementação de políticas, e resultados na área de governança pública. Estes indicadores são derivados de recomendações da OCDE e, portanto, refletem a visão da instituição (e, indiretamente, de seus Estados-membros) sobre governança pública.

Estes indicadores não devem ser vistos necessariamente como metas para o Brasil ou outros países, mas sim como pontos de referência. Indicadores são instrumentos de medição, sintetizando em alguns números uma realidade complexa, não devendo ser objetivos em si mesmos. Indicadores são ainda passíveis de melhorias de forma a refletir com mais precisão o fenômeno que se busca medir.

Este livro faz esta análise para sete áreas, cada uma delas em um capítulo: *i*) governança orçamentária e finanças públicas, *ii*) compras públicas, *iii*) política e governança regulatória, *iv*) governança dos reguladores econômicos, *v*) governança da infraestrutura, *vi*) governo digital, e *vii*) anticorrupção e integridade pública. Em cada um dos capítulos faz-se inicialmente uma breve descrição da área analisada, discutindo-se a importância do tema e analisando-se a literatura sobre o assunto. Em seguida, faz-se uma análise dos indicadores da área, abordando o que eles medem, as fontes dos dados, e comparando-se os arranjos institucionais e práticas do governo brasileiro com as recomendações da OCDE e o desempenho de seus países membros. Faz-se também uma análise crítica dos indicadores e seus valores. O conteúdo de cada um dos capítulos é resumido nos parágrafos seguintes, os quais servem como sumário executivo para cada área analisada.

Capítulo 1

O Capítulo 1 mapeia as quatro principais dimensões da governança orçamentária, tal como categorizadas por Bijos (2014), tendo como base os dez princípios de governança orçamentária propostos pela OCDE. O capítulo está dividido em 7 seções. As quatro primeiras tratam das quatro dimensões de governança orçamentária, a saber: *programática*, *participativa*, de *accountability* e *fiscal*. As três finais colocam os debates possíveis: a seção 5 demonstra algumas diferenças e similaridades entre as concepções da OCDE e concepções acadêmicas, a seção 6 discute os desafios à administração pública brasileira, e a seção 7 faz um conjunto de recomendações a partir do exposto no trabalho.

Na seção sobre a dimensão programática, são analisadas as conexões do orçamento com o planejamento de médio e longo prazo, os instrumentos de planejamento adotados no Brasil, e aqueles recomendados pela OCDE. A capacidade de o PPA e instrumentos de mais longo prazo – como a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) – influenciarem o orçamento variaram ao longo do tempo e vêm enfrentando dificuldades nos últimos anos. Mais especificamente, a inclusão apenas dos investimentos plurianuais prioritários no PPA 2020-2023, dada sua simplificação dos investimentos em capital, traz limitações com relação a um orçamento coerente com as necessidades do desenvolvimento nacional. No que tange às recomendações da OCDE nessa dimensão, apresentamos a orçamentação por gênero (*gender budgeting*), na qual o orçamento é usado para reduzir desigualdades entre homens e mulheres, e a orçamentação verde (*green budgeting*). Destacamos que, apesar da não adoção formal de nenhuma destas duas formas de orçamento propostas pela OCDE, o Brasil já teve experiências similares à orçamentação por gênero. A ausência ou uso limitado destes instrumentos é também observada em vários países da OCDE.

Na dimensão participativa, demonstra-se que, em relação aos países da OCDE, o Brasil está bem posicionado. São utilizados três indicadores: o iREG da OCDE, e os *rankings* de transparência e participação da IBP. No iREG, o Brasil encontra-se em posição melhor que a média da OCDE. Todavia, apresenta *score* insuficiente (como toda a amostra coletada pelo IBP) no *ranking* de participação popular, além de encontrar-se em posição desfavorável em relação à média dos membros da OCDE listados. Já no *ranking* internacional da transparência orçamentária, o Brasil encontra-se em excelente posição e supera a média dos países da OCDE listados.

Com relação à dimensão de *accountability*, mostrou-se que o Brasil, a partir da crise fiscal de 2015-2016, criou, como sugerido pela OCDE, sua instituição fiscal independente que

hoje é mais independente e com mais funções que a média das 39 IFI existentes. Por outro lado, a revisão de gastos (*spending review*), proposta pela organização, carece ainda de institucionalidade.

Quanto à dimensão fiscal, apresentamos uma discussão sobre as recentes mudanças de regime fiscal no Brasil, sobretudo a partir do trabalho de Barcelos et. al. (2022), além de utilizarmos indicadores propostos pela OCDE para avaliar a posição do Brasil em relação aos demais membros da organização. Todavia, diferentemente dos *working papers* comumente publicados pela OCDE, decompomos os países analisados em três blocos: desenvolvidos, emergentes, e aqueles localizados no Leste Europeu. Este método nos permitiu captar com mais precisão a relação entre as variáveis. A partir disso, o Brasil apresenta-se geralmente próximo aos seus pares e, embora exista espaço para o aprimoramento de políticas fiscais, os dados não colocam o Brasil em posição inferior à média dos países da OCDE.

Na seção sobre as concepções da OCDE acerca da governança orçamentária e sobre a literatura acerca do tema, argumenta-se que alguns princípios que deveriam constar em um arranjo de governança orçamentária que se proponha a lidar plenamente com sua inerente complexidade são deixados de lado pela OCDE. Ressaltamos que, embora a OCDE não aborde essa temática, diferentes órgãos no nível federal (tanto na administração direta como na indireta), assim como entes federativos, disputam o orçamento com diferentes estratégias e instrumentos, pelos quais buscam maximizar sua atuação dentro do quadro vigente em cada regime. Assim, a definição de instrumentos para a resolução de conflitos, a legitimidade para decidir e organizar, e o princípio relacionado à governança acoplada das diferentes instâncias decisórias desses múltiplos atores parecem lacunas importantes no quadro da OCDE.

A partir do exposto nas cinco primeiras seções, são apresentados os desafios a serem enfrentados pela administração pública brasileira a fim de aprimorar a governança orçamentária. Tangenciam-se na seção tanto os méritos da estrutura brasileira como suas fraquezas e se, e como, as prescrições da organização podem auxiliar o país. Por fim, o artigo faz um conjunto de recomendações à administração pública brasileira, e sugestões aos negociadores brasileiros que lidam com as relações entre o Brasil e a OCDE.

Capítulo 2

O Capítulo 2 trata das compras públicas e de como o poder de compra do governo pode ser associado à capacidade de empreender políticas públicas. Nos últimos 10 anos, a atenção para o tema das compras públicas cresceu na área de governança pública de forma alinhada à abordagem na literatura sobre governo e economia política. É relevante salientar que o tema é

tratado em diretorias e grupos de trabalho na OCDE em áreas outras que a de governança pública por conta do seu potencial de suprimir a livre iniciativa.

Dados sobre compras públicas são levantados em *surveys* diferentes por distintos grupos de trabalho da OCDE e, na área de governança pública, o enfoque está na contribuição das compras públicas para a consecução de objetivos sociais e econômicos. Embora a intervenção governamental na economia por meio de compras possa ocasionar distorções no mercado, a abordagem do tema como uma estratégia para viabilizar políticas públicas é relevante. A "desorganização" de padrões de mercado se justifica se uma intervenção for capaz de gerar externalidades positivas.

Os indicadores de compras públicas são preponderantemente qualitativos e o foco das análises da OCDE muda sazonalmente, havendo atenção especial para compras estratégicas em diferentes recortes. A OCDE não calcula, ao menos até o momento, índices de compras públicas. Os indicadores no tema por vezes compõem índices que medem o desempenho dos países da OCDE em outras áreas, como barreiras de entrada a empresas estrangeiras para a prestação de serviços (que compõe o Service *Trade Restrictiveness Index* – STRI) e distorções de mercado causadas pela intervenção governamental com compras públicas (que compõe o índice *Product Market Regulation* – PMR). Contudo, na área de governança pública, a OCDE levanta principalmente dados qualitativos em estudos de caso e prepara estatísticas descritivas sobre a recorrência de certos padrões regulatórios entre os países membros.

Ressalta-se que existe muita divergência de práticas entre os países. Como o tema é tratado como um esforço de política pública na área de governança pública, indicadores de compras estratégicas recebem maior atenção. Em 2021, a promoção da conduta empresarial responsável em compras estratégicas recebeu destaque e, em 2023, com a publicação do último relatório *Government at a Glance*, o destaque está concentrado em compras estratégicas para mitigação das mudanças climáticas. Por fim, os dados sobre gastos com compras públicas não têm recebido tanta relevância na área de governança pública, mas o Brasil tem capacidade de atender o padrão de informação da OCDE no tema vindo a confirmar-se como membro.

Apesar das mudanças de foco nas publicações sazonais, há indicadores recorrentes que oferecem análises transversais. Compras estratégicas é uma destas áreas. Ela tem seu foco recalibrado sazonalmente e ilumina outras áreas, como promoção da integridade e de conduta empresarial responsável. Os indicadores de digitalização em compras públicas oferecem reflexões especiais sobre capacidades governamentais na área. Os indicadores de eficiência são muito próximos e, por vezes, confundem-se com as análises sobre capacidades do Estado e digitalização.

O Brasil tem um novo marco regulatório geral para compras públicas, em implementação desde 2021, o qual foi celebrado pela OCDE. No âmbito da implementação do novo marco regulatório, cabe ao governo brasileiro especial atenção para ferramentas digitais, capacidades e eficiência em compras públicas, assim como compras estratégicas. Além disso, outras leis pontuais, mas relevantes, continuarão em vigor e é relevante manter atualizado seu potencial para situar o Brasil na área de compras estratégicas, especialmente se questões como o apoio à inovação e pequenas e médias empresas ganharem mais relevância.

Capítulo 3

O Capítulo 3 trata da agenda de melhoria regulatória, a qual tem como principal objetivo aprimorar o processo de tomada de decisão governamental, focando no desenho, adoção, revisão e *enforcement* das regulamentações (novas ou já existentes), assegurando que o arcabouço regulatório funcione tal como idealizado. De fato, leis e regulamentações são a base de políticas públicas e influenciam o dia a dia dos cidadãos, das empresas e das organizações sem fins lucrativos. Aprimorar o alcance dos objetivos governamentais por meio do uso de leis, regulamentações, e outros instrumentos que visam entregar melhores resultados econômicos e sociais e, consequentemente, melhorar a vida dos cidadãos e das empresas, é o principal objetivo das recomendações de política e governança regulatória da OCDE.

Os Indicadores de Política e Governança Regulatória da OCDE focam principalmente em três dimensões: envolvimento dos *stakeholders (stakeholder engagement)*, análise de impacto regulatório (*regulatory impact assessment*) (AIR), e avaliação *ex-post (ex post evaluation)*. Os dados são coletados via questionários estruturados em subdimensões para cada categoria e agregados em indicadores compostos. Outros relatórios e *peer reviews* da OCDE exploram outras dimensões de política e governança regulatória, refletindo o escopo mais abrangente da agenda de melhoria regulatória.

A OCDE atualizou os Indicadores de Política e Governança Regulatória para a América Latina em 2019. O LAC iREG foi construído com base em um questionário realizado pela OCDE em cooperação com o Banco de Desenvolvimento Interamericano (BID) em 2015 e 2019, que dedicou atenção especial à dimensão de envolvimento dos *stakeholders*. O Brasil aparece relativamente bem em termos do indicador composto do iREG para envolvimento dos *stakeholders*, numa posição próxima à média da OCDE e acima da média da região.

O *peer review* mais recente da OCDE reconhece avanços substanciais na dimensão da AIR e avanços iniciais em termos de avaliação ex-post. Importante destacar que o peso excessivamente formal dos indicadores da OCDE não permite avaliar a dinâmica real das

práticas de melhoria regulatória, o que é corroborado por várias pesquisas internacionais que indicam certo uso processualístico dos instrumentos, principalmente da AIR.

As agências reguladoras federais, embora não sejam os únicos entes com poder de regulamentação normativa, se tornaram um lócus privilegiado de adoção da agenda de melhoria regulatória. Embora isto possa ter contribuído para a vitalidade dos reguladores econômicos brasileiros (ver Capítulo 4), também vem impedindo um adequado posicionamento dos instrumentos de governança regulatória no governo como um todo.

Entre as recomendações, destacam-se a reavaliação da posição e do lócus institucional adequado para coordenar a política de melhoria regulatória como um todo e a necessidade de reposicionar o esforço destas reformas para além dos entes reguladores de natureza independente. Um redimensionamento mais realista do atual arcabouço legal, visando estabelecer critérios de priorização permitirá um uso mais racional de escassos recursos públicos e evitará um uso apenas formal dos instrumentos de governança regulatória, o que tem um potencial transformador da cultura do setor público.

Capítulo 4

A governança dos reguladores econômicos é o objeto do Capítulo 4. Trata-se de tema central da área de governança pública na OCDE. Os reguladores econômicos são órgãos de natureza independente responsáveis por promover a competição em mercados regulados, possuindo características de governança distintas das de outros órgãos do poder Executivo. Sua relevância para o desempenho dos mercados regulados, em conjunto com os processos de difusão massiva do modelo de agência reguladora independente na Europa – e também na América Latina – justificam um foco privilegiado de análise e recomendações por parte da OCDE.

As recomendações do Conselho da OCDE sobre Governança e Política Regulatória têm focado, principalmente, em três dimensões dos reguladores econômicos: independência, *accountability*, e escopo de ação dos reguladores. Para cada uma destas dimensões são desenvolvidos indicadores, os quais são aferidos como parte do questionário *Product Market Regulation* (PMR *survey*). A parte de governança dos reguladores é respondida por tomadores de decisão em agências reguladoras e/ou ministérios de supervisão. As respostas passam por um processo interno na OCDE de validação dos dados.

Ao longo dos anos, a OCDE modificou as dimensões de análise, focando mais recentemente em independência e *accountability*, assim como nos setores regulados. Outros documentos ampliaram o escopo das recomendações para os reguladores econômicos,

buscando fortalecer uma cultura e dinâmica reais de independência e prestação de contas, para além dos mecanismos formais que acabam sendo o principal foco dos questionários.

A análise comparativa dos indicadores de independência e *accountability* vis-a-vis países membros da OCDE confirma uma posição forte dos reguladores federais brasileiros. Destacam-se, particularmente, o desempenho das áreas de energia e telecomunicações, onde agências como a ANEEL e a Anatel se consolidaram como órgãos cuja independência e *accountability* é assegurada por uma série de dispositivos legais inovadores.

As agências reguladoras foram o principal lócus da introdução de inovações de melhoria regulatória, desencadeadas pelo Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG). A integração entre melhoria regulatória (via a introdução da AIR, agenda regulatória, consultas públicas, entre outras) e governança regulatória ajudou a consolidar os órgãos reguladores brasileiros ao longo dos últimos anos.

Entre as principais recomendações, este capítulo indica a necessidade de consolidação de um lócus institucional de supervisão regulatória que seja responsável por difundir a agenda de melhoria regulatória para além dos reguladores econômicos, assim como a manutenção de dispositivos legais que garantam autonomia e independência aos reguladores.

Capítulo 5

O Capítulo 5 discute temas de infraestrutura. Nessa área, o documento *Roadmap for the OECD Accession Process of Brazil* aponta para a questão de "como investir em infraestrutura de qualidade de modo transparente, inclusivo e com responsabilidade". O conceito de infraestrutura de qualidade advém dos líderes do G20, que, em 2019, estabeleceram seis princípios voluntários e não vinculativos que fornecem uma direção estratégica para o investimento em infraestrutura. Os Princípios de Investimento em Infraestrutura de Qualidade (QII) baseiam-se no consenso de que a infraestrutura é um importante impulsionador da prosperidade econômica e que uma infraestrutura bem construída e sustentável maximiza os impactos positivos desses investimentos de alto custo. Os princípios QII são: maximizar o impacto positivo da infraestrutura para alcançar crescimento e desenvolvimento sustentáveis; aumentar a eficiência econômica em vista do custo do ciclo de vida; integrar considerações ambientais na infraestrutura; construir resiliência contra desastres naturais; integrar considerações sociais no investimento em infraestrutura; e fortalecer a governança da infraestrutura.

A partir desses princípios, a OCDE publicou em 2021 o *Implementation Handbook for Quality Infrastructure Investment*, que em seu capítulo 2 coloca a "governança efetiva" como

a base para a implementação de infraestrutura de qualidade no mundo pós COVID-19. Para tanto, utiliza as Recomendações sobre Governança de Infraestrutura, publicadas em 2020, descritas como um guia prático para se estabelecer processos de decisão para investimentos em infraestrutura eficientes, transparentes e responsivos.

Com base nesse entendimento, a OCDE desenvolveu um conjunto de ferramentas para avaliar o nível de governança de infraestrutura de seus países membros. Para tanto, elencou dez pilares:

1. Desenvolver uma visão estratégica de longo prazo para a infraestrutura;
2. Proteger a sustentabilidade fiscal, acessibilidade e retorno socioeconômico;
3. Garantir aquisição pública eficiente e efetiva de projetos de infraestrutura;
4. Garantir a participação transparente, sistemática e eficaz das partes interessadas;
5. Coordenar a política de infraestrutura em todos os níveis do governo;
6. Promover um arcabouço regulatório coerente, previsível e eficiente;
7. Implementar abordagem governamental integral para gerenciar ameaças à integridade;
8. Promover a tomada de decisão baseada em evidências;
9. Certificar-se de que o ativo funcione durante toda a sua vida útil; e
10. Fortalecer a resiliência de infraestruturas críticas.

Em 2020, a OCDE realizou um *survey*, pelo qual foi possível desenvolver indicadores agregados para a governança de infraestrutura em seus países membros nos três primeiros pilares listados acima. Em 2022, um *survey* bastante semelhante foi realizado pela OCDE e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mas englobando os países da América Latina e Caribe. Com isso, foi possível emular o resultado do Brasil em cada pilar e subpilar da área de governança da infraestrutura da OCDE. Nesse Capítulo são apresentados os resultados em comparação a cada país da OCDE que respondeu ao *survey*. Adicionalmente, como desde a publicação dos princípios do investimento em infraestrutura de qualidade pelo G20, em 2019, várias medidas foram tomadas pelo governo brasileiro para sua adoção, foi feita uma simulação de como teriam sido as respostas do Brasil a esse *survey* em 2019 (cujos resultados também são apresentados neste capítulo). Cabe ressaltar que esta é uma enquete sobre a adoção ou não das práticas recomendadas, sem, ao menos por enquanto, avaliar se estas estão produzindo melhores ativos e serviços de infraestrutura em cada país.

As medidas recentes do governo brasileiro que, ao menos em tese, levariam o país a se aproximar dos princípios recomendados pelo G20 foram: *i*) publicação de guias e manuais de

avaliação e estruturação de projetos de infraestrutura; *ii*) instituição de comitê interministerial para elaboração de plano integrado de infraestrutura; e *iii*) nova lei de licitações e contratos administrativos. Os resultados indicam que tais medidas de fato contribuíram para melhorar a posição do Brasil frente aos países da OCDE nesses indicadores de governança.

Na comparação com a média da OCDE, o Brasil se encontra ligeiramente melhor no pilar 1 (visão estratégica de longo prazo para a infraestrutura) e ligeiramente abaixo nos pilares 2 (sustentabilidade fiscal, acessibilidade e retorno socioeconômico) e 3 (aquisição pública eficiente e efetiva). De forma geral, percebe-se que mesmo os países da OCDE não estão tão bem nesse conjunto de pilares. As médias da OCDE nesses três pilares ficaram entre 0,5 e 0,6 (numa escala entre 0 e 1). Ou seja, trata-se de uma agenda de promoção de boas práticas entre os próprios países da OCDE, em relação aos quais o Brasil se encontra bem-posicionado, acompanhando as mais recentes recomendações do G20 e da própria OCDE.

Em resumo, ainda que o Brasil apresente fragilidades em alguns dos subpilares, suas práticas de governança de infraestrutura estão evoluindo na direção das recomendações do G20 e da OCDE. Dado o longo ciclo de vida dos ativos de infraestrutura, tais recomendações contribuem para um comprometimento do Estado com a provisão de infraestrutura de qualidade para a sociedade, de forma resiliente às oscilações políticas que regularmente ocorrem em países democráticos. Manter o esforço de adoção dessas boas práticas contribuirá para o processo de acessão do Brasil à OCDE, mas principalmente ajudará a prover melhores serviços de infraestrutura aos cidadãos brasileiros, objetivo final das recomendações do G20 e da OCDE.

Capítulo 6

Os indicadores de governo digital da OCDE estão em processo de consolidação e calibração, mas representam um avanço em relação ao esforço de análise de outras organizações internacionais. Este é o tema do Capítulo 6. O índice de governo digital da ONU e a iniciativa da União Europeia são esforços de mensuração na área consolidados a longo prazo, mas não conseguiram avançar em avaliações holísticas do potencial do governo digital para a transformação da administração pública e da governança pública. Os indicadores tradicionais são relevantes, mas se concentram mais no potencial do governo digital de facilitar o acesso a dados e serviços pelos usuários. O esforço da OCDE para oferecer indicadores e índices mais completos está alinhado aos hiatos encontrados na literatura especializada.

Os conceitos de governo aberto e governo digital se sobrepõem, sendo o primeiro parte do segundo, mas estas são áreas de análise distintas na mensuração da OCDE. A OCDE iniciou suas análises com um índice de governo aberto, o Índice OURdata, que parece ter sido

descontinuado. Análises qualitativas de diferentes indicadores de governo aberto continuaram a aparecer na documentação da OCDE mais recentemente e o Brasil se posicionava bem no OURdata, o que continua sendo o caso em análises qualitativas posteriores. O DGI, índice mais atual lançado para mensurar o desenvolvimento do governo digital de forma mais completa (e que ainda está na sua versão piloto), comporta governo aberto como parte de seis indicadores mais complexos. No DGI, o Brasil está posicionado na média dos países da OCDE.

O Brasil tem uma estratégia centralizada de governo digital reconhecida pela OCDE, embora existam indicadores de como melhorar. O *Digital Government Review of Brazil*, publicado em 2018, avalia de forma positiva normativas em vigor e práticas de governo digital no Brasil, assim como salienta alguns pontos para avanço. Esse é um bom ponto de partida para formuladores de política não perderem o fio da meada das iniciativas consistentes de governo digital em curso no Brasil há quase 20 anos, passando por diferentes governos. Para negociadores envolvidos no processo de acessão, o ponto mais forte do Brasil está nas iniciativas digitais de transparência. No âmbito da governança digital, a OCDE avalia que o Brasil precisa definir melhor uma liderança e valorizar mais as carreiras governamentais na área digital, assim como definir um planejamento orçamentário e aperfeiçoar a capacidade de compras públicas na área.

Capítulo 7

Por último, o Capítulo 7 trata do problema da corrupção. O tema da corrupção, anticorrupção e promoção da integridade pública era objeto de pouca atenção em organizações internacionais até os anos 1980. No início dos anos 1990, um conjunto de trabalhos realizados no Banco Mundial alterou este padrão, marcando o início de um processo de progressiva internacionalização e elevação da saliência política do tema.

Atualmente, o tema é prioritário na agenda de governança pública da OCDE, a qual recomenda dois conjuntos de medidas para enfrentar o problema: *i*) instrumentos "clássicos", na forma de sistemas de monitoramento e controle; e *ii*) instrumentos de promoção da integridade pública, voltados à mudança de normas sociais e ao comprometimento com o interesse público em organizações do Estado. O primeiro conjunto de medidas foca em reduzir os incentivos para práticas corruptas ao aumentar a probabilidade de que casos de corrupção sejam descobertos. O segundo conjunto foca em mudar como agentes públicos percebem seu papel na sociedade, incentivando-os a priorizar o interesse público.

Indicadores da área de corrupção, anticorrupção e promoção da integridade pública são divididos em três grandes grupos: *i*) percepção de corrupção, *ii*) experiências de corrupção, e

iii) medidas anticorrupção e de promoção da integridade pública. Os indicadores de percepção e experiências possuem um histórico mais longo, tendo surgido nos anos 1990 a partir de trabalhos da Transparência Internacional e do Banco Mundial. Estes indicadores são baseados em *surveys* feitos junto a pessoas e empresas, as quais são indagadas sobre o quanto a corrupção é um problema no país ou local onde vivem, e se elas próprias tiveram uma experiência de corrupção nos meses ou anos anteriores. Indicadores de percepção e de experiências são amplamente utilizados na literatura, assim como por governos e organizações internacionais (incluindo a OCDE).

A respeito destes indicadores, o Brasil possui níveis ruins de percepção da corrupção, a qual é vista como um problema central no país. No entanto, os indicadores de experiências de corrupção não estão muito distantes dos de alguns países com nível de desenvolvimento superior ao do Brasil. Estes resultados indicam que o país se encontra em uma ou duas das seguintes situações: *i*) casos de *grand corruption* prevalecem ao invés de casos de *petty corruption*; e/ou *ii*) as grandes operações de enfrentamento à corrupção no país desde os anos 1990 ampliaram a percepção de corrupção, mas não necessariamente as experiências de corrupção.

Os indicadores de medidas anticorrupção e promoção da integridade pública são mais recentes, e esta é uma área na qual a OCDE tem buscado trabalhar por meio de indicadores próprios. São seis conjuntos de indicadores, dos quais dois possuíam resultados disponíveis em meados de 2023. Os dados são levantados por meio de *surveys* junto aos governos dos países membros da OCDE, *key partners*, ou países em acessão, cujas respostas são validadas por técnicos da OCDE. Há grande variação nos valores destes indicadores entre países da OCDE, o que resulta de trajetórias institucionais diversas. Alguns países, como o Reino Unido, possuem uma trajetória mais longa na área (datando dos anos 1980), enquanto outros como a Suécia adotaram medidas na área em período mais recente (a partir dos anos 2010). No Brasil, os valores destes indicadores encontram-se em níveis intermediários ou superiores aos dos países da OCDE. O Brasil dispõe de um amplo e completo marco legal para o enfrentamento da corrupção e promoção da integridade pública, mas há problemas no acompanhamento da implementação das medidas previstas em lei e na divulgação de informações.

A agenda anticorrupção e de promoção da integridade no Brasil é muito próxima à da OCDE em função, em grande medida, da cooperação entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e a OCDE. Mudanças legais e institucionais foram adotadas no Brasil em função de recomendações da OCDE, especialmente no sentido de ampliar a importância da promoção da

integridade pública. Esta relação parece ter uma dinâmica própria, pois se manteve ao longo de governos com orientações ideológicas bastante distintas.

Este capítulo coloca as seguintes recomendações para autoridades e gestores brasileiros: regulamentar a atividade de *lobby* no Brasil com o objetivo de ampliar a transparência nas relações entre autoridades, gestores e o setor privado; rever os períodos de quarentena de agentes públicos a fim de diminuir os riscos de conluio entre agentes públicos e privados; ampliar a transparência das agendas de ministros e funcionários do alto escalão do governo; e aprimorar o acompanhamento da implementação de medidas anticorrupção e de promoção da integridade, com base em um marco legal já robusto no país.

Recomenda também a manutenção da relação do Brasil com a OCDE na área de medidas anticorrupção e de promoção da integridade pública, assim como a participação do país na Comissão de Veneza (criada em 1990), a qual tem como objetivo promover a democracia, os direitos humanos, e o estado de direito. Dentre os trabalhos desta comissão, há recomendações quanto ao financiamento e transparência de partidos políticos e campanhas eleitorais, as quais são seguidas pelo Brasil, embora haja espaço para melhoria na divulgação de informações pelo governo brasileiro.

Em síntese, ao se comparar os dados do Brasil com os dos países membros da OCDE e com as recomendações da OCDE, observa-se que o Brasil está na maior parte dos casos em situação próxima ou superior à média dos países-membros da OCDE. Consequentemente, os custos adicionais para o Brasil ingressar na OCDE são provavelmente baixos na área de governança pública e governança da infraestrutura. Se a adaptação aos padrões da OCDE for a principal condicionalidade para a acessão do Brasil, e se o desempenho dos países-membros da OCDE for considerado como referência, o Brasil cumpriu praticamente todos os requisitos necessários à acessão na área de governança pública. Isto se deve, em grande medida, ao trabalho de autoridades e da burocracia em várias áreas que, ao longo das duas últimas décadas, usou como referência as políticas de países-membros da OCDE, as recomendações da OCDE, ou recomendações semelhantes feitas por outras organizações.

Contudo, para gestores públicos no Brasil e para servidores e autoridades em contato direto com a OCDE, recomenda-se atenção para os hiatos entre, de um lado, políticas e arranjos institucionais formais e, de outro, a implementação de políticas, a qual foi deficiente em algumas situações.

Rodrigo Fracalossi de Moraes (coordenador)

Alketa Peci

Fabiano Mezadre Pompermayer

Leandro Freitas Couto

Lucas Trentin Rech

Sarah Marinho

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1
GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E FINANÇAS PÚBLICAS NA OCDE:
ESPECIFICIDADES DO CASO BRASILEIRO 17
Lucas Trentin Rech
Leandro Freitas Couto

CAPÍTULO 2
O LUGAR DAS COMPRAS PÚBLICAS NA GOVERNANÇA PÚBLICA,
CONFORME OS INDICADORES DA OCDE 55
Sarah Marinho

CAPÍTULO 3
POLÍTICA E GOVERNANÇA REGULATÓRIA 104
Alketa Peci

CAPÍTULO 4
GOVERNANÇA DOS REGULADORES ECONÔMICOS 123
Alketa Peci

CAPÍTULO 5
GOVERNANÇA DE INFRAESTRUTURA 149
Fabiano Mezadre Pompermayer

CAPÍTULO 6
COMO AVALIAR INICIATIVAS DE GOVERNO DIGITAL?
OS INDICADORES DA OCDE 177
Sarah Marinho

CAPÍTULO 7
CORRUPÇÃO, ANTICORRUPÇÃO, E INTEGRIDADE PÚBLICA:
O BRASIL E AS RECOMENDAÇÕES DA OCDE 208
Rodrigo Fracalossi de Moraes

CAPÍTULO 1

GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E FINANÇAS PÚBLICAS NA OCDE: ESPECIFICIDADES DO CASO BRASILEIRO

Lucas Trentin Rech [7]

Leandro Freitas Couto [8]

1 INTRODUÇÃO [9]

Em março de 2017, o Brasil formalizou pedido de acessão a membro pleno da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Criada em 1961 como sucessora da Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), a OCDE se especializou gradualmente como fórum de discussão e elaboração de recomendações sobre políticas públicas.

Dentre os diversos temas tratados na área de governança pública está o da *governança orçamentária*.[10] Uma das principais referências da OCDE sobre o tema é um conjunto de recomendações sobre boas práticas lançado pela OCDE em 2015 no âmbito do *Working Party of Senior Bugdet Officials* (SBO). Estas recomendações reúnem lições de mais de uma década de discussões do SBO, do Comitê de Governança Pública da OCDE e de fóruns da comunidade internacional, consolidadas em 10 princípios, quais sejam:

1. Gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal.
2. Alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
3. Elaborar orçamento de capital voltado a suprir as necessidades de desenvolvimento nacional de modo coerente e custo-efetivo.
4. Garantir documentos e dados orçamentários abertos, transparentes e acessíveis.
5. Propiciar debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias.

---

[9] Siglas de países utilizadas no trabalho. AUS (Austrália), AUT (Áustria), BEL (Bélgica), BRZ (Brasil), CAN (Canadá), CHE (Suíça), CHI (Chile), COL (Colômbia), CRI (Costa Rica), CZR (República Tcheca), DEN (Dinamarca), DEU (Alemanha), ESP (Spain), EST (Estônia), FIN (Finlândia), FRA (França), GBR (Reino Unido), GRE (Grécia), HUN (Hungria), IRE (Irlanda), ISL (Islândia), ISR (Israel), ITA (Itália), JPN (Japão), KOR (Coreia do Sul), LAT (Letônia), LIT (Lituânia), LUX (Luxemburgo), MEX (México), NET (Países Baixos), NOR (Noruega), NZL (Nova Zelândia), POL (Polônia), POR (Portugal), SLK (Eslováquia), SLO (Eslovênia), SWE (Suécia), TUR (Türkiye), USA (Estados Unidos).

[10] Governança orçamentária refere-se ao conjunto de instituições definidoras do modo de discussões, acordos, decisões e interpretações de diferentes atores acerca do orçamento (BARCELOS, 2012).

6. Prestar contas das finanças públicas de modo abrangente, acurado e confiável.
7. Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento.
8. Integrar avaliações de desempenho e de custo-efetividade ao processo orçamentário.
9. Identificar, aferir e gerenciar prudencialmente a sustentabilidade fiscal e outros riscos fiscais.
10. Promover a integridade e a qualidade das estimativas orçamentárias, dos planos fiscais e da implementação do orçamento por meio de controles de qualidade, incluindo auditorias independentes.[11]

De acordo com a OCDE, a boa governança orçamentária assume importância na medida em que está voltada à maior integridade, transparência e promoção da confiança entre o governo e seus cidadãos. A adesão do Brasil aos dez princípios citados seria, então, não mais do que "um passo na direção de uma governança orçamentária de qualidade" (Santos, 2022).

Este capítulo tem como objetivo avaliar a atual situação da governança orçamentária nacional, com especial enfoque às finanças públicas. Nos valemos da estrutura proposta por Bijos (2014), que categoriza os princípios de governança orçamentária da OCDE em quatro dimensões: fiscal (princípios 1, 6 e 9), programática (princípios 2, 3 e 8), participativa (princípios 4 e 5) e de *accountability* (princípios 7 e 10).

Este capítulo está dividido em seis seções. Nas três primeiras seções apresentamos as dimensões programática, participativa e de *accountability*, usando como referência as bases de dados da OCDE e da Parceria Internacional sobre Orçamento *(International Budget Partnership* – IBP), bem como os trabalhos, entre outros, de Santos (2022), Salto e Bacciotti (2022), Bijos (2022) e Barcelos et. al. (2022). Estes trabalhos estão inseridos no livro *Governança Orçamentária no Brasil*, lançado pelo Ipea em 2022. Estes são trabalhos com propostas coincidentes às deste capítulo, o qual não apenas apresenta os princípios da OCDE e a atual situação da governança orçamentária brasileira, mas também analisa a situação brasileira a partir dos princípios da OCDE e avalia sua aplicabilidade ao país, considerando-se a organização *sui generis* do orçamento nacional. Na quarta seção, analisamos a dimensão fiscal a partir da definição da OCDE do que são as finanças públicas. Dentro do arcabouço teórico-analítico da OCDE, o campo das finanças públicas tem como escopo os seguintes tópicos: *i*) tamanho e estrutura do Estado; *ii*) volume de gastos do Estado; *iii*) tipo de gastos do Estado; *iv*) volume de receitas do Estado; e *v*) tipo de receitas do Estado. Ressalva-se que os subsídios

[11] Fonte: OCDE. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf.

(gastos tributários) são classificados como gasto público pela OCDE (Fournier e Johnson, 2016; Akgum et. al., 2017; Johansson, 2016; OECD, 2019). Na quinta seção, fazemos uma breve comparação entre os princípios da OCDE (listados e aplicados ao caso brasileiro ao longo das quatro primeiras seções) e a literatura na área, sobretudo a partir de Ostrom (1990). Na sexta seção, apresentamos os desafios à governança orçamentária brasileira, sendo esta seção também um resumo das discussões das quatro primeiras seções. A sétima seção traz recomendações na forma de *bullet points*.

2 DIMENSÃO PROGRAMÁTICA: GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

A dimensão programática da governança orçamentária vincula-se aos seguintes princípios da OCDE: *i*) orçamentos alinhados às prioridades estratégicas de médio prazo do governo (princípio 2); *ii*) orçamento de capital para o desenvolvimento nacional, organizado de forma efetiva e coerente (princípio 3); e *iii*) avaliações de desempenho como parte integrante do processo orçamentário (princípio 8).

Para o planejamento de médio prazo, o Brasil possui dois instrumentos principais: o Plano Plurianual (PPA) e a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD). Quanto ao primeiro, a história do PPA "tem sido de fragmentação e confusão informacional, fazendo diluir no oceano de detalhes sobre ações correntes as mensagens relevantes sobre o direcionamento dos recursos para suprir as necessidades de desenvolvimento nacional" (Santos 2022, p. 115). Esta fragmentação implica uma dificuldade quase intransponível para que o orçamento de capital seja, como determinado pela OCDE, contabilizado como custo-efetivo. Isso porque, "a possibilidade de se informar custo-efetividade no orçamento de capital passa por associar as alocações financeiras a estratégias orientadas por metas de impacto, a serem realizadas por objetos de atuação governamental com elevada materialidade e, portanto, com mobilização focalizada dos recursos" (Santos 2022, p. 116). Além disso, a ausência de comunicação entre os PPAs federal, estaduais e municipais, elaborados uns à revelia dos outros, resulta nos "já conhecidos problemas de sobreposição, hiatos, redundâncias e conflitos nas políticas públicas" (Santos 2022, p. 116).

O PPA se converteu, com o passar dos anos, em um instrumento orçamentário burocrático ao invés de um instrumento de planejamento de fato (Barcelos et. al. 2022). Couto e Cardoso Jr (2018) e Couto e Rech (2023) apontam as mudanças metodológicas nos PPAs. A primeira modificação atingiu o PPA 2012-2015, que passou a ter programas temáticos, cada qual com vários objetivos, os quais reuniam metas e iniciativas. O PPA 2012-2015 buscou,

portanto, revelar as metas de governo de forma mais próxima às agendas setoriais, convertendo-se, na visão de Arantes Paulo (2013), em um painel de políticas. Perderam centralidade as funções de gestão, ganhando espaço a comunicação e a transparência, elementos importantes para a retomada da participação social no PPA, por meio do Fórum Interconselhos, tanto na elaboração como no monitoramento do Plano, e com foco especial nas agendas transversais. O PPA 2012-2015 ainda foi marcado por uma confusão conceitual e pulverização de elementos, problemas que dificultavam o monitoramento (Garcia, 2015). Na sua aprovação, o PPA contava com 65 programas temáticos, 492 objetivos e 2.417 metas.

O PPA seguinte, para o período 2016-2019, seguindo a mesma metodologia, reduziu as metas pela metade: a lei do PPA 2016-2019 era composta por 54 programas temáticos, 304 objetivos e 1.136 metas. Para o período 2020-2023, o PPA teve uma simplificação metodológica, possuindo 70 programas finalísticos, 70 objetivos e 70 metas. Isso se inscreveu em um processo maior de fragilização do PPA, no qual o governo, ainda durante a sua elaboração, tentou retirar a obrigatoriedade de que os investimentos plurianuais precisassem constar do PPA para serem inscritos no orçamento. Em paralelo às transformações metodológicas do PPA e de sua relação com o orçamento, a própria peça orçamentária também sofreu alterações, com a aglutinação de ações e criação de planos orçamentários com a intenção de ampliar a flexibilidade da execução do gasto (Couto e Cardoso Jr, 2018).

A ausência de um instrumento de planejamento de fato implica duas consequências para a gestão orçamentária nacional: *i*) a direção das ações de governo é orientada por uma gestão orçamentária de *curto prazo*; e *ii*) a baixa efetividade do centro de governo na concepção e execução de visões de futuro foi sendo gradualmente compensada pelo estabelecimento de prioridades decididas em processos fragmentados de tomada de decisão (Santos, 2022).

Em 2017, um acórdão do Tribunal de Contas da União instou o Poder Executivo a editar "proposta legislativa para estabelecimento de diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, em conformidade com o artigo 174, § 1º, da Constituição Federal". Em resposta, o governo federal instituiu processo de trabalho que culminou, três anos depois, na publicação de decreto contendo a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD). O documento se fundamentou na *i*) orientação a resultados, *ii*) visão transversal da atuação do governo, e *iii*) horizonte temporal de 12 anos, ou equivalente a três PPAs. Apesar de ser uma mudança positiva, a reduzida força institucional dos preceitos da EFD, decorrente da falta de discussão e validação legislativa e interfederativa, reduz a probabilidade de execução dos objetivos nele previstos.

Nessa dimensão programática, países membros da OCDE vêm adotando dois tipos de processos orçamentários com os objetivos de *i*) mitigar os problemas de gênero na sociedade (*gender budgeting*), e *ii*) estabelecer e atingir objetivos ambientais (*green budgeting*). De acordo com a OCDE (GG 2021), como o orçamento tem um papel fundamental na priorização da ação governamental, ele também tem impacto significativo sobre o progresso dos objetivos definidos.

Quanto à orçamentação por gênero (*gender budgeting*), no PPA 2012-2015, havia menções – ainda que fragmentadas – a rubricas referentes aos gastos com a saúde e a segurança das mulheres, que contavam com ações orçamentárias individualizadas. Tal classificação orçamentária, porém, se perdeu ao longo dos dois últimos PPAs e, principalmente, viu-se o desaparecimento das ações orçamentárias específicas: se antes existiam rubricas específicas, agora o gasto com saúde e segurança está concentrado em uma ação orçamentária única para cada área. Houve, portanto, um enfraquecimento da utilização do orçamento enquanto instrumento de combate à disparidade de gênero.

A orçamentação verde (*green budgeting*) adquiriu especial destaque no GG 2021. Se considerarmos que o PPA é o principal instrumento orçamentário do Brasil, o país carece de ferramentas que avaliem o impacto ambiental do orçamento e da política fiscal. A OCDE (GG 2021) considera que a orçamentação verde pode contribuir para as discussões sobre crescimento sustentável e elenca seis ferramentas comumente utilizadas pelos governos dos países que compõe a organização: *i*) avaliação dos impactos ambientais *ex-ante* ou *ex-post*; *ii*) análise de custo-benefício ambiental; *iii*) avaliação de carbono; *iv*) instrumentos de precificação do carbono; *v*) reforma tributária ambiental; e *vi*) marcação verde do orçamento. Na tabela 1 estão elencados alguns países membros da organização que adotam total ou parcialmente as ferramentas sugeridas pela OCDE.

TABELA 1
Ferramentas comumente utilizadas por países que praticam a orçamentação verde

País	Avaliações de impacto ambiental (medidas individuais) ex-ante ou ex-post	Análise custo-benefício ambiental (medidas individuais ou globais)	Avaliações de carbono	Instrumentos de fixação do preço do carbono *	Reforma tributária ambiental	*Green budget tagging*, ex-ante ou ex-post
Áustria	●		●			
Canada	●	●		●		
Colômbia	●	●	●	●	●	●
Dinamarca	●	●	●		●	
França	●	●	●	●		●
Irlanda	●	●	●	●	●	●
Itália	●	●	●			●
Luxemburgo						●
México						●
Países Baixos	●	●	●	●	●	
Noruega	●	●	●	●	●	●
Portugal	●			●	●	
Suécia	●	●	●	●	●	
Reino Unido	●	●	●	●	●	
Total	12	10	10	9	8	7

Fonte: OECD e EC (2020), Joint Survey on Emerging Green Budgeting Practices.
Nota: * Incluindo a tributação dos combustíveis e do carbono, e sistemas de comércio de emissões.

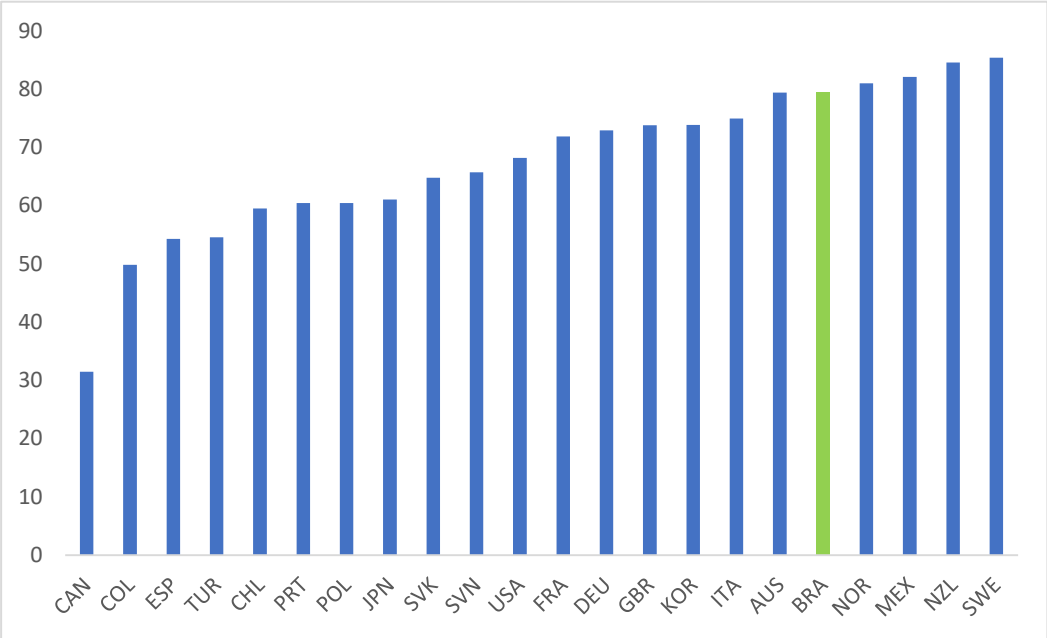
Na classificação orçamentária, o Brasil está distante de políticas e práticas de alguns países do bloco. Contudo, como demonstra a tabela 1, alguns países-membros da OCDE como Áustria, Portugal, México e Luxemburgo se valem de apenas uma ou duas ferramentas de orçamentação verde, dentre as seis sugeridas pela OCDE. Por outro lado, embora no *Government at a Glance* 2021, a OCDE não tenha trazido dados sobre a orçamentação por gênero, o Brasil já teve ferramentas importantes de marcação orçamentária nesse quesito, mas as abandonou no últimos dois PPAs. A incorporação de tais práticas orçamentárias poderia devolver ao PPA um papel relevante no planejamento orçamentário, já que, como apontado por Barcelos et. al. (2022), Couto e Cardoso Jr (2018), e Couto e Rech (2023), o PPA converteu-se em mero instrumento burocrático.

3 DIMENSÃO PARTICIPATIVA: GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E TRANSPARÊNCIA

A dimensão participativa da governança orçamentária vincula-se aos seguintes princípios da OCDE: *i)* dados e documentos orçamentários abertos, transparentes e acessíveis (princípio 4); e *ii*) debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias (princípio 5).

Nas duas últimas décadas, o Brasil tem investido em sistemas de informação orçamentária, ocupando a sétima posição no *ranking* internacional de transparência orçamentária, atrás de Geórgia, África do Sul, Nova Zelândia, Suécia, México e Noruega. Considerando apenas os países que compõe a base de dados da OCDE, o Brasil ocupa a quinta posição (gráfico 1). Isso se deve, principalmente, aos dispositivos legais de transparência, como os da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Lei Complementar 131/2009 (Lei Capiberibe), Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e Leis anuais de Diretrizes Orçamentárias. Além disso, a proatividade "de equipes de servidores com vínculo permanente com o setor público, oriundos principalmente de carreiras de Estado nos três Poderes, tem deflagrado projetos ousados, que visam internalizar na administração pública princípios do Estado democrático" (Santos, 2022, p. 120). A explicação para essa exitosa trajetória recente do país no quesito transparência orçamentária estaria, portanto, na confluência entre os dispositivos legais, o avanço da tecnologia da informação e a proatividade dos servidores.

GRÁFICO 1
***Ranking* internacional da transparência**



Fonte: IBP.

Nota: Os pontos na escala representados no gráfico vão de 1 a 100. Quanto mais próximo de 100, melhor o nível de transparência.

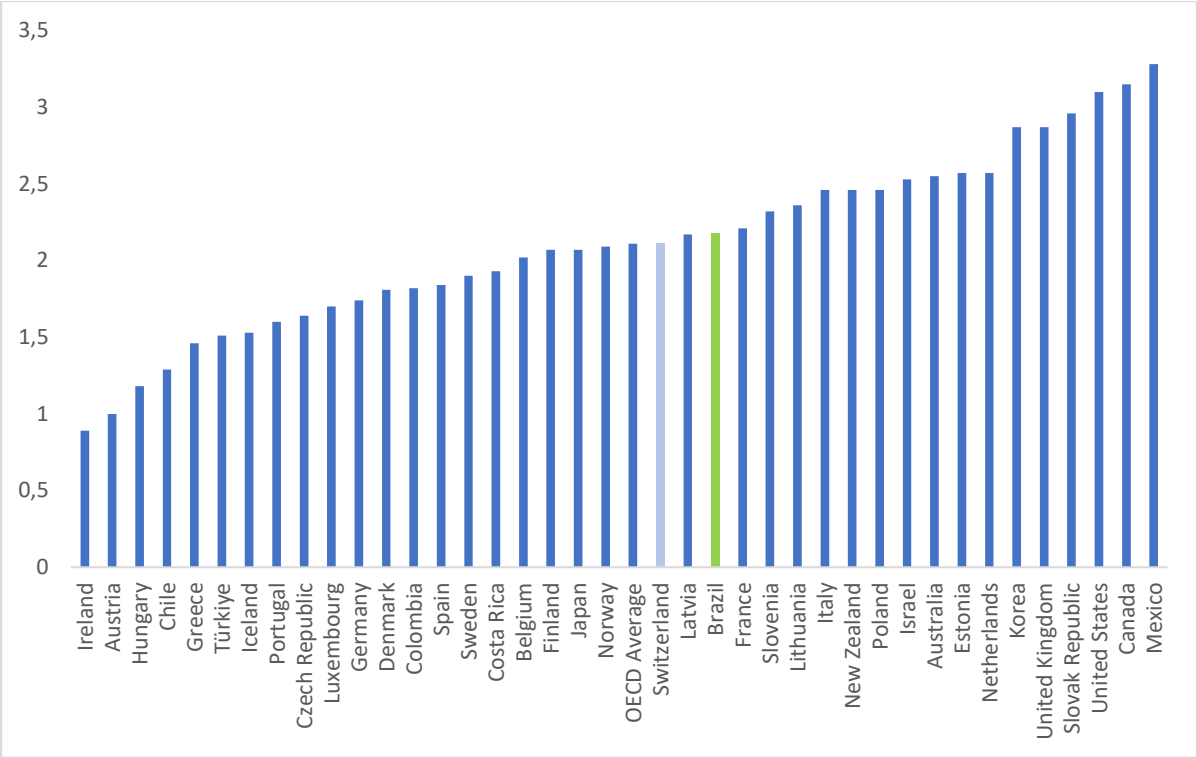
Todavia, a baixa capacidade de o governo influir na metodologia de produção das informações sobre as quais a tecnologia opera fragiliza a transparência e acessibilidade do orçamento brasileiro. Por um lado, os dados orçamentários federais são amplamente acessíveis e veiculados em plataformas modernas de consultas gerenciais. Por outro, estes dados apresentam insuficiente teor informativo e baixa efetividade "no cumprimento à função essencial da contabilidade pública – a de iluminar fenômenos relevantes para a tomada de decisão em políticas públicas" (Santos, 2022, p. 120).

No SBO 2015, apontou-se como um dos principais desafios de governança orçamentária na atualidade a aproximação entre o ciclo orçamentário e o ciclo das políticas públicas, mostrando que o problema é parte de um desafio mundial, não apenas do Brasil.

Para além do *ranking* da transparência, a IBP possui um *ranking* de supervisão orçamentária e um *ranking* de participação popular, que buscam, respectivamente, mensurar a checagem do orçamento (como fazem as IFIs, abordadas na próxima seção) e a participação da população nas decisões orçamentárias. Quanto à participação popular, a OCDE possui índice próprio, o *stakeholder engagement*, que visa mensurar o engajamento das comunidades e grupos afetados pelas políticas públicas na tomada de decisões. O indicador utilizado pela OCDE é o iREG, *Indicators of Regulatory Policy and Governance*, que se vale de questionários (*surveys*) respondidos pelos governos centrais e membros do Comitê de Política Regulatória da OCDE. No último GG 2021, não há dados referentes ao Brasil para que possamos compará-lo com os demais membros da OCDE. Todavia, em 2014, foram levantados dados a respeito do *stakeholder engagement* em processos de regulação subordinada no Brasil.[12] No gráfico 2, observa-se a posição do Brasil em relação aos demais membros, devendo se considerar que os dados para a maioria dos países provêm de *surveys* de 2017, enquanto o dado brasileiro vem de um *survey* de 2014.

[12] Mede a adoção de boas práticas para se envolver com as partes interessadas ao desenvolver novas regulamentações, incluindo diferentes métodos e abertura de consultas, bem como transparência e resposta aos comentários recebidos. Mais em: https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/composite-indicator-on-stakeholder-engagement-in-developing-subordinate-regulations.htm.

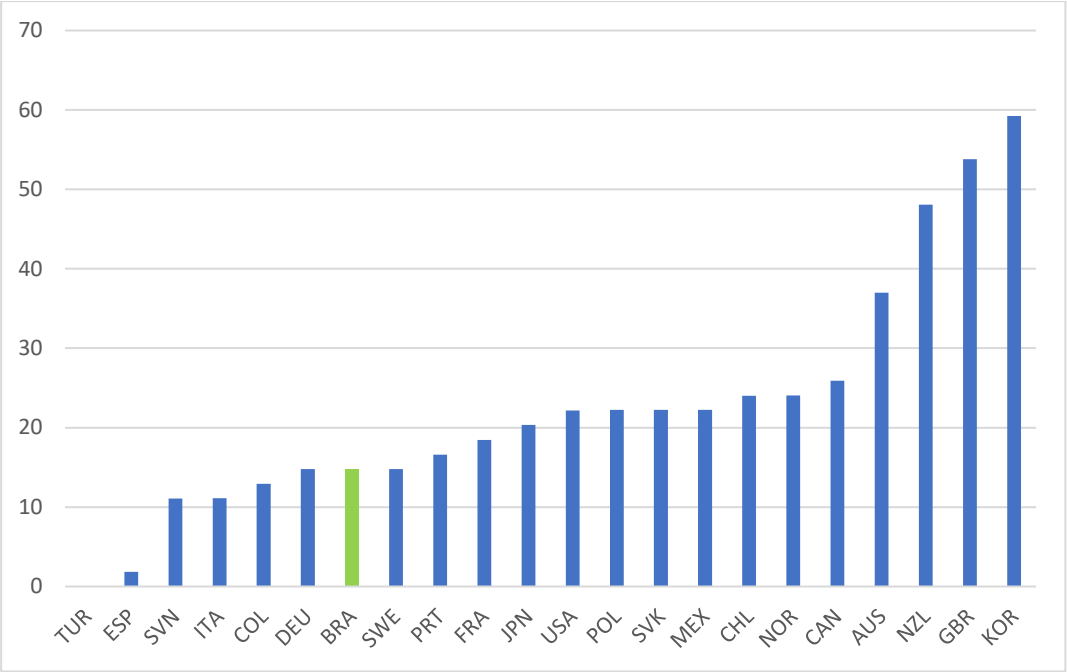
GRÁFICO 2
iREG – *stakeholders engagement* em processos de regulação subordinada



Elaboração dos autores.
Fonte: OCDE Stats.

Como se percebe, o Brasil possuí uma maior participação de *stakeholders* em comparação à média da OCDE. Por outro lado, a abertura à participação popular, medida pela IBP, indica que o Brasil está entre os menos participativos quando comparado aos membros da OCDE (gráfico 3).

GRÁFICO 3
Ranking IBP de participação popular no orçamento



Elaboração dos autores.
Fonte: IBP.

Assim como a OCDE, a IBP constrói o indicador a partir de *surveys* encaminhados a membros dos governos. De acordo com a organização, a participação popular no processo orçamentário é insatisfatória na maioria dos países (<40 insuficiente; 40-60 limitado), com apenas Nova Zelândia, Reino Unido e Coréia do Sul ultrapassando os 40 pontos, e nenhum país ultrapassando os 60 pontos, patamar considerado adequado pela IBP.

Podemos concluir essa seção afirmando que, na *dimensão participativa*, que aufere transparência e participação, o Brasil se encontra acima da média dos países da OCDE, sobretudo nos indicadores de transparência e *stakeholder engagement*. Todavia, no âmbito da participação popular no orçamento, o Brasil apresenta, segundo os critérios da IBP, insuficiência superior à maioria de seus pares.

4 DIMENSÃO DE *ACCOUNTABILITY*: GESTÃO CONSCIENTE DO DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO

A dimensão de *accountability* da governança orçamentária vincula-se aos seguintes princípios da OCDE: *i*) planejamento e gestão de ativos da execução orçamentária (princípio 7); e *ii*) integridade e qualidade do orçamento, as quais devem ser fiscalizadas com independência (princípio 10).

Santos (2022) destaca que avanços na transparência orçamentária beneficiam a sociedade civil, principalmente no que tange ao controle social do gasto público. Nessa dimensão, a OCDE privilegia a ideia de promover a integridade e a qualidade das estimativas orçamentárias, dos planos fiscais e da implementação do orçamento por meio de controles de qualidade, incluindo auditorias independentes.

Contudo, a conexão entre o orçamento e a política pública não é trivial, pois há uma série de elementos que podem impactar a assertividade do planejamento. A execução orçamentária é fortemente afetada pelo ciclo orçamentário, o qual inclui planejamento, gestão e monitoramento de políticas públicas. Nos estudos de políticas públicas, são problemas corriqueiramente tratados aqueles que dizem respeito a falhas de desenho, focalização, coordenação, capacidade de governo, informação e comunicação (Santos, 2022, p. 129).

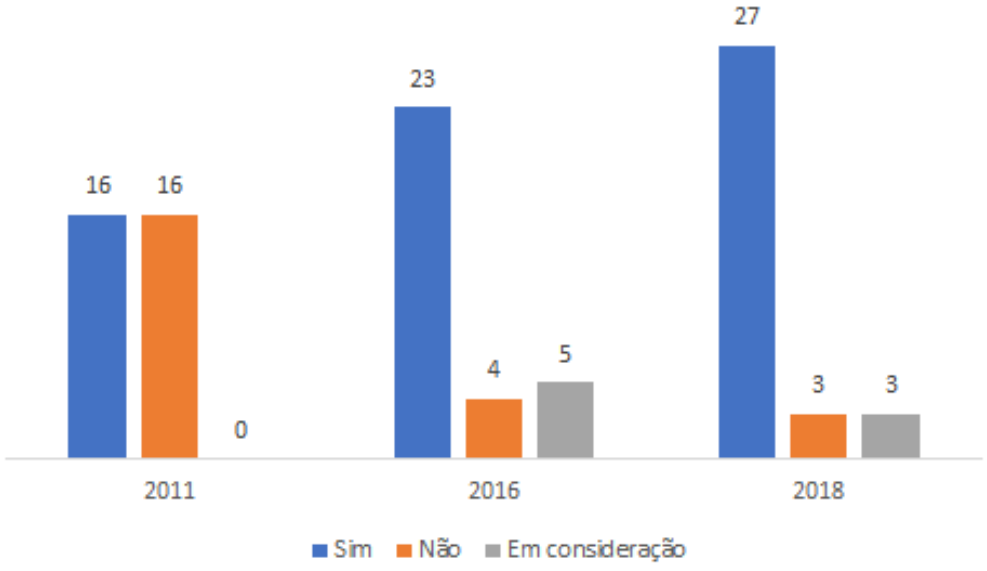
Quanto à conexão entre orçamento e políticas públicas no Brasil, relatórios recentes do TCU demonstraram que a formação de capacidades no setor público para o monitoramento, avaliação e controle de políticas públicas é imprescindível à boa gestão orçamentária (Santos, 2022, p. 130). Logo, a solução para as falhas orçamentárias não reside exclusivamente no aperfeiçoamento do planejamento. Com isso, a recomendação da OCDE para que governos desenvolvam capacidade para definir prioridades não é salutar apenas no que tange à limitação dos recursos financeiros, mas também pelo aprendizado gerado ao longo do processo de intervenção, principalmente se forem considerados os múltiplos centros de decisão que impactam a programação orçamentária.

Duas práticas recomendadas pela OCDE e que aparecem no GG 2021 dizem respeito à adoção da revisão de gastos (*spending review*) e da implementação ou melhoramento das Instituições Fiscais Independentes. A revisão de gastos é um processo colaborativo no desenvolvimento e adoção de políticas públicas através da análise dos gastos em áreas determinadas e a relação desses com o processo orçamentário (GG 2021, p. 132). De acordo com Bijos (2022), a revisão do gasto se tornou popular no âmbito da OCDE quando diversos países buscavam a consolidação fiscal após a crise econômica irrompida em 2008. Aquele foi um contexto semelhante ao que o Brasil viria a enfrentar durante a crise econômico-fiscal de 2015-2016, a qual motivaria, então, a criação da sua própria IFI.

A adesão à revisão de gastos (RG) tem crescido de forma acelerada no âmbito da OCDE. De 2011 a 2018, o número de países-membros praticantes da RG aumentou de 16 para 27 (gráfico 4). Quanto aos seis países da OCDE que ainda não haviam aderido à RG em 2018, três deles – Coreia do Sul, Islândia e Turquia – informaram que a adoção da prática já estava sob

consideração. Os únicos países que ainda não haviam incluído a RG em sua agenda eram Bélgica, Chile e República Tcheca (OCDE, 2019).

GRÁFICO 4
Adoção do *spending review* no âmbito da OCDE (2011-2018)



Fonte: Bijos (2022, p. 167), baseado em OCDE (2019, p. 112).

A integração da RG ao processo orçamentário, como exercício anual, a aproxima da abordagem da orçamentação por desempenho (*performance budgeting*), que se ocupa do uso de informações de desempenho como subsídio ao processo alocativo. Na realidade, a proximidade entre essas práticas se tornou tão evidente que, em acréscimo à avaliação de políticas públicas, a RG passou a ser reconhecida pela literatura especializada como uma das principais ferramentas (ou subcomponentes) da orçamentação por desempenho (Bijos, 2022, p. 170).

Se, por um lado, o Brasil não dispõe de um processo institucionalizado de RG, por outro lado, há iniciativas nesse sentido, como a protocolização do Projeto de Lei Complementar do Senado nº 428, de 2017 (em tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei Complementar nº 504, de 2018), prevendo que o presidente da República deve apresentar anualmente ao Congresso Nacional um Plano de Revisão Periódica de Gastos (BIJOS, 2022, p.172).

Entretanto, se o Brasil ainda carece de institucionalização dos processos de RG, o país possui uma das mais completas do mundo no que tange à Instituição Fiscal Independente (IFI), como observado na tabela 2.

TABELA 2
Funções de uma IFI de acordo com a OCDE

Função de uma IFI	A IFI do Brasil atende a este critério?	% das IFIs (na base de dados da OCDE) que atendem a este critério
Projeções macroeconômicas e fiscais	Sim	73,0%
Monitoramento de regras fiscais	Sim	70,3%
Análise de sustentabilidade fiscal de longo prazo	Sim	64,9%
Apuração do custo de iniciativas do governo *	Sim	40,5%
Suporte direto a parlamentares com análises sobre orçamento	Não	29,7%
Avaliação do custo de plataformas eleitorais	Não	10,8%

Fonte: OECD Independent Fiscal Institutions Database (2019). Satlo e Bacciotti (2022).
Nota: * A IFI brasileira estima o custo de eventos fiscalmente relevantes, por exemplo, a reforma previdenciária (que teve aprovação definitiva em 2019) e as medidas de combate à crise do Covid-19 ao longo de 2020.

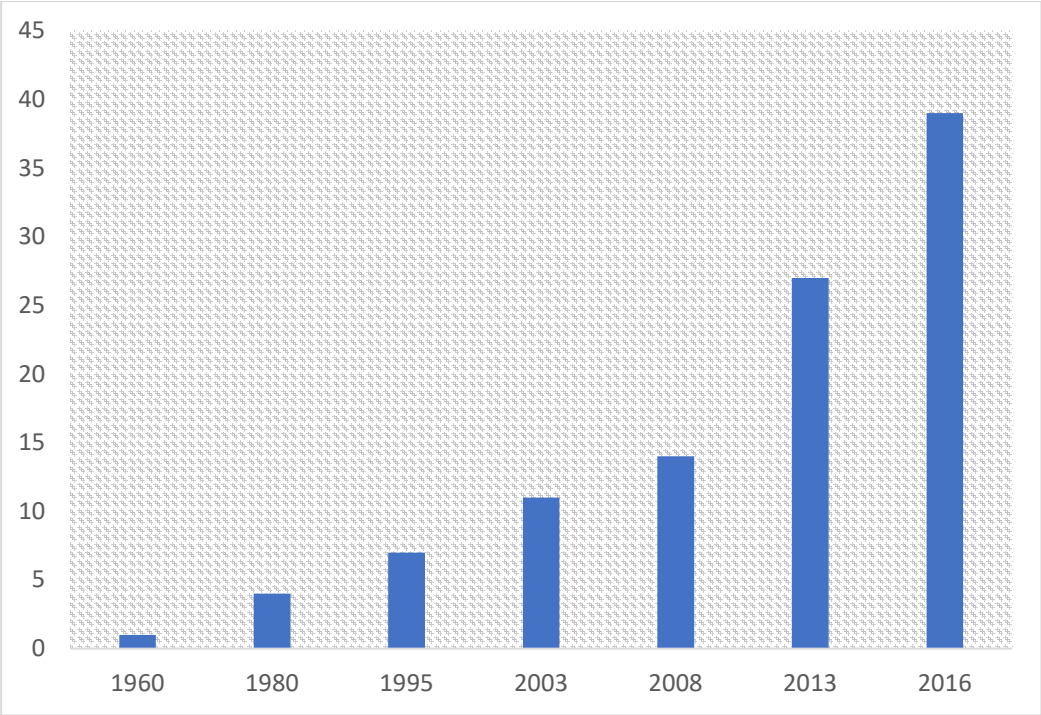
As IFIs são órgãos públicos com mandato não eletivo para realizar análises técnicas e apartidárias sobre política fiscal e orçamentária. O objetivo é melhorar a disciplina fiscal, promovendo maior transparência das contas públicas e elevando a qualidade do debate público nas temáticas de finanças públicas (Salto; Bacciotti, 2022, p. 653).

O FMI aponta a existência de 39 IFIs operando em 2016,[13] das quais 25 foram criadas depois da crise econômica e financeira de 2008, que, como destacado nessa seção, foi um marco na adoção de práticas de gestão consciente das despesas orçamentárias.

Ao lado das regras fiscais, as IFIs aparecem na literatura como soluções institucionais para atenuar o viés deficitário do orçamento público e a pró-ciclicidade do gasto público, que acentua a volatilidade do ciclo econômico. A avaliação da efetividade das IFIs é complexa, pois elas tendem a ser heterogêneas na sua forma, estrutura, objeto, e orçamento. Os estudos econométricos existentes apontam que as IFI são condição necessária, mas não suficiente, para a melhora da performance fiscal (Salto; Bacciotti, 2022, p. 654-655).

[13] Disponível em: https://www.imf.org/external/np/fad/council.

GRÁFICO 5
Evolução do número de IFIs



Fonte: IMF Fiscal Council Dataset, 2017; Salto e Bacciotti (2022).

Para além das funções da IFI listadas na tabela 2, a OCDE considera importante o grau de independência das IFI. As variáveis para mensurar essa independência incluem: *i*) independência técnica; *ii*) independência legal/financeira; *iii*) independência operacional; e *iv*) acesso à informação e transparência. Na tabela 3, fica evidente que a IFI brasileira está relativamente bem colocada quando comparada às outras 38 IFIs.

TABELA 3
Aspectos relativos à independência das IFIs

Pilares de independência	**A IFI do Brasil atende a este critério?**	**% das IFIs (na base de dados da OCDE) que atendem a este critério**
Independência técnica		
Seleção de pessoas baseada no mérito e na competência técnica?	Sim	100%
Termo do mandato estabelecido de forma independente do ciclo eleitoral?	Sim	97%
Critérios para a demissão das lideranças especificados em legislação?	Sim	72%
Independência legal/financeira		
Instituição estabelecida por legislação primária?	Sim	83%
Dotação orçamentária própria?	Não	47%

Compromisso plurianual de financiamento?	Não	14%
Independência operacional		
Liberdade para definir o programa de trabalho?	Sim	94%
Liberdade para produzir análises por iniciativa própria?	Sim	94%
Faz recomendação de política?	Não	14%
Acesso à informação e transparência		
Acesso à informação requerida é assegurado pela legislação?	Sim	25%
Acesso à informação apenas por memorando de entendimento?	Não	11%
Acesso à informação por ambos?	Não	42%
Plano de trabalho e demais documentos operacionais são publicados?	Sim	89%
Relatórios e metodologias subjacentes também ficam disponíveis ao público? *	Sim	69%

Fonte: OECD Independent Fiscal Institutions Database (2019); Salto e Bacciotti (2022, p. 661).
Notas: * No Brasil, a IFI explica e mostra suas hipóteses, e tem como objetivo publicar todas as metodologias e questões técnicas no futuro. Em setembro de 2020, por exemplo, foi publicado o Estudo Especial nº 13 sobre a metodologia de previsões das variáveis macroeconômicas, que pode ser acessado em: https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/estudos-especiais/2020/setembro/estudo-especial-no-13-metodologia-de-previsao-das-variaveis-macroeconomicas-set-2020-1.

Assim como na seção anterior, observa-se que o Brasil está avançado em relação aos membros da OCDE em um quesito, a saber a existência autônoma e estrutura funcional da IFI, mas não está tão bem posicionado em outro, a saber a revisão de gastos, que ainda carece de institucionalidade no país. Dessa forma, se de um lado a gestão do orçamento pode ser otimizada, de outro, na dimensão de *accountability* como um todo, o Brasil está bem posicionado quando comparado aos membros da OCDE.

5 DIMENSÃO FISCAL

Apesar de não dar exclusividade aos textos publicados como *working papers* pela OCDE, este capítulo teve sua estrutura definida a partir das recomendações encontradas nestes. Essa escolha metodológica decorre do caráter deste capítulo, o qual visa fornecer informações aos gestores brasileiros que trabalham em contato direto com a OCDE (e.g., diplomatas, gestores nos demais ministérios) e aos que não possuem contato direto com a OCDE, mas que poderiam utilizar recomendações da OCDE como instrumento de aperfeiçoamento de políticas públicas no Brasil.

Antes de avançar na análise, cabe destacar algumas dificuldades na análise dos indicadores. Durante a compilação de dados, a base oferecida publicamente pela OCDE, sobretudo em relação ao Brasil (mas não apenas), não se mostrou plenamente robusta. É ilustrativa a diferença dos dados contidos na base correspondente aos relatórios *Government at*

a Glance Latin America and the Caribbean 2020 (GGLAC 2020)[14] e *Government at a Glance 2021* (GG 2021). Neste último, os dados apresentaram divergências em relação ao primeiro e, no geral, na direção incorreta, como no caso dos dados que mensuram os gastos e receitas do governo brasileiro, que no GG2021 ultrapassaram os 60% do PIB. Na verdade, estes são por volta de 35% do PIB se considerada a mensuração da carga tributária, e por volta de 42% se consideradas todas as receitas do governo.

Fosse apenas o problema encontrado no dado mais agregado, este poderia ser facilmente superado. Todavia, nos dados específicos também aparecem divergências. Para os gastos do governo com pessoal há uma divergência não desprezível: uma redução de 25% do GG 2021 para o GGLAC 2020. A depender de qual se adote, o Brasil teria um dos menores gastos com pessoal em relação às despesas totais (20,8% no GG 2021) ou um dos maiores (27,6% no GGLAC 2020) quando comparado aos demais países da OCDE. Ou seja, a base escolhida muda consideravelmente a posição comparativa do país, o que também pode levar a conclusões opostas ao se medir a eficiência do gasto ou outros indicadores.

Mesmo em indicadores simples, como o que aufere a renda per capita dos países do bloco, os números são contraintuitivos. Por mais que a instituição se valha do Sistema Agregado de Contas Nacionais (SNA 2008) e, assim, apresente os produtos per capita em *purchasing power parities* (PPP),[15] estes parecem superestimados, havendo casos como os de Colômbia e Turquia onde a renda per capita em PPP é por volta de três vezes superior (tabela 4).

[14] Construída a partir de dados do FMI.
[15] Os indicadores de conversão das moedas nacionais em dólares podem ser encontrados em https://www.oecd-ilibrary.org/economics/data/aggregate-national-accounts/ppps-and-exchange-rates_data-00004-en.

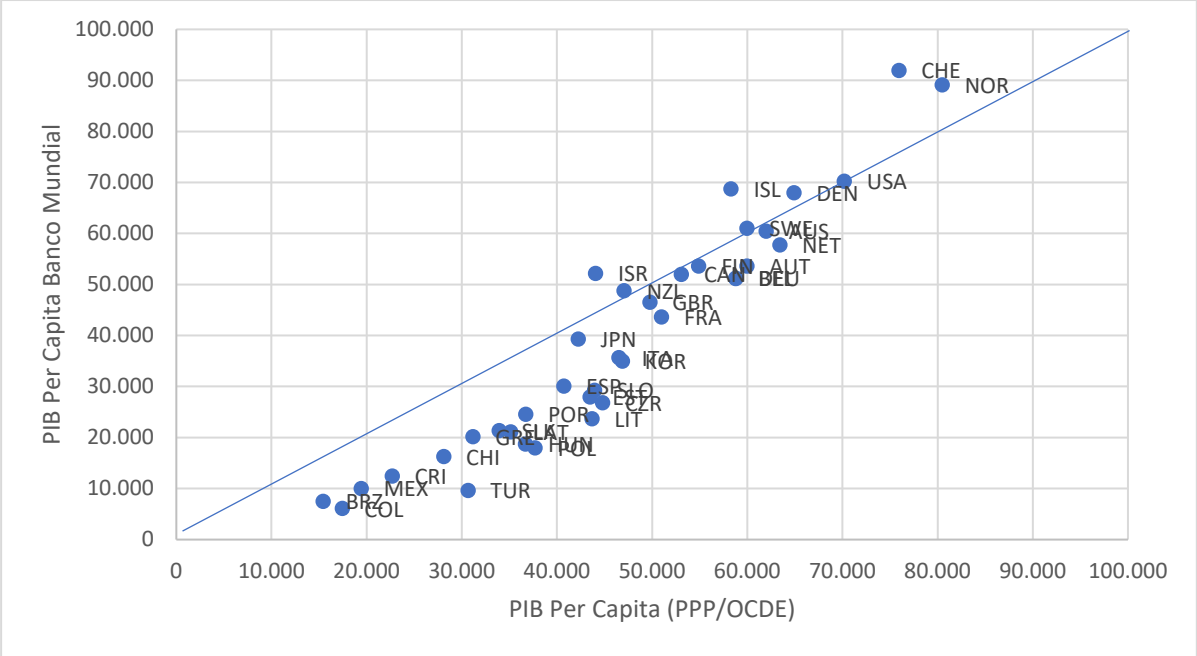
TABELA 4
PIB Per Capita Países selecionados: Base de dados OCDE x Banco Mundial

País	Base de dados da OCDE (PPP)	Base de dados do Banco Mundial (nominal)
Brasil	US$ 15.424	US$ 7.507
Colômbia	US$ 17.434	US$ 6.104
Turquia	US$ 31.197	US$ 9.661

Elaboração dos autores.
Fonte: OECD; WB.

Quando ordenados em um gráfico de dispersão, nota-se que a utilização da PPP amplia a renda per capita de praticamente todos os países do bloco, inclusive daqueles com custos de vida sabidamente elevados como Reino Unido e França. Apenas Israel, Islândia, Nova Zelândia, Dinamarca, Suíça e Noruega têm seus produtos per capita diminuídos. No Gráfico 6, a visualização pode ser feita a partir da linha diagonal, com todos aqueles abaixo da linha traçada tendo seus produtos elevados a partir da metodologia – e, quanto mais distantes da linha, maior o aumento. Já aqueles acima da linha tiveram seus produtos diminuídos. Por essa razão, este trabalho partirá da mensuração do PIB per capita do Banco Mundial, que não leva em conta a PPP. Embora a mensuração nominal também apresente algum grau de distorção, na concepção aqui adotada compreende-se que essa distorção é menor que aquela surgida da utilização do PPP.

GRÁFICO 6
PIB per capita de países selecionados: base de dados OCDE x Banco Mundial

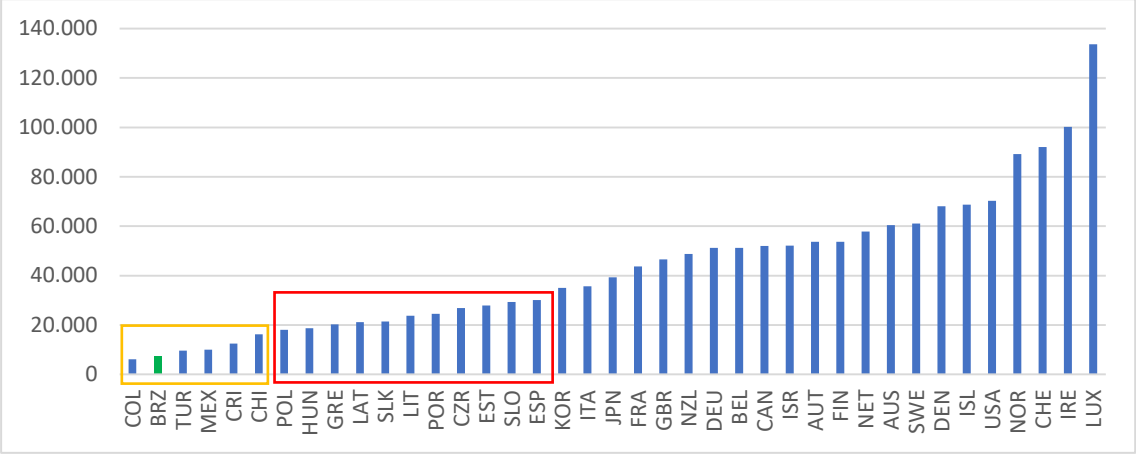


Elaboração dos autores.
Fontes: OECD; WB.

O produto per capita é dado fundamental para a comparação entre países. Isto é, não parece suficiente comparar o tamanho dos diferentes governos em países com trajetórias históricas e institucionais diversas. O que uma análise levando em conta o produto per capita revela é que os indicadores de carga tributária, divisões da carga tributária, tipo de gasto público, entre outros, assemelham-se em países localizados na mesma região, com similaridades históricas e status econômico similar. Os países analisados se dividem em três blocos: *i*) os assim chamados países emergentes, localizados no 'Sul Global'; *ii*) os países do Leste Europeu, por vezes acompanhados de Portugal, Espanha, Itália e/ou Grécia; e *iii*) os países desenvolvidos ou, ao menos, com desenvolvimento superior ao dos emergentes, como Austrália, Nova Zelândia, Islândia, Israel e Coréia do Sul.

A separação em blocos se dá nesse trabalho como um filtro adicional, e não determinista, para a definição da existência ou não de correlações entre o grau de riqueza per capita produzida por um país e outros indicadores. Mesmo quando os blocos apresentam heterogeneidade, este filtro auxilia na interpretação dos dados; isto é, evita que se apontem correlações onde estas não existem.

GRÁFICO 7
PIB per capita dos países da OCDE e Brasil (em US$)



Elaboração dos autores.

Fonte: WB.

5.1 Indicadores selecionados

A ênfase da OCDE no campo de finanças públicas está no quanto se arrecada, como se arrecada, quanto se gasta, e como se gasta, o que é compatível com a literatura internacional sobre o tema.

Apesar de os indicadores de receitas e despesas serem importantes, não há consenso sobre um tamanho ótimo de governo ou mesmo sobre uma formatação ótima (Johansson, 2016, p. 7). Quanto ao tipo de gasto, gastos produtivos do governo ampliam o produto, embora com efeitos decrescentes quando do aumento do endividamento público (Teles e Mussolini, 2014); e a alocação de gastos em infraestrutura e educação amplia o produto no longo prazo (Gemmel et. al. (2014).

A partir disso, esta seção apresenta os gastos dos diferentes governos em relação ao PIB e também a composição desses gastos, destacando-se gastos com benefícios sociais, investimentos e pessoal. Na média dos países analisados, essas três categorias respondem por 69,7% dos gastos totais e, portanto, são suficientes para compreendermos a posição do Brasil em relação aos países da OCDE no que tange à distribuição do gasto público.

Do lado das receitas, os impostos influenciam na tomada de decisão dos indivíduos e empresas e, portanto, afetam os níveis de emprego, investimentos e poupança (Johansson, 2016, p. 16). Todavia, há uma divergência na literatura quanto à carga tributária ótima e ao escalonamento dessa carga, isto é, se ela deve ser percentualmente igual independentemente do nível de renda de cada cidadão, se deve ser progressiva ou se deve ser regressiva (Johansson, 2016). Estudos recentes como Piketty et al. (2014) e Saez (2001) indicam que a progressividade tributária é recomendada. Em Akgum et. al. (2017), também publicado pela OCDE, e que utiliza como base o estudo de Johansson (2016), argumenta-se que: *i*) governos maiores diminuem mais a desigualdade; e *ii*) quando a carga tributária é majoritariamente sobre o consumo e a produção (ao invés da renda), o tamanho do governo tem efeito redistributivo menor ou nulo.

A partir dessas evidências, esta seção foca em duas subdivisões da carga tributária total: *i*) impostos sobre bens e serviços, e comércio exterior; e *ii*) impostos sobre renda das empresas e indivíduos, e sobre propriedades. Além disso, essas subdivisões serão consideradas a partir da carga tributária total. Na média da amostra analisada, essas duas subdivisões representam pouco mais de 66% da arrecadação tributária total.[16]

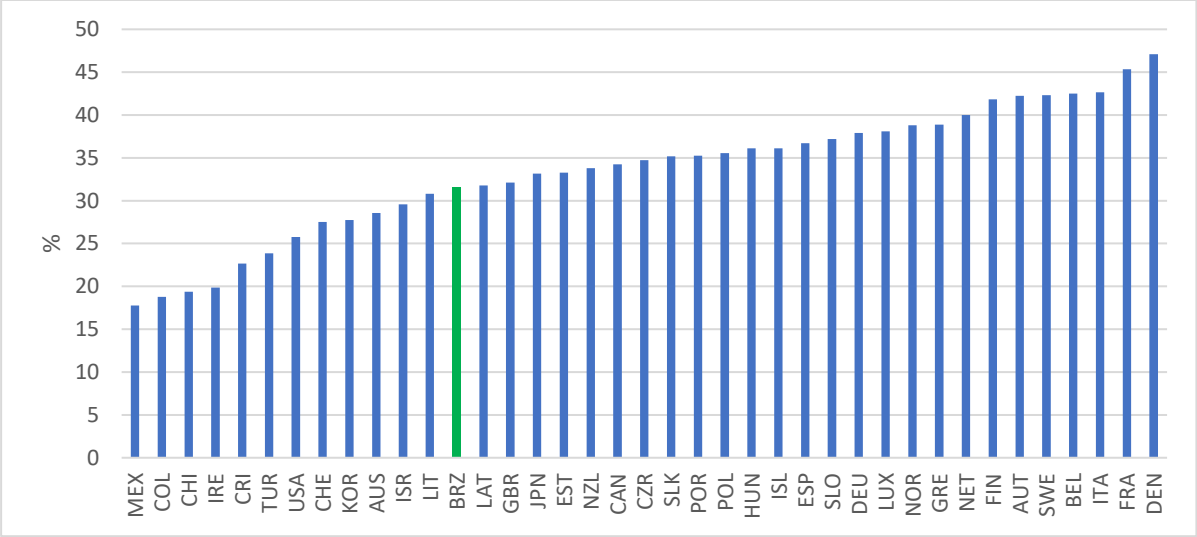
Para uma melhor compreensão dos dados, esta seção analisa as correlações entre os produtos nacionais e as respectivas cargas tributárias, salientando-se que correlação não necessariamente indica causalidade. Entretanto, como será visível na próxima seção, a separação em blocos altera a percepção inicial a respeito dos dados: ao separar países com base em suas rendas per capita e nível de desenvolvimento, correlações aparentes se tornam nulas ou insignificantes.

[16] O restante representa as contribuições sociais, impostos ao quais não se pode atribuir uma classificação específica, e outras categorias de impostos.

5.2. Comparação

Para iniciar a comparação entre os países da OCDE e o Brasil, este capítulo usa a carga tributária total (gráfico 8) e a carga tributária total comparada ao PIB per capita (gráfico 9). No gráfico de dispersão estão marcados com um quadrado laranja o bloco dos países emergentes e com um quadrado vermelho os países do Leste Europeu que, neste caso, aparecem acompanhados de Portugal, Espanha e Grécia. Estes três últimos possuem cargas tributárias entre 34% e 39% do PIB enquanto os do Leste Europeu possuem cargas entre 32% e 37% do PIB. Percebe-se que, no item carga tributária, o Brasil (31,6%) se afasta de seus pares e se aproxima do bloco de países do Leste Europeu. A carga tributária total utilizada aqui é proveniente da base de dados do FMI. Os gráficos de dispersão presentes nessa seção, como o gráfico 4, levam em conta a renda per capita nominal.

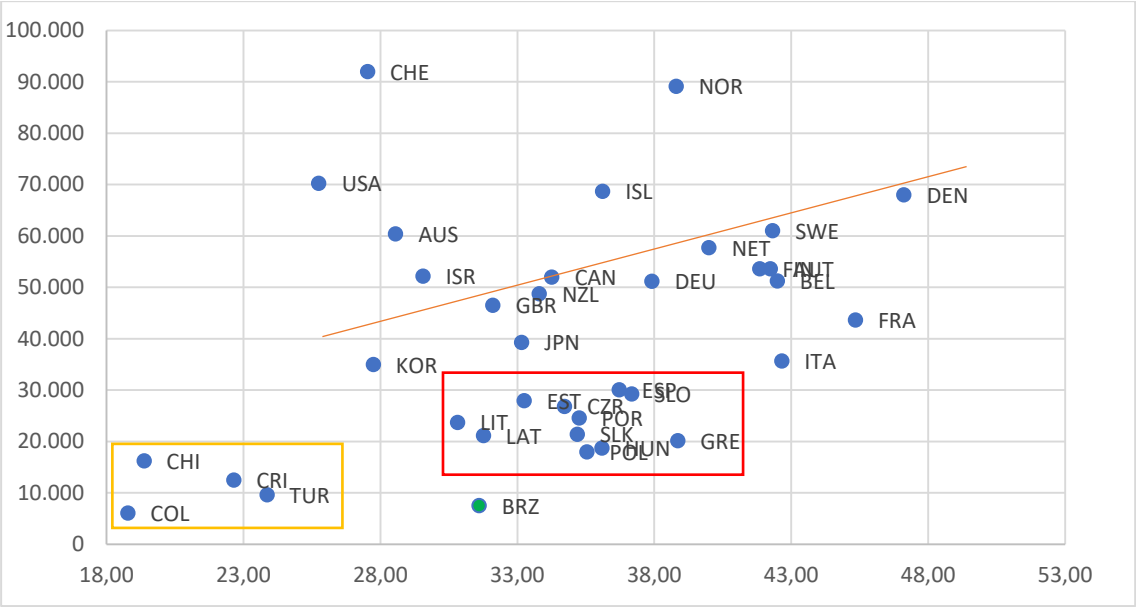
GRÁFICO 8
Carga tributária total como proporção do PIB: países da OCDE e Brasil



Elaboração dos autores.
Fonte: IMF.

GRÁFICO 9

Carga tributária total como proporção do PIB x PIB per capita: países da OCDE e Brasil



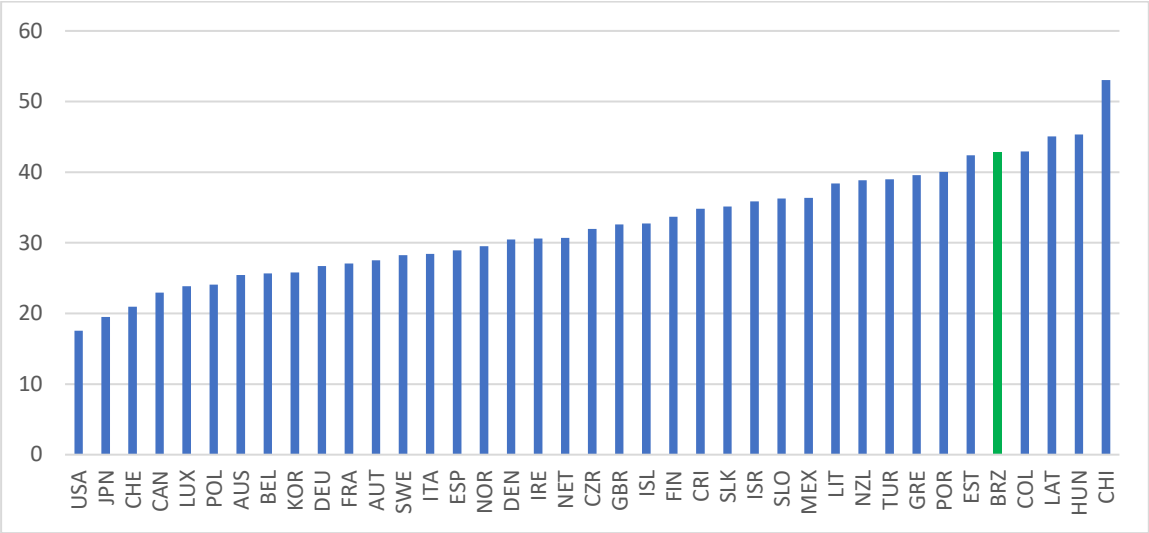
Elaboração dos autores.
Fonte: IMF e WB. Luxemburgo e Irlanda foram retirados dessa amostra por se tratarem de *outliers*.

Uma análise do gráfico 9 indica ausência de correlação entre PIB per capita e carga tributária para os blocos e uma correlação positiva entre os indicadores para os demais países. Se forem excluídos Suíça e Estados Unidos, que possuem características bastante particulares, a correlação ficaria ainda mais evidente.

Tratando-se especificamente do Brasil, o país possui uma carga tributária em linha com a média da OCDE e em descompasso com seus pares. Quando analisadas as subcategorias, o bloco de países emergentes tende a se aproximar, já que 4 dos 5 países do bloco estão entre os 13 países onde 36% ou mais da carga tributária advém da tributação de bens e serviços (gráfico 10). Além disso, entre os 11 países onde menos de 25% das receitas advém da tributação sobre rendas e propriedades, 3 pertencem ao bloco dos emergentes (gráfico 12). O Brasil aparece na ponta inferior quando se trata de impostos sobre renda e propriedade e na ponta superior quando se trata de impostos sobre bens e serviços, e contribuições sociais. Quando se analisa a parcela da tributação sobre bens e serviços em relação ao PIB per capita dos países selecionados (gráfico 10), fica claro que os países mais pobres, tanto do bloco composto pelo Brasil como do bloco composto pelos países do Leste Europeu, possuem nessa fonte mais de 35% de sua receita. Logo, se há uma aparente correlação negativa entre PIB per capita e tributação sobre renda e consumo, ela se desfaz quando os países são separados em blocos. Nos países remanescentes da amostra, esta correlação pode mesmo ser positiva.

GRÁFICO 10

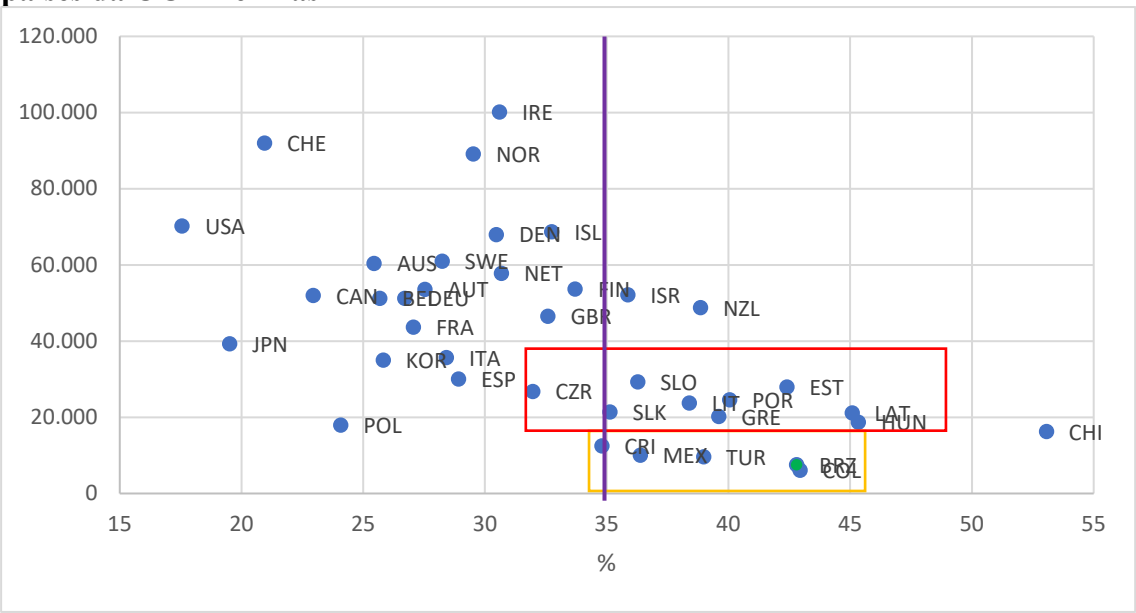
Tributação de bens e serviços como proporção da carga tributária: países da OCDE e Brasil



Elaboração dos autores.
Fonte: OECD.

GRÁFICO 11

Tributação de bens e serviços como proporção da carga tributária x PIB per capita: países da OCDE e Brasil

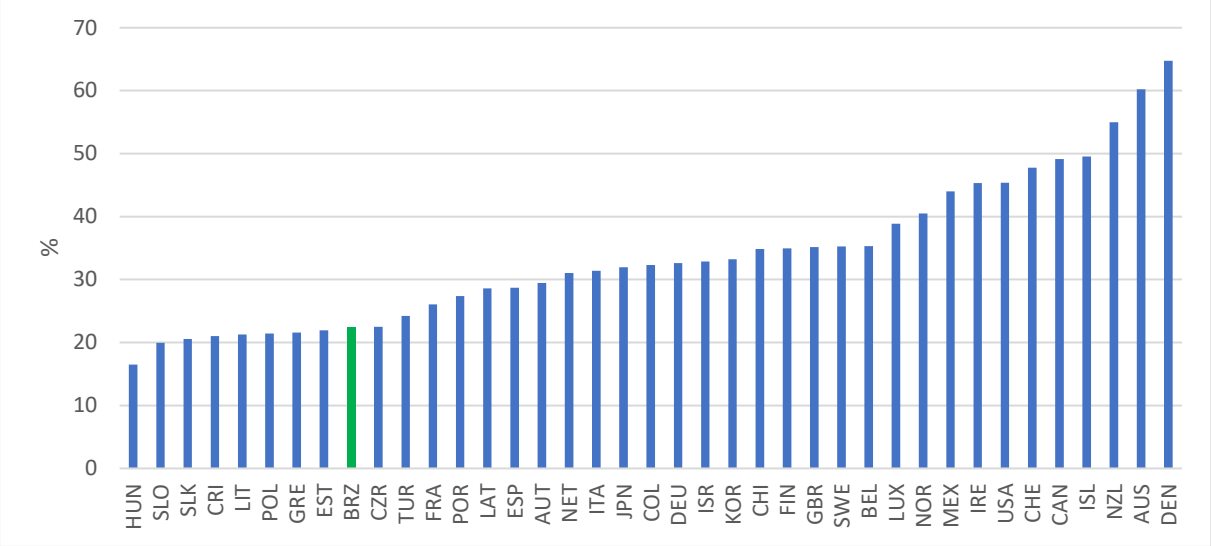


Elaboração dos autores.
Fonte: OECD e WB. Luxemburgo foi retirado dessa amostra por se tratar de um *outlier*.

Ao se observar os gráficos, confirma-se a adequação da metodologia empregada neste capítulo, já que a demarcação dos países em blocos altera as percepções iniciais de existência de determinadas correlações. O gráfico 11, se não separado em blocos, indicaria uma correlação negativa entre impostos sobre bens e consumo e PIB per capita. Quando os *clusters* são

analisados, a correlação desaparece e, a depender do tratamento de *outliers*, poderia ser até inversa. Quando se trata dos impostos sobre rendas e propriedades, há uma suposição a ser considerada: é possível que essa modalidade seja menos utilizada nos países de menor renda pela dificuldade de se tributá-las. Como exemplo, há um elevado custo administrativo para se controlar a evasão fiscal das altas rendas, além das estratégias de preço de transferência e de erosão da base tributária possibilitadas pelo sistema tributário internacional. Estas são utilizadas por companhias multinacionais, as quais prejudicam a arrecadação do imposto de renda sobre o lucro em países de renda média e renda baixa. Além disso, o setor informal é proporcionalmente maior na economia destes países. Mais que uma escolha, trata-se provavelmente de uma imposição da realidade. Esta colocação não implica que não se deva buscar uma melhor equalização dos pesos tributários, mas sim a necessidade de se reconhecer as particularidades de cada economia.

GRÁFICO 12
Tributação de rendas e propriedades como proporção da carga tributária: países da OCDE e Brasil [17]



Elaboração dos autores.
Fonte: OECD.

Observa-se no gráfico 13 que, excetuando-se França e Áustria, todos os países com carga tributária total sobre rendas e propriedades inferior a 30% fazem parte dos blocos compostos por países emergentes e do Leste Europeu, acompanhados de Portugal, Espanha e

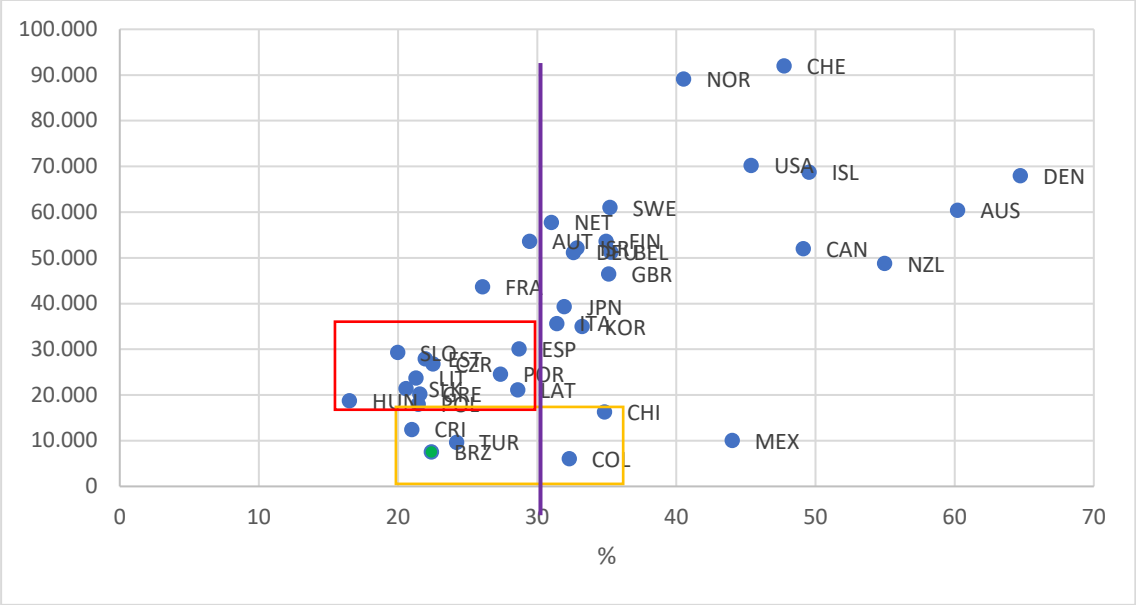
[17] Impostos sobre a propriedade também incluem tributos similares ao IOF e a CPMF, adotados por muitos países latino-americanos.

Grécia.[18] Mais uma vez, quando separados em *clusters*, a aparente correlação se desfaz. Destaca-se aqui o México, onde, como exceção entre os emergentes, mais de 40% das receitas provém da tributação de rendas e propriedades, fração próxima à dos países mais ricos da amostra. Austrália e Dinamarca também chamam atenção ao terem 60% ou mais das receitas oriundas dessa forma de tributação.

A seleção dos *clusters*, mais uma vez, faz com que qualquer percepção inicial da existência de algum tipo de correlação seja desfeita. Todavia, há uma heterogeneidade maior no bloco de países emergentes, com Costa Rica, Brasil e Turquia apresentando fração similar àquela dos países do Leste Europeu, enquanto Chile, Colômbia e México se inserem no bloco de países com produto per capita superior a US$ 30 mil.

GRÁFICO 13

Tributação de rendas e propriedades como proporção da carga tributária x PIB per capita: países da OCDE e Brasil



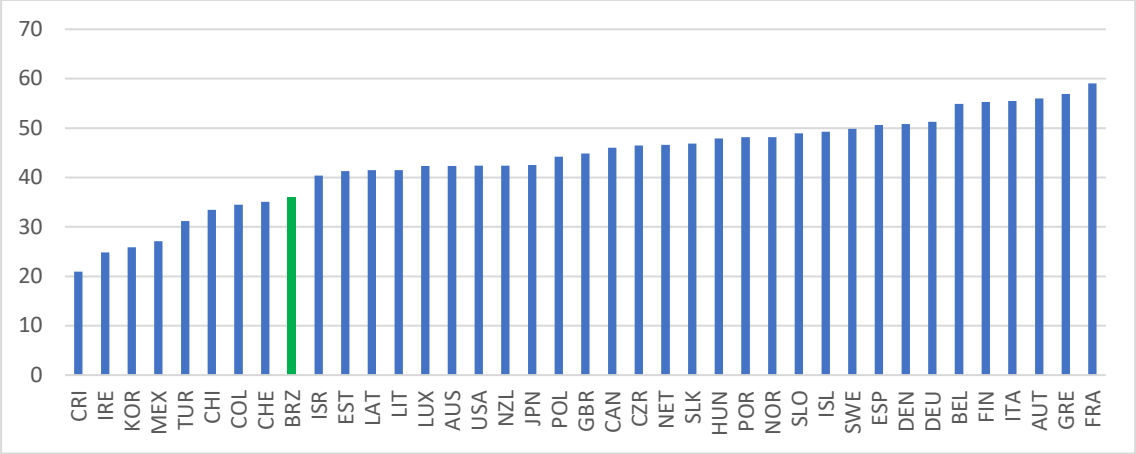
Elaboração dos autores.
Fonte: OECD e WB. Luxemburgo e Irlanda foram retirados dessa amostra por se tratarem de *outliers*.

Ao fim desta etapa de comparação entre as cargas tributárias e suas fontes principais, conclui-se que o Brasil está alinhado aos seus pares, que são os países emergentes na amostra. Ou seja, tende a ter um percentual maior de sua carga tributária oriunda da produção e circulação de mercadorias, serviços e contribuições sociais do que das rendas e propriedades. Essa característica é marcante nos países com produto per capita de até US$ 30 mil.

[18] A fonte aqui adotada é da OCDE, assim como nos bens e serviços, há indícios de alguma subestimação da tributação sobre a renda e propriedade na Espanha e França. Essa subestimação contudo, não será aqui tratada.

Mudando de lado no orçamento público, quando são observados os gastos governamentais como proporção do PIB, percebe-se, por um lado, novamente o Brasil alinhado a seus pares emergentes e, por outro, o bloco de países do Leste Europeu mais próximo aos países de maior desenvolvimento. Os menores Estados, como regra, são aqueles dos países emergentes, acompanhados de Coréia do Sul e Suíça. Já o maior Estado é o da França, com gastos próximos a 60% do PIB, seguido de perto por Grécia, Áustria, Itália, Finlândia e Bélgica, com gastos ao redor de 55% ou mais do PIB.

GRÁFICO 14
Gastos do governo como proporção do PIB: países da OCDE e Brasil



Elaboração dos autores.
Fonte: IMF.

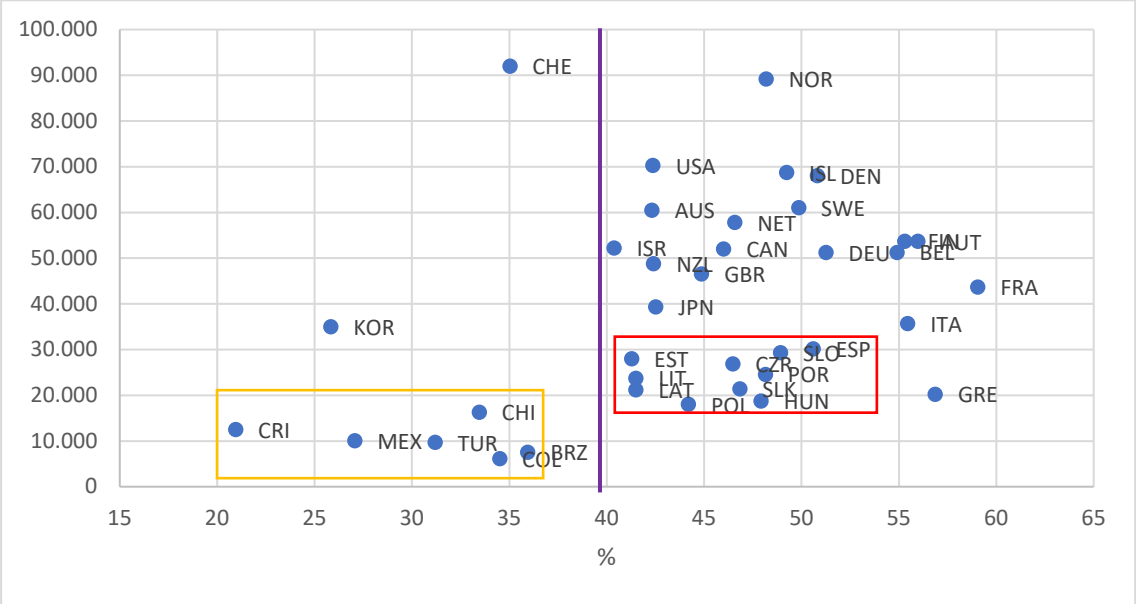
No gráfico 15 fica evidente a ausência de correlação entre o tamanho do Estado e o PIB per capita, confirmando o apresentado por Johansson (2016), quando afirma que não há evidências empíricas suficientes para se determinar um tamanho ótimo do Estado. Tal como nos dados de tributação, onde o Brasil superava seus pares do Sul Global, nos gastos isso também ocorre (ocorrência, destaca-se, quase redundante, já que tributação e gastos tendem a andar em conjunto). Como forma de trazer a relação entre a tributação e os gastos como proporção do PIB, apresentamos o gráfico 16.

Umas das evidências oferecidas é que, à exceção de Costa Rica e Coréia do Sul, os países tenderam a gastar, no último ano dos dados (que para a maioria é o ano de 2021), um valor maior que o arrecadado. Não é possível afirmar se isto é uma característica geral, pois 2021 foi um ano pandêmico, quando governos precisaram ampliar gastos para combater a Covid-19 e proteger os mais vulneráveis. A linha horizontal do gráfico indica igualdade entre tributação e gastos como proporção do PIB: quanto mais próximos da linha, maior é a

aproximação entre os indicadores. O Brasil foi, de acordo com os dados do FMI para o ano da amostra, um dos mais próximos, indicando equilíbrio acima da média da OCDE no balanço entre receitas e despesas. Já a Grécia se destaca como sendo o mais desequilibrado do conjunto amostral.

GRÁFICO 15

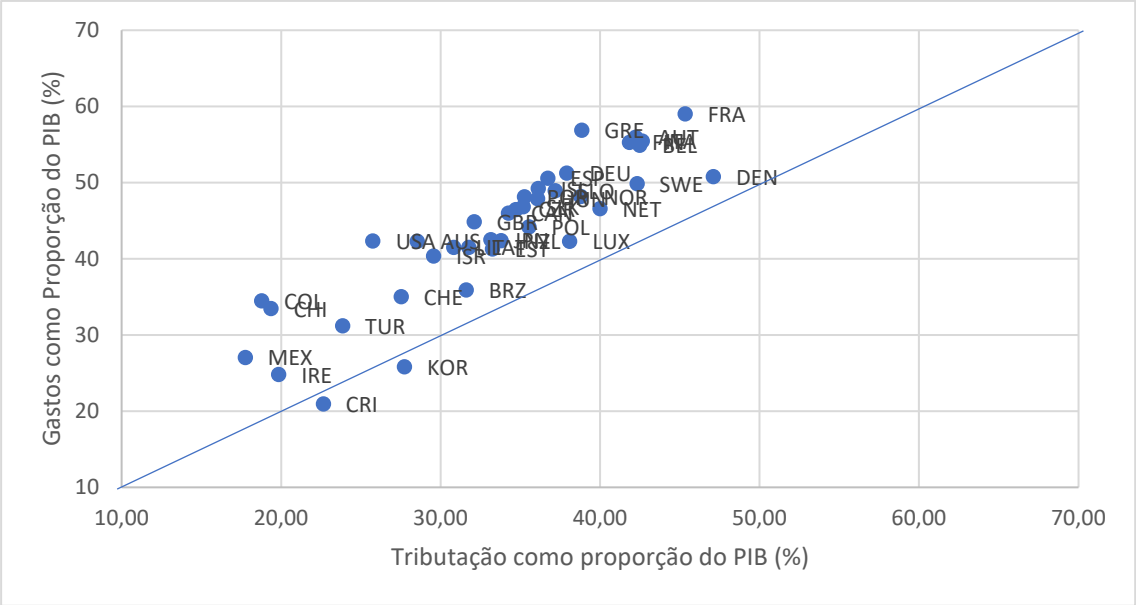
Gastos do governo como proporção do PIB x PIB per capita: países da OCDE e Brasil



Elaboração dos autores.
Fontes: IMF e WB.

GRÁFICO 16

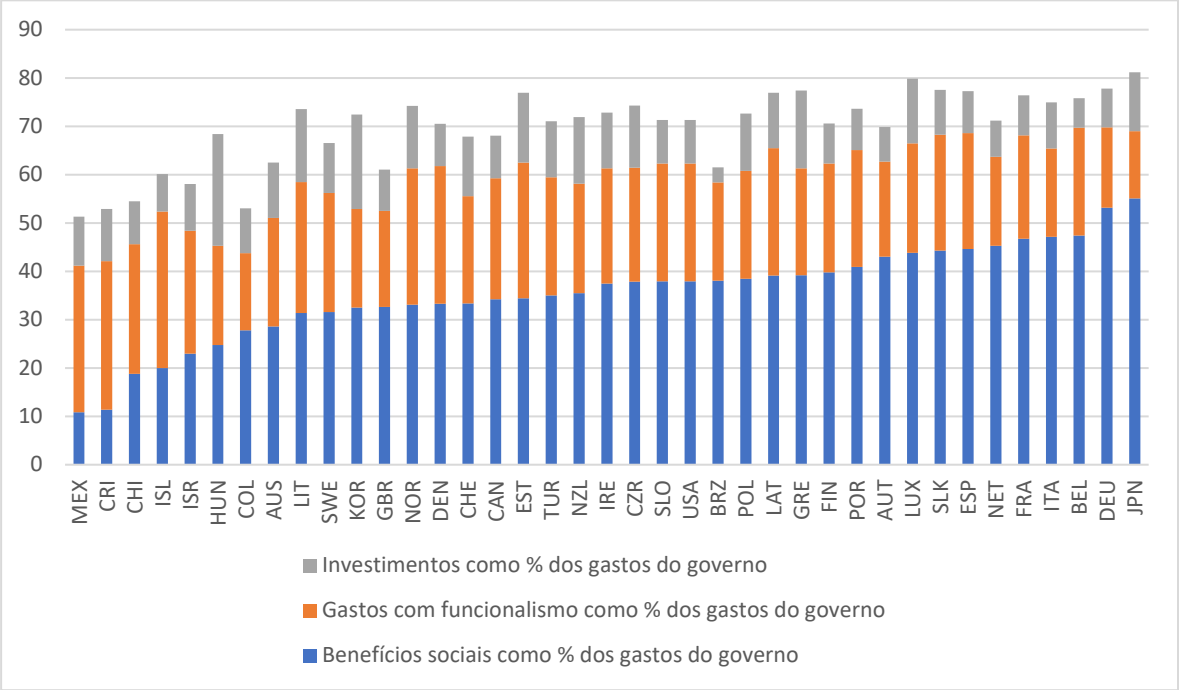
Gastos do governo como proporção do PIB x tributação total como proporção do PIB: países da OCDE e Brasil



Elaboração dos autores.
Fonte: IMF.

Decompondo os gastos do governo em três categorias – benefícios sociais, funcionalismo público, e investimentos – fica claro que o Brasil é o país onde o governo menos investe como proporção do PIB. Para os gastos com o funcionalismo público, este capítulo se valeu do dado mais recente da OCDE, constante no GG 2021, que é consideravelmente menor que o do GGLAC 2020. O Brasil apresenta uma proporção de pouco mais de 20% do gasto total com essa categoria, o que o coloca entre os que menos gastam. Todavia, se ao se utilizar a base de dados do FMI, encontraríamos que 27% do gasto público tem sido destinado ao pagamento de salários e contribuições sociais dos próprios governos (União, estados e munícipios), o que é mais próximo aos dados do GGLAC 2020. Quanto aos gastos com benefícios sociais, o Brasil se encontra no centro da amostra. Há que se destacar que, nas categorias do gasto público, há uma menor distinção entre os blocos, embora esta ainda se manifeste em alguns casos.

GRÁFICO 17
Gastos do governo por categoria como proporção do gasto total: países da OCDE e Brasil

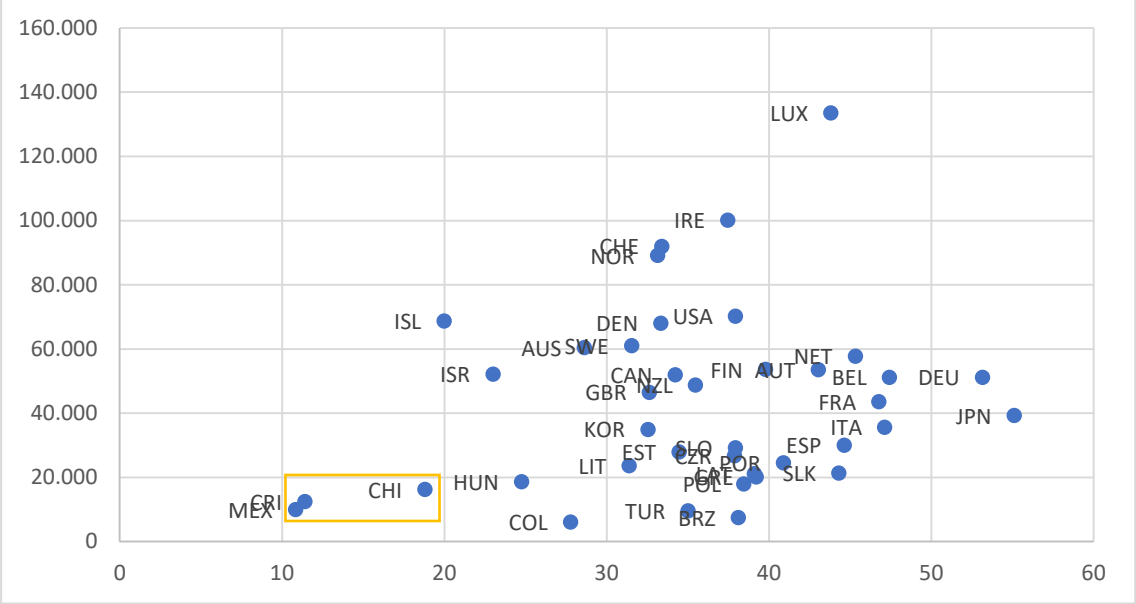


Elaboração dos autores.
Fonte: OECD.

Quando se trata da relação entre gastos com benefícios sociais e PIB per capita, há correlação positiva entre os indicadores. Todavia, essa correlação não se confirma no bloco dos países do Sul Global: Brasil e Turquia empenham uma fração aproximadamente quatro vezes

maior que a empenhada por Costa Rica e México embora possuam PIB per capita semelhantes a esses. Além disso, se nota no gráfico 18 que os países que gastam menos como proporção do gasto total com essa rubrica estão entre os mais pobres, enquanto aqueles onde a proporção é mais elevada (superior a 40%) são, com exceção do Japão, países europeus.

GRÁFICO 18
Gastos com benefícios sociais como proporção dos gastos totais x PIB per capita: países da OCDE e Brasil

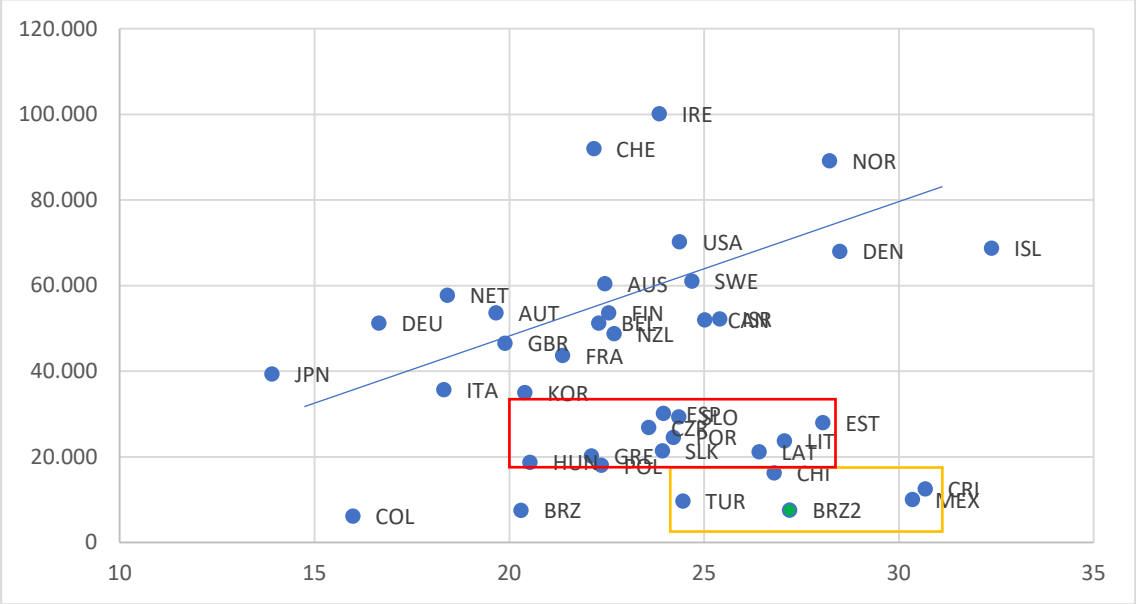


Elaboração dos autores.
Fontes: OECD e WB.

No gráfico 19, que trata da relação entre PIB per capita e proporção de gastos com o funcionalismo público, foi adicionado um ponto extra indicando o Brasil (BRZ2). Isso porque, como já destacado, há uma grande diferença na aferição desse indicador no GGLAC 2020 e no GG 2021. Quando considerado o BRZ2, o Brasil fica próximo dos seus pares. A grande maioria da amostra tem gastos com o funcionalismo público entre 20% e 30% do gasto total, com países latino-americanos estando presentes nos dois extremos: a Colômbia, bastante distante dos seus pares, é o segundo com menor gasto proporcional, enquanto Costa Rica e México têm a alocação de despesas com funcionalismo público superior a 30%. Com a exclusão dos blocos da análise, se observa uma correlação positiva entre gastos com funcionalismo público e PIB per capita. Mais uma vez, vale destacar que a correlação não indica causalidade, isto é, gastar mais com o funcionalismo público não leva, necessariamente, a um maior PIB per capita no longo prazo. Aliás, dentro dos blocos não há correlação alguma.

Há que se destacar que o Japão é o país com maior gasto proporcional em benefícios sociais e menor gasto proporcional com o funcionalismo público, enquanto a Islândia tem o maior gasto proporcional com o funcionalismo e o quarto menor gasto com benefícios sociais.

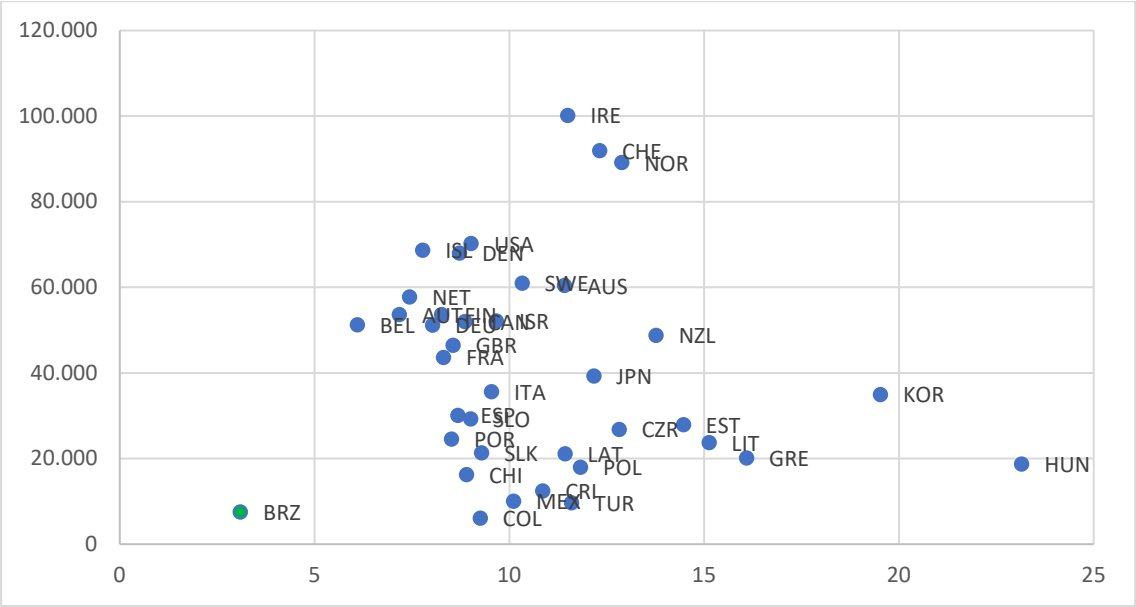
GRÁFICO 19
Gastos com funcionalismo público como proporção dos gastos totais x PIB per capita: países da OCDE e Brasil



Elaboração dos autores.
Fonte: OECD e WB.

Se, nos dois indicadores anteriores, o Brasil aparece próximo aos seus pares e à maioria dos países da amostra, quando se analisa a proporção entre os investimentos e o gasto total o Brasil aparece como *outlier*. Dentre os 38 países analisados, 26 investem entre 7% e 12% das despesas totais. Destoam da amostra o Brasil, que investe apenas 3,1%, e a Coreia do Sul e a Hungria, que investem 19% e 23%, respectivamente.

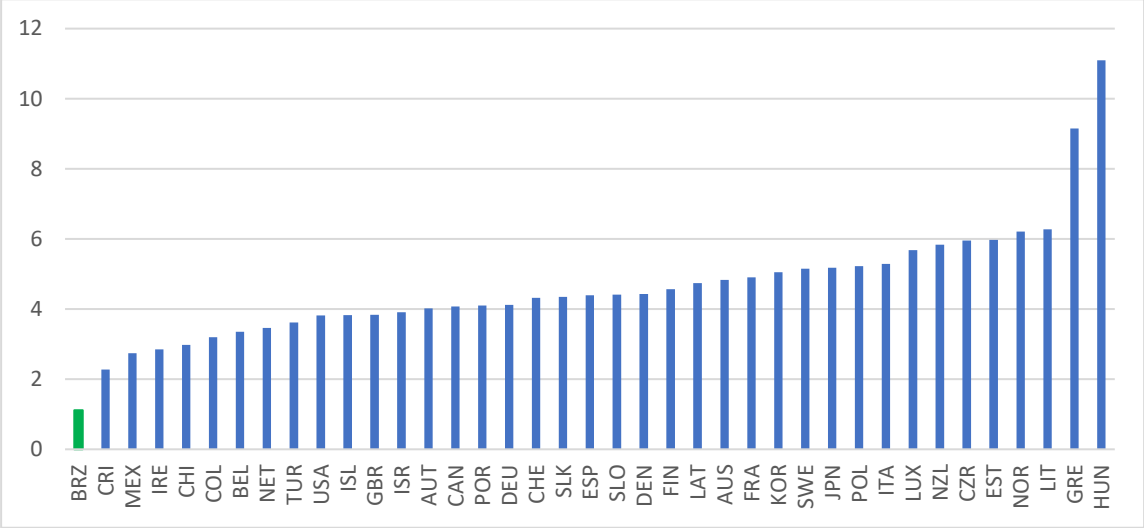
GRÁFICO 20
Investimento como proporção dos gastos totais x PIB per capita: países da OCDE e Brasil



Elaboração dos autores.
Fonte: OECD e WB.

Quando analisado o investimento do governo em relação ao PIB, obtido através da razão entre o gasto sobre o PIB e o investimento sobre as despesas totais, percebe-se que o Brasil investe menos que a metade do que o segundo país que menos investe (Costa Rica).

GRÁFICO 21
Investimentos do governo como proporção do PIB: países da OCDE e Brasil



Elaboração dos autores.
Fonte: OECD.

6 AS CONCEPÇÕES DA OCDE SOBRE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E A LITERATURA SOBRE O TEMA

A sustentabilidade de um regime de governança de bens comuns, como pode ser entendido o orçamento, segundo Ostrom (1990), estaria relacionada à intensidade com a qual alguns princípios de governança se manifestariam nesse arranjo. Esses princípios dialogam com questões referentes à delimitação do papel dos atores e definição das fronteiras de recursos, realismo e congruência com que as normas se aplicam a diferentes realidades setoriais e locais, seus instrumentos de controle, grau de inclusividade decisória na definição de regras e alocação de recursos e, por fim, como se consegue gerenciar a complexidade de múltiplos níveis de atores, com suas autonomias circunstanciadas e estímulos à cooperação (Ostrom, 1990). Ao todo, são doze princípios de governança orçamentária definidos por Ostrom, conforme o quadro 1.

QUADRO 1
Princípios para governança orçamentária, segundo Ostrom

Blocos	Princípios
Delimitação e especificação	1a. Delimitação de fronteiras de Recursos 1b. Delimitação de fronteiras de usuários
Congruência e realismo	2a. Congruência entre as regras e as condições locais/setoriais 2b. Congruência entre usuários e recursos
Inclusividade decisória	3a Arranjos de decisão coletiva na mobilização e alocação de recursos 3b. Arranjos de decisão coletiva para mudança de regras
Controle	3c. Informações para decisão coletiva 4. Monitoramento de usuários e recursos 5. Sanções Graduais
Coordenação da Complexidade	6. Instrumentos para resolução de conflitos 7. Legitimidade para decidir e se organizar 8. Governança Acoplada

Fonte: elaboração própria a partir de Barcelos (2012).

Nesses termos, a sustentabilidade do regime de governança orçamentária deve ser compreendida para além dos seus resultados fiscais. O controle da aplicação das normas deve considerar também sua sustentabilidade política, institucional, e social. Nessa linha, incluem-se os instrumentos que possibilitam ou estimulam a participação da sociedade civil na definição do orçamento público, para além do controle social e mecanismos de transparência.

De fato, a estrutura de governança que regula as escolhas alocativas e orienta a efetiva implementação dessas decisões é essencial para o sucesso das políticas públicas. Diante da ausência ou da persistente deficiência das estruturas ou regimes de governança, o

aproveitamento dos recursos orçamentários tende a produzir resultados socialmente insustentáveis, tais como a sobre-exploração, o congestionamento ou a interdição.

É interessante, então, em primeiro lugar, comparar os princípios da OCDE com a literatura da área a fim de se identificarem semelhanças, complementaridades e eventuais lacunas entre as distintas perspectivas. Assim, será possível observar os diferentes aspectos enfatizados em conta em cada marco e possíveis vieses ali contidos.

Como primeiro aspecto, salta aos olhos o excessivo peso conferido à dimensão fiscal no quadro principiológico da OCDE por meio dos princípios de: gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal; prestar contas das finanças públicas de modo abrangente, acurado e confiável; e identificar, aferir e gerenciar prudencialmente a sustentabilidade fiscal e outros riscos fiscais, os quais não tem correspondência no entendimento de Ostrom (1990), que aponta que o desequilíbrio entre as dimensões dos arranjos de governança pode representar riscos à sua sustentabilidade.

O segundo aspecto refere-se à dimensão participativa. Nesse ponto, há mais convergência entre os princípios da OCDE e a literatura de referência na área. Garantir documentos e dados orçamentários abertos, transparentes e acessíveis, assim como propiciar debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias (princípios 4 e 5 da OCDE), tem correspondência no peso dado à disponibilização de informações para decisões coletivas e na construção de arranjos de decisão coletiva para a mobilização e alocação de recursos. No entanto, a OCDE não prevê elementos referentes à construção de arranjos de decisão coletiva para a definição das regras orçamentárias, o que, pelo equilíbrio dos atores na disputa do orçamento público, é importante no arranjo de Ostrom.

A terceira dimensão de análise incorpora os princípios ligados ao controle e *accountability*. Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento é um princípio importante nos dois quadros postos. Enquanto a OCDE privilegia a ideia de promover a integridade e a qualidade das estimativas orçamentárias, dos planos fiscais e da implementação do orçamento por meio de controles de qualidade, incluindo auditorias independentes, Ostrom aponta a necessidade de observarmos princípios de sanções graduais no processo orçamentário. Pode-se perceber complementaridade entre as linhas, mas, neste caso, a OCDE parece mais comedida.

Na mesma linha, alguns princípios que deveriam constar de um arranjo de governança orçamentária que se proponha a lidar plenamente com sua complexidade inerente também são deixados de lado no quadro da OCDE. Não apenas os diferentes órgãos dos diferentes setores no nível federal (tanto na administração direta como na indireta), mas também os entes

federativos, disputam o orçamento com diferentes estratégias e instrumentos, pelos quais buscam maximizar sua atuação dentro do quadro vigente em cada regime. Assim, a definição de instrumentos para resolução de conflitos, a legitimidade para decidir e organizar e o princípio relacionado à governança acoplada das diferentes instâncias decisórias desses múltiplos atores parecem lacunas importantes no quadro da organização.

7 DESAFIOS DA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA

Com relação à *dimensão programática*, aqui foram analisadas as conexões do orçamento com o planejamento de médio e longo prazo, os instrumentos de planejamento adotados no Brasil, e aqueles recomendados pela OCDE. Embora a avaliação tenha ganho novas institucionalidades nos anos recentes, sua relação com o orçamento ainda é frágil. A capacidade de o PPA e instrumentos de mais longo prazo, como a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD), influenciarem o orçamento teve variações ao longo dos anos, como demonstram Couto e Cardoso Jr (2018), e vêm enfrentando dificuldades nos últimos anos. A inclusão apenas dos investimentos plurianuais prioritários no PPA 2020-2023 traz limitações com relação à avaliação de um orçamento de capital que seja coerente com as necessidades do desenvolvimento nacional. No que tange as aplicações da OCDE nessa dimensão, apresentamos na seção 1 a orçamentação por gênero (*gender budgeting*), pela qual o processo de orçamento é usado para reduzir desigualdades entre homens e mulheres, e a orçamentação verde (*green budgeting*). Nesse ponto, como salientamos, embora o Brasil não tenha classificado o orçamento de acordo com as prescrições da OCDE, destaca-se o PPA 2012-2015 do ponto de vista tanto dos programas finalísticos como das ações orçamentárias: nele existia certa exclusividade orçamentária para dispêndios por gênero, destacando-se os das áreas de saúde e segurança. Todavia, com as simplificações tanto dos programas e metas como das ações orçamentárias (Couto e Rech, 2023), esta prática orçamentária, que era comedida, foi extinta. No que tange a orçamentação verde, o Brasil ainda está distante de incorporá-la ao processo orçamentário. Destacamos, contudo, que esta não é uma exclusividade brasileira, pois dentre os países da OCDE há os que não adotam a prática e os que o fazem de maneira comedida, como apresentado na tabela 1.

Na *dimensão participativa*, se levado em conta o iREG da OCDE, o Brasil encontra-se em posição melhor que a média da OCDE (gráfico 7). Todavia, no gráfico 8, que aponta a participação popular no orçamento, o Brasil apresenta *score* insuficiente (como toda a amostra coletada pelo IBP) e encontra-se em posição desfavorável em relação à média dos membros da OCDE listados. Nos valemos do IBP também para apresentar a posição do Brasil no *ranking*

internacional da transparência orçamentária, no qual o Brasil encontra-se em excelente posição e supera a média dos países da OCDE listados (gráfico 6). Podemos concluir que o Brasil possui condições de ampliar a participação popular e dar mais transparência ao processo, pois, como demonstrado na seção 2, apesar das boas posições, há ainda um longo caminho para o aperfeiçoamento nessa dimensão. Em relação aos países da OCDE, percebe-se que o Brasil está bem posicionado, o que, portanto, não deve ser entrave caso decida ingressar na OCDE.

Com relação à dimensão de *accountability*, os avanços nas tecnologias de informação permitem o tratamento de dados orçamentários de forma bastante ágil. Contudo, o acesso às informações, para além dos dados, é mais complexa. As vinculações entre as linhas orçamentárias, as políticas públicas e a forma de tratamento das agendas transversais são questões ainda pendentes. Mais ainda, o desempenho orçamentário se relaciona às capacidades estatais instaladas nos ministérios setoriais, executores dos gastos, e à própria gestão financeira do governo. Apesar disso, demonstrou-se na seção 3 que o Brasil, a partir da crise fiscal de 2015-2016, criou, como sugerido pela OCDE, sua instituição fiscal independente que, hoje, é mais independente e com mais funções que a média das 39 IFI existentes. Por outro lado, a Revisão de Gastos carece ainda de institucionalidade, como demonstrado em Bijos (2022) e por nós na seção em questão.

Com relação à dimensão fiscal, o atual regime de governança orçamentária brasileiro possuiu um problema de superposição de regras fiscais. A Lei de Responsabilidade Fiscal cumpre um importante papel no estabelecimento e monitoramento do resultado fiscal pretendido de ser alcançado pelo setor público. O Novo Regime Fiscal, instituído a partir de 2016 com a EC/95, estabeleceu limites para o crescimento das despesas primárias, enquanto a EC/109 criou, já em 2021, vedações para a realização de determinadas despesas caso as despesas obrigatórias ultrapassem 95% do gasto primário. Além disso, a chamada regra de ouro disposta no inciso III do art. 167 da Constituição Federal veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital. Assim, no caso brasileiro, a multiplicidade de regras impõe dificuldades à condução da política fiscal, em especial a necessária flexibilidade para enfrentar mudanças relevantes e imprevistas na conjuntura, dificultando principalmente a realização do princípio 1, com relação à clareza e previsibilidade da política fiscal, e do princípio 6, no que se refere à prestação de contas das finanças fiscais de maneira confiável – ensejando medidas para contornar as limitações impostas. Do ponto de vista dos indicadores, o Brasil apresenta-se geralmente próximo aos seus pares. Mais ainda, ficou evidente que determinadas correlações aparentes desaparecem quando separamos os

países em blocos. Por mais que exista espaço para o aprimoramento de políticas, os dados não colocam o Brasil em posição inferior à média dos países da OCDE.

8 RECOMENDAÇÕES

8.1 Recomendações para autoridades, diplomatas, ou outros servidores negociando ou trabalhando em contato direto com a OCDE

Dimensão programática

- Destacar a estrutura burocratizada dos processos de planejamento brasileiro.
- Enfatizar a viabilidade de tornar o PPA um instrumento efetivo de planejamento, sem necessidade de se criar um novo instrumento.
- Demonstrar a aderência da estrutura do PPA à incorporação da orçamentação verde ou por gênero.

Dimensão participativa

- Ressaltar a boa posição relativa do Brasil em relação aos países da OCDE.

Dimensão de *accountability*

- Ressaltar a boa posição relativa da IFI brasileira em relação às demais.
- Demonstrar o processo, incompleto, de institucionalização do *spending review*.

Dimensão fiscal

- Assinalar a condição do Brasil enquanto país emergente.
- Demonstrar que, apesar de sua condição, o Brasil apresenta estabilidade fiscal, a depender do indicador, inclusive superior aos países da OCDE.

8.2 Recomendações para autoridades e gestores trabalhando nas áreas de governança orçamentária e finanças públicas no Brasil

Dimensão programática

- Tornar o PPA um instrumento efetivo de planejamento ao invés de um mero instrumento pro forma.
- Construir uma integração entre os PPAs federal, estaduais e municipais, eliminando a atual desconexão entre eles.

- Restaurar a classificação dos gastos por gênero, tanto nos programas finalísticos como nas ações orçamentárias.
- Avaliar a implementação de aspectos da orçamentação verde propostos pela OCDE.

Dimensão participativa

- Revisar instrumentos adotados no país, como o *orçamento participativo,* de forma a estudar sua reimplementação.
- Estudar formas próprias de ampliar a participação popular no orçamento, já que, dentre os países listados, nenhum apresenta *score* suficiente de acordo com a IBP.

Dimensão de *accountability*

- Institucionalização da revisão de gastos (*spending review*).

Dimensão fiscal

- Construir uma regra fiscal crível e mantê-la por um longo período, evitando a instabilidade recente nos regimes de governança orçamentária.

REFERÊNCIAS

AKGUM, O.; COURNEDE, B.; FOURNIER, M. The Effects Of The Tax Mix On Inequality And Growth Economics Department Working Papers No. 1447. OECD, 2017.

ARANTES PAULO, L.F. Plano Plurianual: teoria, prática e desafios para sua efetividade. Curitiba: Juruá, 2016.

BARCELOS, C.L.K; COUTO, L.F; CALMON, P. du P. Mudanças recentes na governança orçamentária federal: um novo regime a partir da EC95? In: Couto, L.; Rodrigues, J. (Org.) Governança Orçamentária no Brasil. IPEA: Brasília, pp. 77-104, 2022.

BARCELOS, C. L. K. Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei no 4.320/1964. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BIJOS, P. Spending review e medium-term expenditure framework – caminhos para maior estabilidade? In: Couto, L.; Rodrigues, J. (Org.) Governança Orçamentária no Brasil. IPEA: Brasília, pp. 159-185, 2022.

BIJOS, P. Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. Brasília: Senado Federal, 2014. (Série Orçamento em Discussão, n. 12).

COUTO, L.; CARDOSO JR., J.C. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. Boletim de Análise Político-Institucional, Brasília, n. 19, p. 75-82, dez. 2018.

COUTO, L.; RECH, L.T. Desmonte ativo no governo Bolsonaro: Uma aproximação pela perspectiva orçamentária. In: GOMIDE, A.A.; SÁ E SILVA, M.M.; LEOPOLDI, M.A. Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022), IPEA: Brasília, 443-475, 2023.

FOURNIER, J.; JOHANSSON, A. The Effect Of The Size And The Mix Of Public Spending On Growth And Inequality Economics Department Working Paper No. 1344, OECD, 2016.

JOHANSSON, A. Public Finance, Economic Growth and Inequality: A Survey of the Evidence", OECD Economic Department Working Papers, No. 1346, OECD, 2016.

GARCIA, R. C. PPA: o que não é e o que pode ser. In: CARDOSO JR., J. C.; CUNHA, A. (Orgs.). Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.

GEMMELL, N.; KNELLER, R.; SANZ, I. The growth effects of tax rates in the OECD. Canadian Journal of Economics, Volume 47, Issue 4, pp. 1217-1255, 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Budgeting and public expenditures in OECD countries 2019. Paris: OECD Publishing.

_____. Recommendation of the council on principles for Independent Fiscal Institutions. OECD: [s.l.], 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3RPevpc>.

_____. OECD economic surveys: Brazil. Paris: OECD, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3xrD3fz>.

_____. Government at a Glance. OECD, 2019.

_____. Government at a Glance. OECD, 2021.

_____. Government at a Glance: Latin America and Caribbean Countries. OECD, 2020.

OSTROM, E. (1990) Governing the Commons. The Evolution of Institution for Collective Action. Cambridge University Press, Cambridge.

PIKETTY, T.; SAEZ, E. Optimal Labor Income Taxation. In: Auerbach, A. et al. (ed.), Handbook of Public Economics, Chapter 7, pp. 391-474, Elsevier. 2013

PIKETTY, T., SAEZ, E.; STANTCHEVA, S. Optimal taxation of top labor incomes: A tale of three elasticities. American economic journal: economic policy, 6(1), 230-271, 2014.

SAEZ, E. Using elasticities to derive optimal income tax rates. The review of economic studies, 68(1), 205-229, 2001.

SANTOS, R. Agenda formal e agenda substantiva na adesão do brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE. In: Couto, L.; Rodrigues, J. (Org.) Governança Orçamentária no Brasil. IPEA: Brasília, pp. 105-132, 2022.

SALTO, F.; BACCIOTTI, R. O papel das instituições fiscais independentes e o caso do brasil. In: Couto, L.; Rodrigues, J. (Org.) Governança Orçamentária no Brasil. IPEA: Brasília, pp. 653-676, 2022.

TELES, V.; MUSSOLINI, C.C. Public debt and the limits of fiscal policy to increase economic growth. European Economic Review, 2014, vol. 66, issue C, 1-15.

CAPÍTULO 2

O LUGAR DAS COMPRAS PÚBLICAS NA GOVERNANÇA PÚBLICA, CONFORME OS INDICADORES DA OCDE

Sarah Marinho [1]

1 O LUGAR DAS COMPRAS PÚBLICAS NA GOVERNANÇA PÚBLICA

O tema das compras públicas vem se consolidando no campo da economia política nos últimos 20 anos por meio de trabalhos tanto de acadêmicos como de formuladores de políticas, os quais justificam sua relevância principalmente por conta do seu efeito fiscal no orçamento público (SCHAPPER; VEIGA MALTA; GILBERT, 2006; THAI, 2001), e dos diversos efeitos da demanda governamental por bens e serviços no mercado (CALDWELL et al., 2005; HAFSA; DARNALL; BRETSCHNEIDER, 2021). Estes autores consideram as compras públicas como parte de um sistema institucional complexo que envolve formulação de políticas, gestão governamental e contratual, legislação e regulação, análise de desempenho, e capacidade de absorver e processar demandas por aperfeiçoamentos no quadro regulatório.

A mesma literatura também aponta que os processos de compras públicas podem gerar má conduta. Assim, os reguladores devem se preocupar com questões de integridade, seja de ética corporativa seja anticorrupção, e dar atenção para a formação de quadros especializados em compras públicas de forma a profissionalizar sua condução pelo governo (THAI, 2001). Também remonta ao início dos anos 2000 a preocupação com a atualização tecnológica dos sistemas de compras públicas (SCHAPPER; VEIGA MALTA; GILBERT, 2006).

A literatura também reconhece como consolidada em diversos países, tanto desenvolvidos como em desenvolvimento, a associação das compras públicas a objetivos secundários (CALDWELL et al., 2005; MCCRUDDEN, 2004; THAI, 2001). Tais objetivos secundários estiveram por décadas concentrados em preocupações éticas relacionadas ao trabalho e à inclusão na força de trabalho de minorias, como mulheres, pessoas negras e indígenas (MCCRUDDEN, 2004). Além disso, desde meados da década de 1990, há

[1] Doutora em direito comercial pela Universidade de São Paulo (2021), mestre (LL.M) em pesquisa jurídica avançada pela Wisconsin Law School (2020) e em direito e desenvolvimento pela FGV Direito SP (2015), sendo bacharel em direito pela Universidade Federal do Ceará (2012). Atua como consultora independente, é professora de Direito dos Negócios da FGV Direito SP desde 2021 e coordenadora de projetos no FGV Cidades a partir de 2023.

preocupações crescentes em conciliar as compras públicas a padrões de proteção ao meio ambiente (MCCRUDDEN, 2004; THAI, 2001).

Surgiram posteriormente estudos para investigar o papel das compras públicas na promoção da competitividade dos mercados (CALDWELL et al., 2005). Especial atenção recaiu sobre a possibilidade de usá-las como instrumento de política industrial, apoiando empresas nascentes e fomentando a indústria doméstica, mesmo diante das necessidades de tratamento equitativo nas compras públicas por conta de acordos comerciais (MCCRUDDEN, 2004), como o Acordo de Compras Governamentais (AGC) da Organização Mundial do Comércio. Também restou consolidado, desde o início dos anos 2000, que questões de direitos humanos possuíam um espaço relevante no planejamento das compras públicas, o que se tornou padrão entre países, mesmo sem obrigações legais pactuadas internacionalmente (MCCRUDDEN, 2004).

Preocupações com eficiência também são centrais no conhecimento acumulado sobre compras públicas. A literatura se preocupa com o equilíbrio entre soluções regulatórias e de gestão para uma boa administração dos processos de compras públicas, da execução contratual, e dos seus resultados (SCHAPPER; VEIGA MALTA; GILBERT, 2006). Diante das preocupações de gestão, os prós e contras de se ter uma administração centralizada ou descentralizada dos processos de compras públicas também se destacam nas análises acadêmicas (FIUZA; MEDEIROS, 2014; SCHAPPER; VEIGA MALTA; GILBERT, 2006). Há também preocupação crescente com os melhores modelos de licitação (entre negociações e leilões, e com critérios como melhor técnica e melhor preço no último caso) e de negócios para a execução de contratos conforme sua complexidade (com a opção principalmente entre pagamentos em preço fixo e contratos *cost-plus*) (FIUZA; MEDEIROS, 2014; TADELIS, 2012).

2 A REGULAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL

Conforme a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a União, os estados e os municípios são dotados de competência para planejar, abrir licitações, contratar com terceiros e empenhar recursos do seu orçamento em compras públicas. Cada ente federativo e cada entidade da administração indireta, como autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista por eles criadas, pode eleger prioridades que desejam alcançar por essa via, embora existam alguns direcionamentos para a promoção de políticas públicas via compras públicas em leis federais.

Apesar das competências de planejamento serem descentralizadas, as regras procedimentais para realizar compras públicas e firmar contratos públicos no Brasil estão concentradas na legislação federal. Atualmente, as regras constam principalmente na nova lei de licitações e contratos administrativos, a Lei Federal nº 14.133/2021. A primeira lei geral de licitações do Brasil no regime da CF/1988, a Lei Federal nº 8.666/1993, havia sido promulgada quase 20 anos antes. No contexto da sua aprovação, essa lei representou um marco regulatório inicial, o que em si foi um ganho. Contudo, essa lei gerou processos excessivamente burocráticos e dificultou licitações complexas, principalmente envolvendo projetos de infraestrutura. Além disso, apesar de o governo brasileiro ter investido em tecnologias para digitalizar dados e ao menos parte do processo de compras públicas, existe muita dificuldade no Brasil, em todas as esferas governamentais, para padronizar compras simples (FIUZA; MEDEIROS, 2014).

As análises da OCDE sobre o contexto econômico brasileiro tradicionalmente comportavam críticas negativas ao sistema de compras públicas local por conta não apenas da baixa eficiência e concorrência, mas também de casos de carteis em licitações, especialmente no contexto da Operação Lava Jato, e das incertezas geradas pelo excesso de formalidade, possibilidades de recurso administrativo, e judicialização dos processos licitatórios (THORSTENSEN et al., 2021).

Novas leis com novos procedimentos, flexibilizações de critérios e dispensas de licitação surgiram ao longo dos anos. As primeiras mudanças procedimentais surgiram principalmente para regular licitações e contratos administrativos de bens e serviços para concessões (Lei Federal nº 8.987/1995) e parcerias público-privadas (Lei Federal nº 11.079/2004). Depois, medidas de desburocratização permitiram a simplificação e digitalização de processos licitatórios de menor complexidade via a nova modalidade do pregão, instituída na Lei Federal nº 10.520/2002, hoje prestes a ser revogada, por ter sido o pregão incorporado na Lei Federal nº 14.133/2021.

No contexto das licitações para viabilizar as Olimpíadas de 2016 e a Copa do Mundo FIFA de 2014, simplificaram-se as fases da licitação de projetos de infraestrutura de forma a permitir a habilitação e qualificação das empresas apenas após o exame das propostas e a pré-qualificação de concorrentes.[2] No debate doméstico que antecedeu a reforma da lei geral de licitações, o Regime Diferenciado de Contratação foi tido como um ponto de partida para

[2] Lei Federal nº 12.462/2011, com o Regime Diferenciado de Contratação, posteriormente expandido para outros projetos.

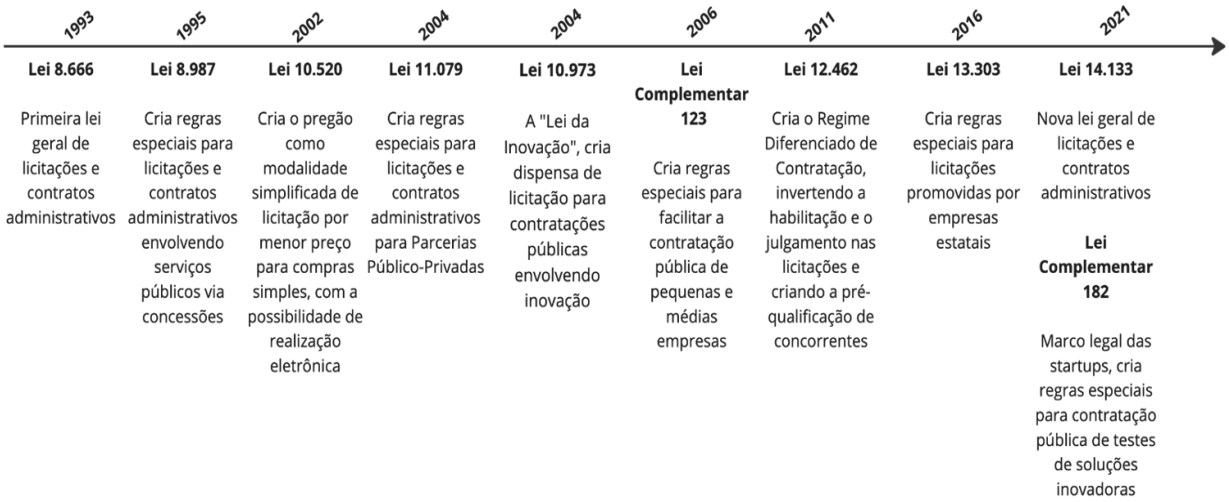
modernizar as compras públicas no país, reduzindo o formalismo e promovendo competitividade e eficiência de forma mais abrangente (FIUZA; MEDEIROS, 2014). Outras medidas surgiram para flexibilizar a qualificação jurídica e favorecer empresas de menor porte em casos de empate em licitações, assim como para permitir processos licitatórios direcionados a esse perfil de empresa fornecedora (Lei Complementar Federal nº 123/2006). A promoção da demanda do governo por inovações também veio na Lei Federal nº 10.973/2004 e na Lei Complementar Federal nº 182/2021, que estabeleceram regimes flexíveis de contratação na área.

A Lei Federal nº 14.133/2021 seria originalmente a única lei geral de licitações do Brasil a partir de abril de 2023. Contudo, uma emenda legislativa prorrogou a revogação do regime anterior para dezembro de 2023. A nova lei promove reformas expressamente celebradas pela OCDE no último Economic Survey publicado sobre o Brasil (OECD, 2020a). Entre as principais reformas que seguem recomendações da OCDE, a nova lei:

- Adapta o quadro normativo para a digitalização do ciclo de compras públicas;
- Diferencia compras padronizadas de licitações complexas;
- Cria mecanismos para garantir a elaboração de estudos técnicos preliminares;
- Define as atribuições mínimas dos agentes públicos encarregados de compras públicas; e
- Exige que as empresas ganhadoras de projetos de infraestrutura criem programas de integridade.

As empresas públicas e sociedades de economia mista também precisam seguir um processo licitatório para adquirir bens e serviços não diretamente conectados ao seu objeto social, o que ocorre mediante o quadro normativo da Lei Federal nº 13.303/2016, conhecida como lei das estatais. Apesar de comportar algumas regras específicas, especialmente quanto aos modelos de contrato e a gestão contratual, a lei das estatais remete às regras gerais quanto às modalidades de licitação. Importante destacar, contudo, que, em consonância com o Regime Diferenciado de Contratação, o procedimento de licitação para compras públicas de empresas estatais, a partir da Lei Federal nº 13.303/2016, também passou a contar com a inversão das fases de julgamento e habilitação. A figura 1 sistematiza as principais leis em vigor sobre compras públicas no Brasil.

FIGURA 1
Evolução do tratamento de compras públicas nas leis brasileiras



Elaboração própria.

Em todos os níveis da federação, os tribunais de contas fazem um controle externo dos processos de licitação e dos contratos públicos.[3] Um controle ex-post sempre ocorreu ao final de cada ano. A partir de abril de 2023, com a vigência da Lei Federal nº 14.133/2021, um controle ex-ante, com análise prévia de editais do ponto de vista da legalidade, passará a ocorrer obrigatoriamente, devendo ser conduzido pelas unidades de assessoramento jurídico de cada entidade pública. Outros órgãos de controle interno de cada ente federativo podem se mostrar relevantes para monitorar atividades de compras públicas.

3 AS RECOMENDAÇÕES DA OCDE SOBRE COMPRAS PÚBLICAS

Desde o final dos anos 1990, o tema das compras públicas aparece na OCDE com destaque. Em 2003, a OCDE publicou estudo pioneiro sobre os resultados de políticas de compras públicas sustentáveis, as quais vinham crescentemente sendo adotadas pelos seus países-membros (OECD, 2003). Pouco antes, em 2002, a OCDE havia adotado a primeira versão da normativa Recomendação do Conselho sobre Melhoria do Desempenho Ambiental das

[3] Os tribunais de contas são uma exigência da CF/88 (ver artigo 71 e seguintes) para a fiscalização dos órgãos do poder executivo em todas as esferas federativas. O Tribunal de Contas da União é regido por lei própria e fiscaliza a administração pública federal. Já os tribunais de contas dos estados fiscalizam o executivo estadual e municipal nas cidades que não criaram tribunais de contas próprios.

Compras Públicas [OECD/LEGAL/0311].[4] Outras fontes normativas da OCDE que influenciam a área de compras públicas são a Recomendação do Conselho sobre Integridade Pública [OECD/LEGAL/0435], adotada em 2017,[5] e a Recomendação do Conselho sobre o Combate ao Conluio em Licitações [OECD/LEGAL/0396], adotada em 2012.[6]

O tema das compras públicas se tornou mais autônomo nas análises da OCDE em 2015. Um grupo de trabalho com especialistas na área sumarizou doze princípios adotados pelo conselho da OCDE em fevereiro daquele ano, com força normativa e sob o título Recomendação do Conselho sobre Compras Públicas [OECD/LEGAL/0411].[7] Dentro da governança da OCDE, colaboraram na elaboração da normativa:

- O Comitê de Governança Pública;
- O Comitê de Concorrência; e
- O Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais.

Os doze princípios da recomendação em compras públicas envolvem:

1. Transparência;
2. Integridade;
3. Competitividade;
4. Compras públicas estratégicas;
5. Participação social;
6. Eficiência;
7. Digitalização;
8. Capacidade;
9. Avaliação de impacto;
10. Gestão de riscos;
11. Responsabilidade; e
12. Integração.

[4] Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement.
[5] Recommendation of the Council on Public Integrity.
[6] Recommendation of the Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement.
[7] Recommendation of the Council on Public Procurement.

Este capítulo inclui um anexo com o detalhamento de cada princípio. A leitura prévia dos princípios em todos os seus detalhes não é essencial para a compreensão dos indicadores em construção pela OCDE, mas pode ser válida para consulta e aprofundamento posterior. Ainda que não estejam aqui detalhadas, vale reconhecer que, conforme a literatura sobre o tema, a OCDE procura absorver a complexidade dos processos de compras públicas ao tratá-las nas suas recomendações como um ciclo que envolve desde o processo de contratação até a execução dos contratos. As preocupações com integridade e atualização tecnológica que aparecem na literatura também aparecem nos princípios da OCDE com centralidade. Da mesma forma, as preocupações da literatura com eficiência e a busca de satisfazer objetivos secundários com compras públicas também estão contempladas nos princípios da OCDE.

É importante salientar, por fim, que outras áreas da OCDE avaliam o desempenho dos países-membros quanto à regulação e práticas em compras públicas para fins diversos. No campo da regulação econômica, a OCDE se preocupa com o padrão de atendimento dos países aos acordos internacionais em comércio e investimento. Como exemplo, o índice de restrição ao comércio de serviços mensura se os processos de licitação pública têm potencial de discriminar empresas estrangeiras.[8] Um outro índice voltado a mensurar distorções de mercado nos países da OCDE apura o potencial da demanda do governo por produtos e serviços como um fator passível de causar distorções de mercado orientadas por intervenção governamental.[9]

Falta à OCDE harmonizar os propósitos com as análises de compras públicas em cada abordagem, visto que a restrição da competitividade de empresas estrangeiras e distorções no comportamento dos atores no mercado são, numa perspectiva de mercado, indesejadas. Contudo, a intervenção do Estado na economia, como aponta a literatura acima revisada sobre compras públicas e objetivos secundários, justifica-se se houver planejamento para gerar externalidades positivas não obtidas na organização posta do mercado. Exemplos destas externalidades são a redução na desigualdade de gênero no mercado de trabalho, assim como a inclusão de minorias, a criação de demanda para inovações, e incentivos para soluções e modelos de negócios que mitiguem as mudanças climáticas. Assim, os países-membros e a governança internacional ganhariam com um esforço de integração nas análises da OCDE em compras pública, considerando os limites entre a distorção de mercados e a busca por externalidades positivas na formulação de compras governamentais estratégicas.

---

[8] Mais informações disponíveis em: <https://qddºecdºrg/subject.aspx?Subject=063bee63-475f-427c-8b50-c19bffa7392d>. Acesso em: 8 jun. 2023.

[9] Mais informações disponíveis em: <https://wwwºecdºrg/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>. Acesso em: 8 jun. 2023.

4 OS INDICADORES DA OCDE SOBRE COMPRAS PÚBLICAS

As recomendações da OCDE sobre compras públicas foram convertidas em indicadores em diferentes fontes. Publicações periódicas ocorrem a cada dois anos nos relatórios *Government at a Glance* e, a cada três anos, nos relatórios *Government at a Glance Latin America and the Caribbean*. Estes últimos são fruto de uma parceria entre a OCDE e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e, após as recomendações de 2015, foram publicados em 2017 e 2020, com dados de *surveys* conduzidos em 2015 e 2018. Os relatórios da série *Government at a Glance* resumem de forma sintética e pouco contextualizada dados quantitativos sobre indicadores obtidos em *surveys* e selecionados sem explicações aprofundadas. A Tabela 1 mostra de quais temas os indicadores selecionados nas publicações *Government at a Glance* 2017, 2019 e 2020 trataram.

TABELA 1
Temas selecionados pela OCDE nos relatórios *Government at a Glance*

<table>
<tr><th></th><th>2017</th><th>2019</th><th>2021</th><th>2023</th></tr>
<tr><td rowspan="8">Indicadores</td><td colspan="4">Gastos com compras públicas
(size of public procurement) [1]</td></tr>
<tr><td colspan="4">Compras estratégicas
(strategic public procurement) [1]</td></tr>
<tr><td colspan="3">Digitalização [2]</td><td rowspan="6">-</td></tr>
<tr><td colspan="3">Eficiência [3]</td></tr>
<tr><td>-</td><td colspan="2">Capacidades
(certification and professionalization) [1]</td></tr>
<tr><td>Compras em infraestrutura (infrastructure projects) [1]</td><td>Avaliação de impacto (performance) [1]</td><td>Integração orçamentária (integration with public financial management) [1]</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Integridade (managing conflicts of interest) [1]</td><td>Gestão de riscos (managing emergencies and risks) [1]</td></tr>
</table>

Fonte: OCDE. Elaboração própria.
Notas: [1] Tradução do indicador (conforme o relatório de cada ano) colocada entre parênteses para facilitar a consulta.[2] Digitalização resume indicadores designados como *e-procurement* e *digital transformation of public procurement* a cada ano. [3] Indicadores de eficiência podem se referir à centralização via *central purchasing bodies*

ou ao alcance de mais eficiência via compras digitais.

Além dos indicadores sobre gastos dos países com compras públicas, estes relatórios não são a melhor fonte para compreender em profundidade outros indicadores ou sua metodologia de mensuração, mas são a fonte mais recente da OCDE sobre boas práticas dos países-membros, parceiros e em acessão.

Uma publicação de 2019 trata do andamento da implementação das recomendações em compras públicas nos países da OCDE, possuindo um anexo sobre o andamento do tema na América Latina e Caribe (OECD, 2019a). Esta publicação de acompanhamento elucida os indicadores de compras públicas de forma qualitativa, inclusive considerando evidências de estudos de caso de países com boas práticas. O relatório de 2019 elabora indicadores de boas práticas em torno de quatro grandes temas: compras públicas estratégicas, capacidades, gestão de riscos e eficiência.

Considerando os princípios da normativa da OCDE de 2015 e o conteúdo das publicações mais recentes da organização no campo das compras públicas, a análise que segue explora indicadores sobre:

- Gastos com compras públicas;
- Compras estratégicas;
- Digitalização;
- Capacidades; e
- Eficiência.

Estes indicadores agregam transversalmente várias observações e permitem uma visão geral da implementação das recomendações da OCDE. Por exemplo, ao tratar da digitalização das compras públicas, a OCDE oferece observações sobre como isso viabiliza a integração orçamentária e, quando trata de compras estratégicas e capacidades, a OCDE trabalha a promoção da integridade. Dentre os indicadores, apenas dados sobre gastos constam na base OECD Stat.[10] Os demais se baseiam em informações de *surveys* sobre compras públicas que a OCDE conduz, mas não publica integralmente, sumarizando os principais achados em relatórios.

[10] Disponível em: <https://stats.oecd.org/>. Acesso em: 8 jun. 2023.

4.1 Gastos com compras públicas

Os indicadores mais básicos da relevância das compras públicas para um país são os que medem o volume da demanda do governo por bens e serviços na sua economia. Na base de dados OECD Stat constam indicadores do volume dos gastos com compras públicas em todos os países-membros, alguns países em acessão, e parceiros estratégicos da OCDE. A mesma base detalha, embora apenas para alguns países, os gastos com compras públicas nas seguintes funções governamentais: serviços públicos gerais, defesa, segurança, assuntos econômicos, proteção ao meio ambiente, habitação e infraestrutura urbana relacionada, saúde, lazer, cultura e religião, educação, e seguridade social. Estão excluídos do detalhamento por área vários países-membros, entre os quais a Austrália, Canadá, Colômbia, México, Nova Zelândia e Turquia. Com menos destaque em análises sobre compras públicas, o OECD Stat comporta ainda um indicador da distribuição de gastos na área entre o governo central, estados/províncias e municípios.

A OCDE considera que todas as funções governamentais servidas por compras públicas são relevantes para o bem estar social, sem indicar que há um bom padrão de gastos relacionado ao PIB ou como parte do orçamento público geral (OECD, 2017, 2019b, 2021a, 2023a). Talvez a única área de destaque seja a saúde, que mesmo antes da pandemia de Covid-19 acumulava, na média, os maiores gastos com compras públicas nos países-membros que reportaram esse tipo de gasto por área (OECD, 2021a), o que continuou nos anos mais recentes (OECD, 2023a).

4.1.1. Foco da mensuração

No OECD Stat, constam dados de gastos coletados conforme o SNA, uma adaptação pela OCDE do modelo de contabilidade nacional primeiramente proposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1993.[11] No SNA, os gastos agregados com compras públicas são estimados a partir dos gastos informados por órgãos oficiais dos países-membros com bens e serviços de consumo próprio; bens e serviços adquiridos para a formação de capital fixo (empregados em rodovias e sistemas de transporte, por exemplo); e transferências de recursos para subsidiar o consumo direto das famílias com bens e serviços. A mensuração inclui gastos em todos os níveis governamentais, incluindo municípios, estados e governo federal.[12]

---

[11] Conforme indicado na revisão de Ribeiro et al. (2018).

[12] Disponível em: <https://statsºecdºrg/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=GOV_2021&Lang=en&Coords=[IND].[GGPROC_GDP]>. Acesso em: 8 jun. 2023.

Os gastos desagregados por função governamental são coletados também a partir dos dados do SNA, que possibilita aos governos informar os gastos com compras públicas conforme classificações pré-definidas no documento intitulado *Classification of the Functions of Government* (COFOG). O Anexo C do relatório *Government at a Glance 2021* explica que os dados desagregados da Austrália deveriam estar disponíveis, embora não constem nem no relatório nem na base OECD Stat. Já os demais países sem gastos desagregados com compras públicas nas bases e relatórios da OCDE não informam tais dados a organizações internacionais por falta de coleta ou por conta de políticas internas.

4.1.2. Limites e críticas aos dados sobre gastos com compras públicas

O OECD Stat indica que o SNA não é livre de omissões, estando fora do cálculo as compras públicas realizadas por empresas estatais, o que as notas metodológicas não justificam. Analistas da área também sugerem que a mensuração dos gastos com compras públicas a partir da contabilidade governamental agregada (em macro análise) pode gerar dados distantes da realidade. Um estudo recente comparou os dados de gastos com compras públicas da OCDE para os Estados Unidos, a Itália, os Países Baixos e o Reino Unido a partir de dados obtidos em micro análise dos mesmos valores em editais de licitação, notificações de compra e notas fiscais disponíveis nos sistemas eletrônicos de compras públicas de cada país, chegando a resultados bastante discrepantes (HAFSA; DARNALL; BRETSCHNEIDER, 2021). Para os Estados Unidos e o Reino Unido, a mensuração da OCDE pode ter superestimado os gastos com compras públicas em relação ao PIB: para o ano de 2018, os autores do estudo estimaram que os gastos nos Estados Unidos chegaram a apenas 10% do PIB, diante dos 19% estimados pela OCDE, enquanto os gastos no Reino Unido corresponderam a 14% do PIB, comparado ao percentual de 56% do PIB estimado pela OCDE. Na análise da Itália e dos Países Baixos ocorreu o oposto, com a OCDE possivelmente subestimando os gastos. O estudo estimou que os gastos com compras públicas na Itália chegaram a 11% do PIB em 2018, comparado aos 3% estimados pela OCDE. Já nos Países Baixos, a micro análise retornou gastos com compras públicas no patamar de 23% do PIB, comparado ao percentual de 12% estimado pela OCDE.

A literatura aponta para a relevância de apurar os gastos com compras públicas da forma mais próxima possível da realidade para tornar o planejamento e a avaliação de impacto das políticas públicas que envolvem compras públicas mais preciso. Nesse sentido, a Finlândia vem aperfeiçoando seu sistema digital de compras públicas para retornar microdados com melhor cobertura dos gastos por compra e associar micro e macro dados na contabilidade nacional dos gastos com compras públicas (KIVISTO; VIROLAINEN, 2019). O objetivo do

governo é melhorar sua capacidade de avaliação de impacto, imediatamente no que tange ao espaço de pequenas e médias empresas (PMEs) no fornecimento de bens e serviços. Outros estudos apontam que melhorar a contabilidade das compras públicas é urgente para não causar distorções na mensuração do seu impacto nas mudanças climáticas (HAFSA; DARNALL; BRETSCHNEIDER, 2021; VLUGGEN et al., 2019).

De toda forma, tanto micro quanto macro análises sobre gastos governamentais com compras públicas possuem imperfeições. Várias organizações e instituições internacionais levantam macrodados na área, incluindo, além da OCDE e do FMI, a União Europeia, a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial. Entre estas, a OCDE é reconhecida em estudos mais recentes como a organização com dados mais realistas sobre compras públicas por incluir gastos com subsídios ao consumo (HAFSA; DARNALL; BRETSCHNEIDER, 2021; KIVISTO; VIROLAINEN, 2019).

4.1.3. Situação do Brasil

O Brasil aparece parcialmente nos dados sobre gastos com compras públicas no OECD Stat. Comparado à média de 12,9% em relação ao PIB nos países da OCDE em 2021, os gastos com compras públicas no Brasil no mesmo ano foram de 16% do PIB, conforme medido pelo SNA. Como percentual dos gastos governamentais totais, os países da OCDE gastaram em média 27,8% com compras públicas, comparado ao percentual de 22,7% do Brasil. A discrepância nas metodologias de mensuração dos gastos com compras públicas existe mesmo internamente no OECD Stat quando se comparam os dados do relatório *Government at a Glance* com a versão para a América Latina e Caribe (OECD; IDB, 2020). Para preparar este último relatório, o BID levanta dados sobre compras públicas do FMI e, como resultado, relativamente ao ano de 2017, constou no *Government at a Glance 2019* que os gastos com compras públicas no Brasil foram de 16,4% do PIB (OECD, 2019b), enquanto no *Government at a Glance* da América Latina e Caribe 2020 foram de apenas 6,5% do PIB (OECD; IDB, 2020).

A OCDE não dispõe de dados detalhados sobre a segmentação dos gastos do Brasil com compras públicas por função governamental. Apesar das omissões e desatualizações, o Brasil contabiliza gastos com compras públicas de forma alinhada ao padrão de acompanhamento da OCDE, que prioriza a observação de macrodados. Esses macrodados estão disponíveis de forma centralizada nas ferramentas do Tesouro Nacional, conforme determina a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Os dados de execução orçamentária do governo federal constam no Sistema Integrado de

Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI),[13] e os dados de execução orçamentária dos estados e municípios estão, desde 2013, concentrados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SISCONFI).[14] Um estudo sobre o tamanho do mercado de compras públicas brasileiro entre 2006 e 2012, que extraiu dados públicos diretamente dessas bases, chegou a resultados mais próximos dos encontrados pela OCDE do que pelo FMI (RIBEIRO et al., 2018).

Ainda que essa dimensão de mensuração dos gastos com compras públicas não pareça essencial para o acompanhamento dos países-membros da OCDE, o Brasil dispõe de ferramentas apropriadas e em aperfeiçoamento para uma segmentação dos gastos com compras públicas por função governamental para fins de planejamento e priorização. Os portais da transparência do governo federal, dos governos estaduais e dos governos municipais podem servir para esse fim. Estas ferramentas podem comportar diferentes formas de divulgação, mas se apresentam com um nível de padronização entre entes na medida em que evoluíram em torno de esforços decorrentes da Lei Federal nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, a qual estimula a divulgação voluntária de dados de interesse público por órgãos públicos e entes da administração indireta. Os portais da transparência vão dispor de dados orçamentários sobre compras públicas por ano, normalmente cobrindo ao menos os últimos cinco anos, que permitem estimar os gastos com compras públicas conforme as entradas do COFOG.

Outro sistema em desenvolvimento pelo governo federal é o Painel de Compras Públicas, que oferece uma API de dados abertos sobre compras públicas e outras ferramentas, exibindo de forma facilitada dados segmentados sobre certas compras públicas estratégicas, como compras de PMEs e da agricultura familiar.[15] O Painel de Compras Públicas foi desenvolvido para atender a Instrução Normativa nº 1/2019 do Ministério da Economia e viabilizar a execução de forma digital no Brasil de um Plano Anual de Compras do governo federal. Essa ferramenta de visualização de dados ainda não está, contudo, consolidada e não vai agregar necessariamente dados de estados e municípios nas suas bases no curto prazo, visto que tais entes federativos podem ou não aderir ao sistema federal de compras públicas, o Comprasnet.

---

[13] Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi>. Acesso em: 8 jun. 2023.

[14] Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf;jsessionid=PDtMyLPMS3LtN01oIU0YWqDp.node2>. Acesso em: 8 jun. 2023.

[15] Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/>. Acesso em: 8 jun. 2023.

4.2. Compras públicas estratégicas

Dentro do grande tema das compras públicas estratégicas, aparece nos documentos da OCDE uma primeira camada de indicadores que apuram como os países promovem o apoio à inovação, a sustentabilidade, o fomento a PMEs e a conduta empresarial responsável. A OCDE destaca que os países-membros e em acessão adotam diferentes métodos para priorizar estes objetivos secundários por meio das compras públicas, reconhecendo que não existe um modelo único de formulação de políticas para esse fim (OECD, 2019a). Entre os países que responderam o *survey* de 2018 sobre o planejamento de compras públicas estratégicas, a OCDE apurou as formas de priorização, as quais estão resumidas na tabela 2.

TABELA 2
Métodos de priorização de objetivos em compras públicas nos países da OCDE

País	**Forma de priorização**
Alemanha Nova Zelândia Polônia	A autoridade governamental contratante decide quais objetivos secundários priorizar
Hungria Mexico	Os objetivos secundários são estabelecidos na legislação
Islândia Portugal	Os objetivos primários das compras públicas são definidos em decisões políticas
Coreia do Sul	Um plano de ação anual define prioridades estratégicas
França Israel Holanda Costa Rica	Uma entidade responsável pela compra pública define caso a caso como licitações específicas são passíveis de atender objetivos secundários
Grécia Suécia	Buscam promover objetivos primários e secundários em todas as compras públicas
Eslováquia	Define prioridades conforme objetivos sociais

Adaptado de OCDE (2019a).

4.2.1. Inovação e PMEs

Em sinergia com a literatura na área, a OCDE considera compras públicas inovadoras aquelas em que o governo demanda do mercado, por vezes com foco em PMEs, a criação de soluções novas, a serem desenvolvidas pela demanda, assim como o aperfeiçoamento de soluções existentes (OECD, 2019a). Nem todos os países da organização usam compras públicas para promover políticas públicas nessa área. A Islândia e a Polônia, por exemplo, declararam em

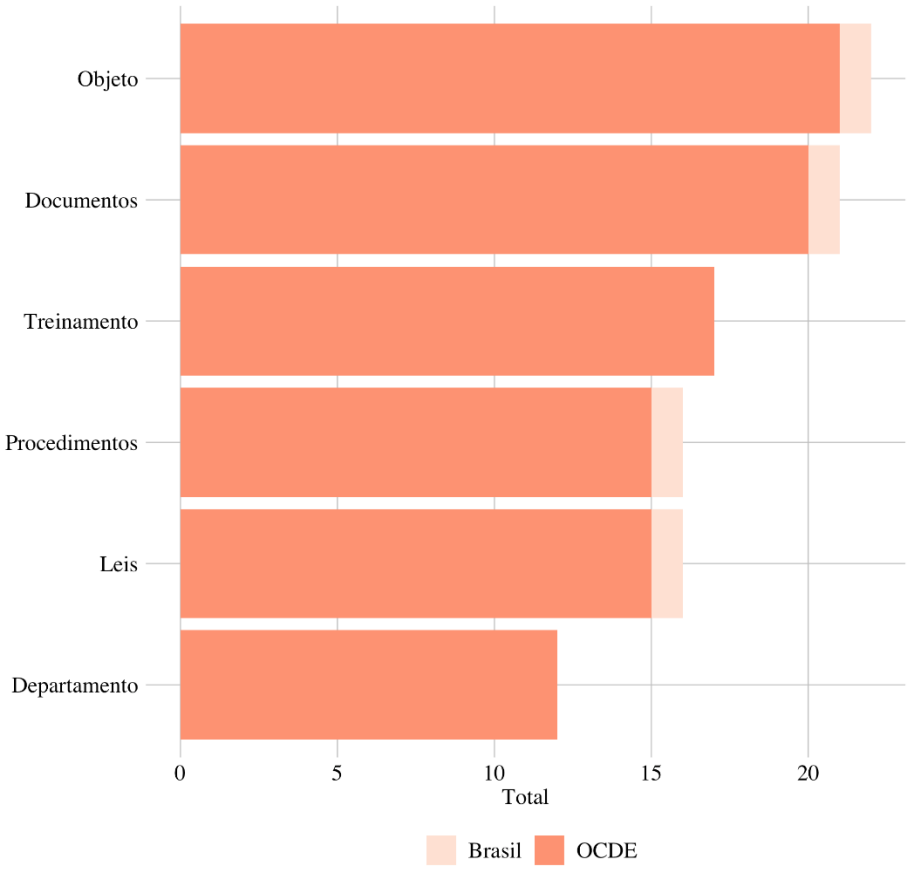
surveys de 2018 que nunca tiveram política de apoio a PMEs em compras públicas (OECD, 2019b). E a Islândia, o Chile e a Alemanha não têm políticas de apoio à inovação via compras públicas (OECD, 2019b).

A promoção da inovação e de PMEs é um dos focos centrais nas análises sobre compras públicas conduzidas pela OCDE (OECD, 2019a). Com foco mais específico em fomentar PMEs, os países da OCDE que tinham estas políticas responderam em *survey* de 2015 que adotavam um ou mais dos seguintes instrumentos (OECD, 2017):

- Dividir contratações em lotes (foco no desmembramento do objeto contratado);
- Orientar e pedir documentação especializada para empresas menores;
- Realizar treinamentos e *workshops* com foco em incluir esse perfil de fornecedora;
- Aprovar leis e regulamentos específicos;
- Criar processos simplificados; e
- Criar departamentos especializados para lidar com esse tipo de licitação.

O gráfico 1 ilustra a recorrência dessas medidas conforme os resultados do *survey* e aponta em quais áreas o Brasil conseguiria se posicionar com regulações já vigentes no país.

GRÁFICO 1
Quantidade de países da OCDE com medidas de apoio a PMEs



Fonte: OCDE (2016).
Nota: a barra que mede o Brasil representa uma unidade de país a mais na contagem do *survey* da OCDE, que se aplicaria caso o Brasil houvesse respondido a pesquisa.

4.2.2.1 Situação do Brasil: comentários e críticas

Sobre o uso de compras públicas para promover inovação e PMEs, o Brasil respondeu a dois *surveys* conduzidos pelo BID em parceria com a OCDE, um em 2015 e o outro em 2018 (OECD; IDB, 2020). As estatísticas sobre o Brasil em ambos os casos indicam existir políticas centralizadas no nível do governo federal. A legislação federal brasileira corrobora essas respostas, já que diferentes normativas propuseram flexibilizações aos processos licitatórios para viabilizar inovações demandadas pelo governo e contratações simplificadas para PMEs.

Um marco legal pioneiro para isso foi a Lei Federal nº 10.176/2001, que permitiu aos entes da administração pública incluir margens de preferência para produtos de informática produzidos no Brasil em licitações federais. Anos depois, a Lei Federal nº 12.349/2010 incluiu a possibilidade de se usar margens de preferência em qualquer licitação regulada pela lei geral de licitações, abrindo a possibilidade do uso dessa ferramenta em estados e municípios. A

margem de preferência supõe uma licitação para selecionar a oferta de menor preço e consiste na admissão da seleção da proposta nacional, mesmo se mais cara, dentro de uma margem pré-definida no edital (por exemplo, 20% mais cara do menor preço ofertado).

A Lei da Inovação, aprovada em 2004, admitiu um outro mecanismo de demanda governamental por inovação, chamado encomenda tecnológica. Por essa modalidade de compra pública, qualquer ente público no Brasil pode demandar de empresas e instituições de pesquisa (com dispensa de licitação) o desenvolvimento de protótipos, passíveis de usabilidade no futuro, considerando o potencial ganho se eles vierem a ser viabilizados. Em 2021, o Marco Legal das *Startups* ofereceu aos entes públicos de todos os níveis da federação um modelo de licitação específico para o governo demandar soluções novas do mercado, passíveis ou não de risco tecnológico. A própria lei geral de licitações, tanto na sua versão original (Lei Federal nº 8.666/1993) como na versão reformada (Lei Federal nº 14.133/2021) também oferece flexibilidade para licitações que selecionem ofertantes com a melhor solução técnica, associada ou não a um critério de preço.

A Lei Complementar Federal nº 123/2006, que oferece um regime jurídico especial para PMEs no Brasil, estabelece um tratamento a empresas de menor porte em linha com as melhores práticas dos países da OCDE na área. Além de dispensar as PMEs do mesmo processo de habilitação jurídica e conferir preferência às suas propostas em caso de empate, essa lei exige dos entes públicos a realização de licitações simplificadas para contratar PMEs em compras envolvendo valores de até R$ 80 mil. Além disso, o governo federal vem dando especial atenção às PMEs no monitoramento de impacto das suas compras públicas, oferecendo no seu Painel de Compras dados atualizados sobre o espaço que esse perfil de fornecedora tem no mercado de compras federais, assim como instruções especiais para PMEs virarem fornecedoras.[16]

Além da solução de licitação criada pelo Marco Legal das *Startups* em 2021, as demais formas de fomentar inovação via compras públicas já foram utilizadas no Brasil em todos os níveis governamentais, havendo casos de municípios, estados e de compras federais que aplicaram margens de preferência, critérios de melhor técnica e encomendas tecnológicas (RAUEN, 2015; RAUEN; BARBOSA, 2019; SQUEFF, 2014). No balanço, os estudos disponíveis indicam que as compras públicas no Brasil tendem a atrair mais soluções tradicionais que inovadoras, assim como mais empresas consolidadas do que PMEs. Mas

[16] Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/fornecedor/micro-e-pequenas-empresas>. Acesso em: 8 jun. 2023.

esforços recentes têm procurado aumentar o impacto das compras públicas sobre a inovação, incluindo a criação de uma plataforma pelo governo federal para orientar entes públicos em licitações com este perfil.[17] Além disso, a Lei Federal nº 14.133/2021 incluiu novas facilitações, entre as quais a dispensa de qualificação econômico-financeira adicional para PMEs em consórcio e a possibilidade de o poder público conduzir processos de manifestação de interesse prévios a licitações exclusivamente com PMEs.

Assim, as possibilidades de fomento à inovação e às PMEs pela via das compras públicas são amplas e praticadas no Brasil, sendo equiparadas às dos países da OCDE. Destaca-se, inclusive, que o tratamento da OCDE a compras estratégicas nessa área é diferente do padrão em outras esferas da governança internacional. O tratamento conferido a PMEs em compras públicas é um ponto de atenção nas negociações do acordo Mercosul-União Europeia e um dos motivos para o governo Lula ter retirado a oferta para aderir ao ACG no âmbito da OMC.[18] A priorização sem planejamento de PMEs ou compras inovadoras em licitações pode causar distorções de mercado, o que não é explorado pela área de governança pública no campo de compras públicas. De toda forma, a literatura empírica na área sugere que, no Brasil, as licitações promovem inovação aquém do esperado e o direcionamento de contratações a PMEs é associado a compras de menor valor e à capacidade econômico-financeira desse perfil de concorrente, o que limita possíveis distorções de mercado.

Salienta-se, contudo, que essa vertente de compras estratégicas vem recebendo menos atenção do que outros critérios relacionados à área de conduta empresarial responsável.

4.2.2. Conduta empresarial responsável

De análises fragmentadas sobre as diversas externalidades que poderiam estar associadas à demanda do governo por bens e serviços, a OCDE recentemente aglutinou os objetivos secundários associados a compras públicas, para além de fomento às PMEs e à inovação, em observações sobre conduta empresarial responsável. Para isso, a área de governança pública uniu forças com a de finanças e assuntos empresarias, que possui um centro específico para promover a conduta empresarial responsável.

Em publicação de 2020, a OCDE demonstrou esperar que os objetivos secundários dos países com compras públicas se aproximassem, conforme aplicável, às suas orientações para empresas multinacionais (OECD, 2020b). O documento salienta a relevância de promover

[17] A Plataforma de Compras Públicas para a Inovação, criada em 2022. Disponível em: <https://inovacpinºrg/>. Acesso em: 8 jun. 2023.
[18] Conforme matéria circulada no jornal Valor Econômico em 02 jun. 2023 (MOREIRA, 2023).

compliance anticorrupção entre empresas contratadas e gestão de riscos que cubra o monitoramento da conduta ética destas e de suas subcontratadas. Indica, principalmente, os objetivos de conduta empresarial responsável da tabela 3, que os países devem procurar promover por meio de compras públicas.

TABELA 3
Objetivos de conduta empresarial responsável em compras públicas recomendados pela OCDE

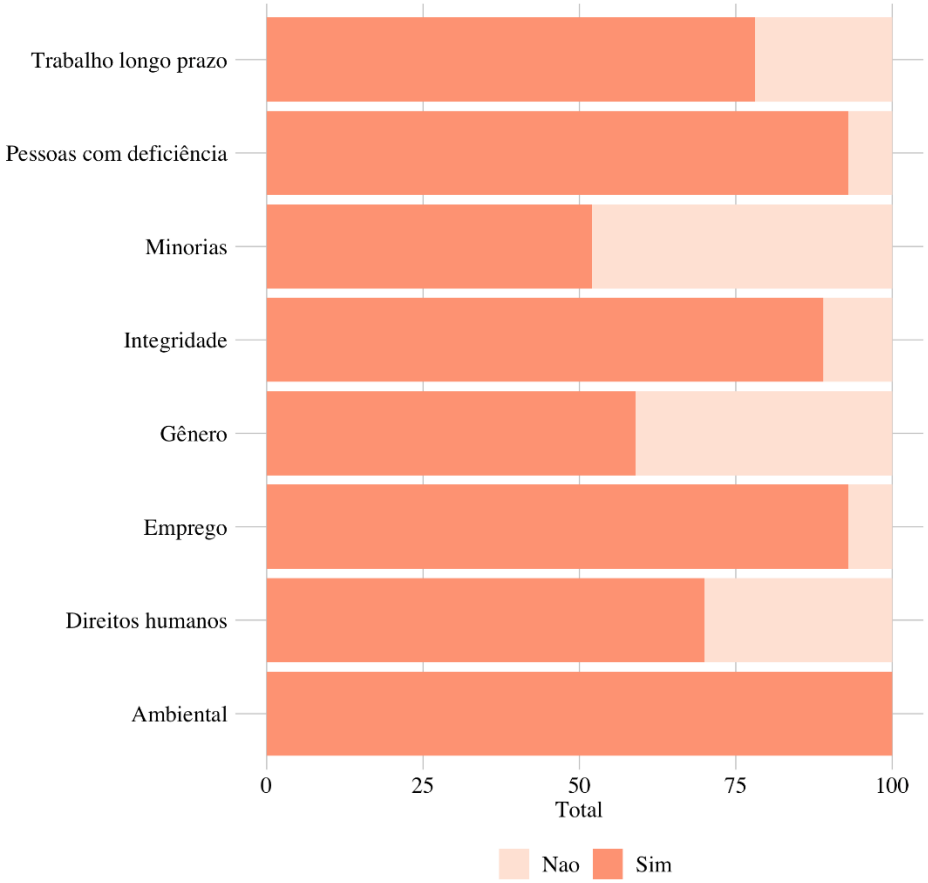
Objetivo	Foco
Proteção ambiental	Redução de emissões de gases de efeito estufa e de poluentes, do desflorestamento e da mudança climática, da produção de lixo, do uso e descarte de microplásticos, do uso de químicos e combustíveis fósseis, assim como a promoção do uso eficiente da água, da terra e da energia, e da produção de energia renovável e economia circular.
Direitos humanos	*Compliance* com os acordos internacionais em direitos humanos e direitos fundamentais dos trabalhadores.
Condições de trabalho	*Compliance* com os padrões da Organização Internacional do Trabalho, especialmente com a eliminação do trabalho escravo, infantil e da discriminação no trabalho.
Inclusão de minorias	Promoção de políticas afirmativas de inclusão de grupos marginalizados.
Inclusão de pessoas com deficiência	Medidas de inclusão na força de trabalho de pessoas com deficiência física ou mental.
Criação de postos de trabalho de longo prazo	Apoio à criação de novos postos de trabalho com a duração mínima de 12 meses.
Inclusão de gênero	Apoio a empresas conduzidas por mulheres, como sócias, acionistas ou em cargos de gestão.
Promoção da integridade	Mecanismos de promoção da ética corporativa e de mitigação da corrupção, do suborno, da fraude e da evasão fiscal em negócios envolvidos com compras públicas.

Adaptado de OECD (2020b).

A OCDE também buscou apurar se as autoridades centrais de compras públicas dos seus países-membros centralizavam a priorização de objetivos secundários e a gestão de riscos pertinente à conduta empresarial responsável. Conforme o *survey* realizado em 2020 sobre o tema, os países da OCDE que responderam avançaram na implementação de quadros regulatórios para garantir medidas na maioria das áreas, com destaque para a proteção ambiental e a promoção da integridade (ver gráfico 2). A inclusão de gênero, de minorias, a

promoção de direitos humanos e a criação de empregos de longo prazo são os temas que, apesar de cobertos, avançaram menos entre os países da OCDE.

GRÁFICO 2
Percentual de respondentes com e sem quadro regulatório em conduta empresarial responsável



Fonte: OECD (2020).

Foi apurado em entrevista com o economista responsável pelas análises do relatório *Government at a Glance* que a publicação de 2023 concentrou o enfoque em compras estratégicas voltadas à proteção ambiental. Nessa área, a publicação de 2020 sobre compras públicas e conduta empresarial responsável destacou a experiência dos Países Baixos, que conseguiu incluir a proteção ambiental como um critério eliminatório em todas as suas compras de infraestrutura a partir de 2015 (OECD, 2020b, p. 23). Para serem elegíveis em licitações na área, empresas concorrentes precisam demonstrar, preferencialmente com certificações, que são capazes de emitir menos gases de efeito estufa que a média do setor. Além disso, o governo holandês também desenvolveu uma metodologia chamada DuboCalc, que permite mensurar e

controlar a emissão de carbono e gases equivalentes em todo o ciclo de produção de um projeto de infraestrutura.

Conforme o relatório *Government at a Glance 2023* (OECD, 2023b), a OCDE conduziu um *survey* sobre compras públicas sustentáveis (*green public procurement*) em 2022, do qual 34 países-membros participaram, mas que não contou com respostas de países em acessão. Em contraste com o *survey* de 2020 sobre conduta empresarial responsável, no qual todos os países respondentes afirmaram ter algum tipo de quadro regulatório em compras sustentáveis, o *survey* de 2022, específico para a área, mostra algumas nuances dessas configurações regulatórias. Como mostra a tabela 4, o quadro regulatório pode ser específico para lidar com compras sustentáveis, como ocorre em 32 dos países que responderam, ou inserir compras sustentáveis como parte de um plano nacional de ação climática, o caso em 27 dos países.[19] A OCDE também apurou que vários países se preocupam com a atualização da regulação sobre compras sustentáveis (o que ocorreu nos últimos três anos em 20 dos países respondentes) no sentido de se definirem novos produtos sustentáveis ou novos setores em que as compras sustentáveis deveriam ser priorizadas.

TABELA 4
Tendências nos quadros regulatórios para compras sustentáveis nos países da OCDE

Quadro regulatório	Quantidade de respostas positivas	Países
Específico para compras sustentáveis no âmbito nacional	34	Alemanha, Áustria, Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Costa Rica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça.
Compras sustentáveis como parte de um plano nacional de ação climática	27	Alemanha, Áustria, Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Reino Unido, Suécia, Suíça.
Revisão no quadro regulatório nos últimos três anos?	20	Alemanha, Áustria, Austrália, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Islândia, Japão,

[19] O texto do relatório, conforme publicado *online*, indica que 28 países teriam respondido positivamente sobre ter compras públicas como parte do seu plano nacional de ação climática, mas as estatísticas disponibilizadas confirmam a resposta apenas de 27.

		Letônia, Lituânia, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido.

Fonte: OECD, 2023a.
Nota: México e Hungria responderam não ter quadro regulatório que se encaixe em alguma dessas especificidades.

Na chave de conduta empresarial responsável, nem todos os países da OCDE com quadros regulatórios para lidar com objetivos secundários em compras públicas estabeleceram mecanismos de priorização no nível das suas autoridades centrais, quando existentes (OECD, 2020b). No âmbito do planejamento de compras sustentáveis, na realidade, o *survey* de 2022 investigou se a promoção desse tipo de objetivo secundário demandava cooperação entre órgãos governamentais, e a resposta dos países foi preponderantemente positiva. A maioria dos países respondeu que o planejamento de compras sustentáveis contava com a cooperação de ministério especializado em assuntos ambientais (14 países) ou ocorria no âmbito de comitês interministeriais ou grupos *ad hoc* (15 países) (OECD, 2023a). Apenas três países, Costa Rica, Finlândia e Grécia, responderam que não formulavam políticas de compras sustentáveis a partir de cooperação entre órgãos governamentais.

Da mesma forma, os dados sobre compras públicas e conduta empresarial responsável apontavam que nem todos os países possuem mecanismos de monitoramento e gestão de riscos especialmente voltados à prevenção de falhas na área, seja para monitorar e gerir o relacionamento com a empresa diretamente contratada seja para acompanhar sua cadeia de produção (OECD, 2021a). Assim, a implementação de objetivos secundários em compras públicas à luz dos objetivos gerais de conduta empresarial responsável é recorrente em quadros regulatórios de países-membros que voluntariamente se manifestaram quando consultados, mas não no âmbito de atuação de autoridades centrais e nem do monitoramento e gestão de riscos em compras públicas.

Essa questão mudou no *survey* de 2022, concentrado em compras sustentáveis. Embora os países adotem metodologias diversas para isso, políticas de compras sustentáveis demandam estabelecer metas de sustentabilidade, como a neutralização de emissões de gases de efeito estufa, de poluentes e a redução do consumo de energia. Às vezes, o quadro regulatório vai exigir mais genericamente do governo a adoção de compras sustentáveis, deixando para cada órgão decidir quais metas e prioridades eleger, enquanto em outros casos a regulação nacional já elege essas metas e prioridades. Em qualquer dos casos, as metas precisam ser colocadas nos editais de licitação e, com isso, os países acumulam métricas para apurar impactos posteriormente, resumidas na tabela 5.

TABELA 5
Mecanismos de implementação e monitoramento de compras sustentáveis

Mecanismo de acompanhamento	Respostas positivas	Países
Plataforma digital integrada ao sistema digital de compras públicas	14	Bélgica, Coreia do Sul, Estados Unidos, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, Hungria, Itália, Portugal, Polônia, Letônia, Lituânia, Suécia.
Plataforma digital não integrada	7	Alemanha, Canadá, França, Islândia, Noruega, Países Baixos, Suíça.
Acompanhamento manual	6	Eslováquia, Grécia, Irlanda, Israel, Japão, Nova Zelândia.
Sem mecanismos sistemáticos de acompanhamento	7	Austrália, Áustria, Chile, Costa Rica, Dinamarca, México, Reino Unido.

Fonte: OECD (2023a).

A tabela 5 mostra que 27 países da OCDE, do total de 34 países-membros que responderam ao *survey* de 2022, adotam algum mecanismo de acompanhamento da implementação de metas em compras sustentáveis. Enquanto alguns países já conseguem associar as metas e prioridades em compras sustentáveis aos seus sistemas de compras digitais, outros países desenvolveram ao menos sistemas digitais específicos para acompanhamento e avaliação de impacto. Alguns outros países não possuem ainda mecanismos mais avançados de governo digital para a implementação e acompanhamento de compras sustentáveis, mas mapeiam sua implementação por meio de planilhas (elaboradas em Microsoft Excel ou equivalente) e formulários (OECD, 2023a).

4.2.2.1. Situação do Brasil: respostas ao survey, comentários e críticas

Na qualidade de parceiro estratégico e país em acessão, o Brasil respondeu ao *survey* conduzido pela OCDE em 2020 sobre conduta empresarial responsável em compras públicas. Os mecanismos adotados pelo país na área, bem como os adotados pelos demais países respondentes, constam no anexo do relatório publicado no mesmo ano (OECD, 2020b). De um lado, o Brasil destacou os objetivos tutelados nas seguintes leis:

- Lei Federal nº 8.666/1993: O relatório indica tutelar *proteção ambiental*, *direitos humanos* e *condições de trabalho*;

- Lei Federal nº 13.467/2017: O relatório indica estabelecer novas *condições de trabalho* para empregados de empresas, que podem ou não ser contratadas pelo poder público;
- Lei Federal nº 13.146/2015: O relatório indica ter promovido alteração na lei geral para permitir margem de preferência em licitações para empresas que produzem no Brasil e cumprem cota de emprego de *pessoas com deficiência*. Os comentários da resposta brasileira também indicam que essa lei promove *empregabilidade de longo prazo*;
- Decreto nº 9.450/2018: O relatório indica demandar que os órgãos da administração federal exijam cota de empregados internos do sistema prisional ou egressos em contratos de engenharia, o que foi considerado uma inclusão de *minorias*;
- Lei Complementar Federal nº 123/2006: O relatório indica estabelecer regras especiais para a contratação de PMEs, que a resposta brasileira também considerou uma *minoria*.

A resposta enfatizou que a Central de Compras, órgão tratado como autoridade central pelo governo até 2022, cumpria todas as medidas de inclusão ao lançar editais de licitação federais.

O governo brasileiro mencionou não apenas leis, mas também outras iniciativas regulatórias e práticas para lidar com a promoção da integridade nas compras públicas. No âmbito federal, a resposta incluiu a Lei Federal nº 13.303/2016, e seu regulamento, o Decreto nº 8.945/2016, marco legal que exige a adoção de códigos de conduta ética e a criação de departamentos de integridade por empresas estatais e suas subsidiárias. A lei federal das estatais precisa ser atendida também no âmbito estadual e municipal. A resposta do governo brasileiro também destacou o regulamento do Ministério da Agricultura que, desde 2018, exige de empresas contratadas a adoção de programas de *compliance* anticorrupção, assim como as seguintes leis municipais e estaduais, que possuem a mesma exigência para contratações nos seus âmbitos de competência:

- Lei Ordinária Estadual nº 7.753/2017 - Rio de Janeiro;
- Lei Ordinária Estadual nº 4.730/2018 – Amazonas;
- Lei Ordinária Estadual nº 20.489/2019 – Goiás;
- Lei Ordinária Estadual nº 15.228/2019 - Rio Grande do Sul;
- Lei Ordinária nº 6.112/2018 do Distrito Federal; e
- Lei Ordinária Municipal nº 5.241/2019 – Aracaju, SE.

A resposta também citou a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, uma rede composta por mais de 90 autoridades públicas, criada em 2003, a qual produz conhecimento e promove ações de treinamento anticorrupção de forma coordenada.[20] Também destacou os guias e orientações que o Portal de Compras do governo federal prepara para orientar agentes públicos a agir eticamente em licitações, bem como o programa Pró-Ética, da Controladoria-Geral da União (CGU). Este último auxilia empresas que voluntariamente querem criar programas de *compliance* anticorrupção, as quais ao final do processo recebem um selo da CGU.[21]

A resposta ao *survey* cobriu várias leis e iniciativas, mas pode se beneficiar de algumas atualizações e correções, explorados a seguir. Nesse exercício, também serão inseridos comentários sobre a situação do Brasil no recorte de compras estratégicas publicado no relatório *Government at a Glance 2023*, concentrado em compras sustentáveis.

Correções

A única correção relevante seria retirar a menção à Lei Federal nº 13.467/2017. Conhecida como reforma trabalhista, esta lei trouxe flexibilizações a regras na jornada de trabalho e nos benefícios trabalhistas. Contudo, ela não contém normas específicas para o exercício do trabalho relacionado à execução de contratos públicos, devendo simplesmente ser cumprida por qualquer empresa.

Além disso, a Lei Federal nº 8.666/1993, assim como a Lei Federal nº 14.133/2021, não falam expressamente em direitos humanos, apesar de o Brasil ser signatário dos principais acordos na área, que devem ser cumpridos no país.

Atualizações

Em breve teremos a Lei Federal nº 8.666/1993 completamente revogada pela Lei Federal nº 14.133/2021, a qual não representa nenhum retrocesso e trouxe alguns avanços. No campo da conduta empresarial responsável, a nova lei avança em vários objetivos, entre os quais a *igualdade de gênero*. De um lado, previu-se a possibilidade de dar preferência no desempate para empresas que tenham ações de equidade no ambiente de trabalho para homens

[20] Mais informações disponíveis em: <http://enccla.camara.leg.br/>. Acesso em: 8 jun. 2023.
[21] Mais informações disponíveis em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/avaliacao-e-promocao-da-integridade-privada/empresa-pro-etica>. Acesso em: 8 jun. 2023.

e mulheres. De outro, abriu-se a possibilidade de o poder público exigir cotas de postos de trabalho para mulheres vítimas de violência doméstica de empresas contratadas.

Também houve avanços do ponto de vista da *proteção ambiental*. Os anteprojetos de licitações devem necessariamente incluir avaliação de impacto ambiental e a falha em obter e manter licenciamento ambiental leva à rescisão do contrato, entre outras medidas. A nova lei também autoriza o poder público a incluir margens de preferência em licitações para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis. Na apuração dos custos indiretos de cada contratação, exige a mensuração do impacto ambiental da solução e, nos contratos de obras e serviços de engenharia, é obrigatório cumprir medidas de compensação pelo impacto causado. Por fim, a prática voluntária de medidas de mitigação de impacto ambiental na forma da Política Nacional sobre a Mudança do Clima pode ser um critério de desempate no julgamento de licitações.

Se o Brasil houvesse respondido o *survey* da OCDE sobre compras sustentáveis em 2022, sua resposta seria positiva em todas as linhas da tabela 4. A Lei nº 12.187/2009, que instituiu pela via legislativa a Política Nacional sobre a Mudança do Clima, já havia indicado as margens de preferência em licitações públicas como uma forma de promover compras sustentáveis no Brasil. As regras da Lei nº 14.133/2021 sobre sustentabilidade em compras públicas, que já podem ser utilizadas, mas só são exigíveis a partir de 2024, representam um quadro normativo nacional específico para o tema, que também está integrado ao plano nacional brasileiro para lidar com a mudança climática. Além disso, a revisão do tratamento de compras sustentáveis na Lei nº 14.133/2021 representa um avanço na área, o que já estava presente na legislação nacional antes e foi objeto de revisão na nova, nos últimos três anos.

Uma questão pendente no Brasil é se o governo e outros entes federativos, nas suas esferas de competência ou em esforços conjuntos, vão criar uma governança mais específica para o planejamento de compras sustentáveis, com a participação de órgãos públicos e outras organizações especializadas em questões ambientais. Pelo padrão estabelecido na Lei nº 14.133/2021, cabe a cada autoridade contratante estabelecer regulamentos para a adoção de metas de sustentabilidade nas suas compras públicas, o que representa incentivo para uma governança descentralizada.

Sobre a inclusão de *pessoas com deficiência*, a nova lei manteve um bom padrão. Os anteprojetos de licitações precisam atender medidas de acessibilidade, no que for cabível, e os licitantes precisam declarar, ao enviar propostas, que cumprem as cotas de postos de trabalho impostas por lei para pessoas com deficiência.

Do ponto de vista *trabalhista*, as empresas contratadas devem estar adimplentes com suas obrigações trabalhistas e cumprir todas as leis laborais, sob pena de ter o contrato rescindido. Ênfase é dada à prevenção do trabalho infantil e do trabalho em condições análogas à escravidão. O mesmo padrão deve ser atendido por empresas subcontratadas, sendo a empresa contratada responsável por falhas na conduta de subcontratadas.

No tema da *integridade*, a nova lei exige a adoção de programas de integridade por empresas vencedoras de licitações para contratos de obras ou serviços de grande vulto. Além disso, estabelece que a existência prévia de um programa de integridade pode ser adotada como critério de desempate no julgamento de propostas, assim como pode ser tomada como atenuante da pena em caso de aplicação de sanções. Ainda nesse campo, caberia ao governo brasileiro ter mencionado a Lei Federal nº 12.846/2013. Conhecida como lei anticorrupção, a condenação de uma empresa ou seus dirigentes conforme seus termos impede a habilitação em processos licitatórios.

O tema da integridade é muito sensível no caso brasileiro. Após a colaboração do governo, por meio do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), com o comitê de concorrência da OCDE, a organização publicou em 2021 relatório com recomendações de reforma nas compras públicas federais no Brasil para o combate mais efetivo de carteis (OECD, 2021b), tendo em vista principalmente a sua recomendação de 2012 sobre o combate a carteis, à qual o Brasil expressamente aderiu em 2017. O relatório oferece medidas para evitar o conluio entre concorrentes, incluindo:

- <u>Treinamento e profissionalização dos agentes públicos para identificar e denunciar falhas</u>. Nesse ponto, o relatório reconhece os efeitos positivos de treinamentos promovidos pelo CADE para conscientizar servidores públicos federais sobre como lidar com riscos e apurações relacionados a carteis em compras públicas.

- <u>Elaboração de pesquisas de mercado realistas, definição clara do objeto da licitação e inserção de incentivos de qualidade na licitação e na execução do contrato</u>. O relatório reconhece que o estudo técnico preliminar exigido pela Lei Federal nº 14.133/2021 do poder público para justificar todas as licitações a partir de 2023, se padronizado e bem implementado, pode mitigar a falta de capacidade da administração pública de lançar licitações para compras e serviços economicamente viáveis e que gerem eficiência.

- Promoção de medidas para concorrência efetiva no processo de licitação. O relatório identificou que, até 2020, mais de 50% das compras federais acabavam ocorrendo com dispensa ou inexigibilidade de licitação e, quando por um critério de concorrência, normalmente apenas pelo critério de menor preço. Em 2021, o governou federal iniciou esforços para reduzir a adjudicação de contratos sem licitação, após um período de uso excessivo de dispensa de licitação para contratações emergenciais durante a pandemia.[22] Contudo, com a prevalência do pregão, o critério do menor preço continua dominante. A Lei Federal nº 14.133/2021 também trouxe incentivos para que os órgãos públicos utilizem o instrumento auxiliar do registro de preços para compras passíveis de isenção de licitação. Isso traria mais transparência e poderia aumentar a concorrência, visto que realizar um registro de preços representa baixo custo para os fornecedores e pode oferecer um rol mais amplo de opções ao poder público nas compras diretas.

- Regulação da transparência de documentos durante o processo de licitação para evitar a identificação de concorrentes e suas propostas. Apesar do princípio da transparência ser um dos pilares das recomendações da OCDE, a identificação de empresas pré-qualificadas e de propostas quando o processo de licitação ainda está em curso aumenta a probabilidade de conluio e a manipulação de preços, prejudicando o princípio da integridade. A Lei Federal nº 14.133/2021 regulamentou a pré-qualificação como instrumento auxiliar, usado facultativamente em licitações, e, ao contrário da recomendação, exigiu que empresas pré-qualificadas e suas soluções sejam sempre disponibilizadas ao público. Além disso, a nova lei também proíbe a utilização de disputa por envelope fechado nas licitações por menor preço e maior desconto, o que seria uma boa forma de evitar conluio em disputas decididas exclusivamente por critérios de preço.

- Ação coordenada de órgãos públicos na punição de ilícitos. O relatório reconhece que são várias as autoridades responsáveis pela apuração de irregularidades envolvendo compras públicas, entre as quais os Tribunais de Contas, o Ministério Público, as controladorias internas e, em casos de carteis, o CADE. Como muitas vezes essas

[22] A Lei Federal nº 13.979/2020 autorizou a dispensa de licitação para contratações emergenciais durante a pandemia.

autoridades investigam os mesmos fatos, recomenda-se uma atuação conjunta para conferir segurança jurídica e coordenação na aplicação de sanções.

- Programas de integridade. A Lei Federal nº 14.133/2021 exige que empresas contratadas para executar obras e serviços de engenharia adotem programas de *compliance*.

4.3. Capacidades

A OCDE trata a profissionalização dos agentes públicos encarregados do tema como o principal fator das capacidades governamentais em compras públicas. Contudo, entre os países da OCDE existem grandes diferenças no grau de profissionalização dos agentes públicos que lidam com compras públicas. Os resultados mais recentes de acompanhamento pela OCDE da evolução do tema nos seus países-membros estão publicados em relatório de 2023, explorando dados de *survey* conduzido em 2020 (OECD, 2023b).

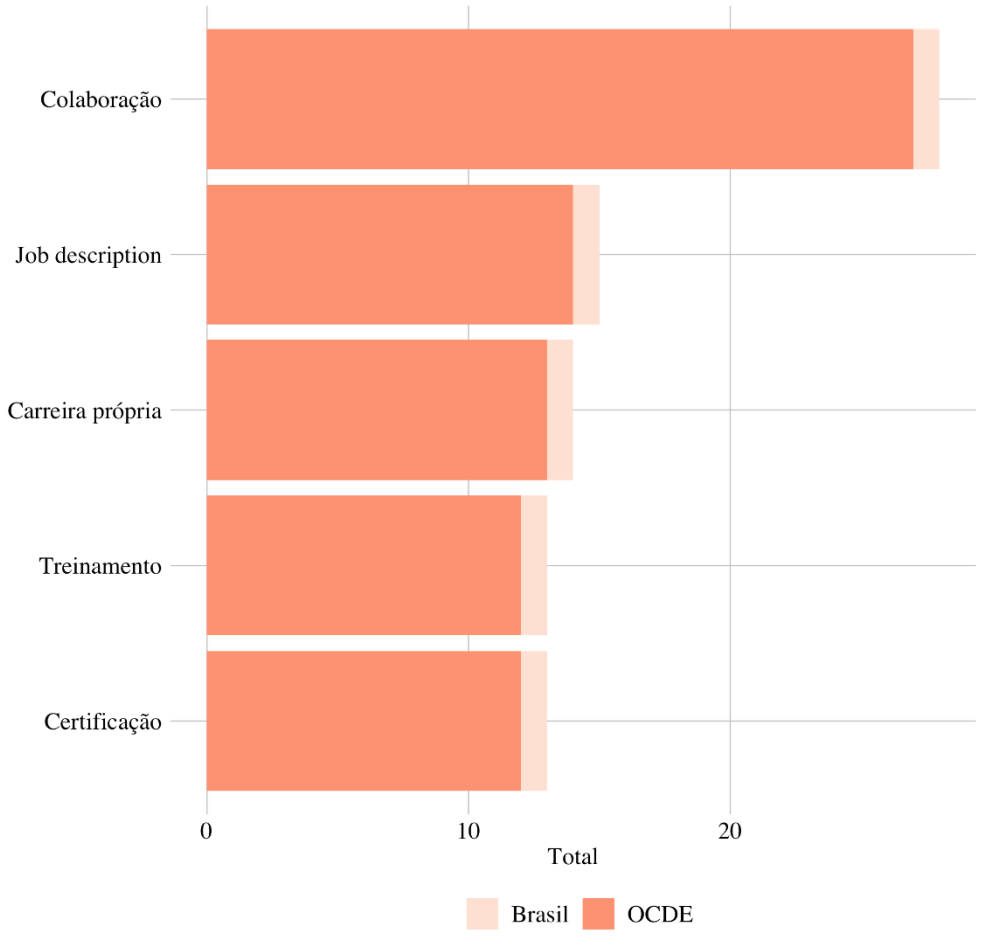
Entre os 34 países-membros da OCDE que responderam ao *survey*, apenas 13 indicaram ter carreiras próprias para lidar com compras públicas, apesar de esta ser uma recomendação clara entre os princípios aprovados em 2015. Ao lado disso, apenas 14 países indicaram descrever previamente as habilidades esperadas de agentes públicos alocados para trabalhar na área, e apenas 12 países promovem processos de certificação com agentes públicos para conferir-lhes treinamentos prévios e habilitá-los a trabalhar com compras públicas posteriormente. Um outro grupo de 12 países declarou oferecer treinamentos mandatórios aos agentes públicos que trabalham com compras públicas, embora não adotem a certificação. Por fim, uma quantidade mais expressiva, de 27 países, indicou manter colaborações com entidades externas, especialmente centros de pesquisa especializados, para produção e transferência de conhecimento aos seus agentes públicos da área de compras públicas. O *survey* de 2020, portanto, revela os seguintes indicadores de profissionalização das compras públicas:

- Tratamento das compras públicas como uma carreira específica nos quadros públicos;
- Descrição das habilidades necessárias para trabalhar como agente de compras públicas;
- Certificação para habilitar o trabalho como agente de compras públicas;
- Treinamentos mandatórios para agentes de compras públicas; e
- Colaborações com entidades de pesquisa e consultoria para transferência de conhecimento a agentes de compras públicas.

No que tange à certificação de agentes públicos para trabalhar com compras públicas, os poucos países da OCDE que adotam a prática oferecem cursos pelos quais os funcionários governamentais precisam de aprovação em prova e recebem a certificação do governo. Apesar do foco em servidores públicos, muitos países oferecem cursos e certificações abertos para o público geral. O relatório de 2023 destaca a experiência do Chile com o ChileCompra, em implementação desde 2006, após a determinação legal de que os oficiais de compras públicas no país deveriam ser certificados (OCDE, 2023). O governo chileno introduziu um programa geral de certificação em 2006, com o reconhecimento das funções de operador e supervisor de compras públicas. Em 2019, o programa evoluiu para segmentar a certificação em quatro possibilidades diferentes de carreira, incluindo as duas anteriores, mais as funções de advogado e auditor. A partir de 2022, o Chile iniciou um projeto-piloto com a OCDE para incluir no seu programa de certificação mais 17 competências, dentre as quais a OCDE destacou a especialidade em compras sustentáveis, a especialização para avaliação do melhor critério de seleção, e a capacidade de avaliação de impacto relacionada a compras públicas (OCDE, 2023).

O gráfico 3 mostra a incidência de medidas de capacitação em compras públicas nos países da OCDE e como o Brasil se posicionaria, havendo potencial para o país atender todos os indicadores.

GRÁFICO 3
Quantidade de países com medidas de capacidades



Fonte: OCDE (2023b).
Nota: A barra que mede o Brasil representa uma unidade de país a mais na contagem do *survey* da OCDE, que se aplicaria caso o Brasil houvesse respondido a pesquisa.

Diante do estágio atual limitado da profissionalização da carreira em compras públicas nos países da OCDE, a Lei Federal nº 14.133/2021 tem potencial para posicionar o Brasil favoravelmente. Com a nova lei, todas as entidades públicas no Brasil precisam ter ao menos as seguintes figuras, com as atribuições relacionadas:

- Equipe específica para compras públicas, com competências definidas em regulamento;
- Agente de contratação, selecionado entre servidores públicos concursados, para gerir cada compra desde a licitação até o final do contrato; e
- Comissão de contratação, estabelecida em substituição à figura singular do agente de contratação, para conduzir compras complexas.

Para viabilizar compras complexas, o poder público continua a poder contratar serviços de consultoria de empresas especializadas, que podem promover transferência de conhecimento. Além disso, a lei define que o poder público deverá criar escolas para certificar profissionais habilitados a atuar com compras públicas ou desenvolver meios de se certificar que esses profissionais têm formação adequada. No caso, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) do governo federal já oferece diversos cursos com certificação, e é provavelmente capaz de absorver tal atribuição, não sendo necessária a criação de uma escola. Apesar de ser um órgão federal, a ENAP oferece formação para funcionários públicos em todos os níveis da federação.

Os entes públicos brasileiros têm até o final de 2023 para se adequar à nova lei, e seus impactos sobre a profissionalização precisam ser futuramente apurados. De toda forma, na linguagem da OCDE, o Brasil já possui ao menos um quadro normativo para lidar com o tema a partir da vigência da Lei Federal nº 14.133/2020, o que não existia antes.

4.4. Digitalização

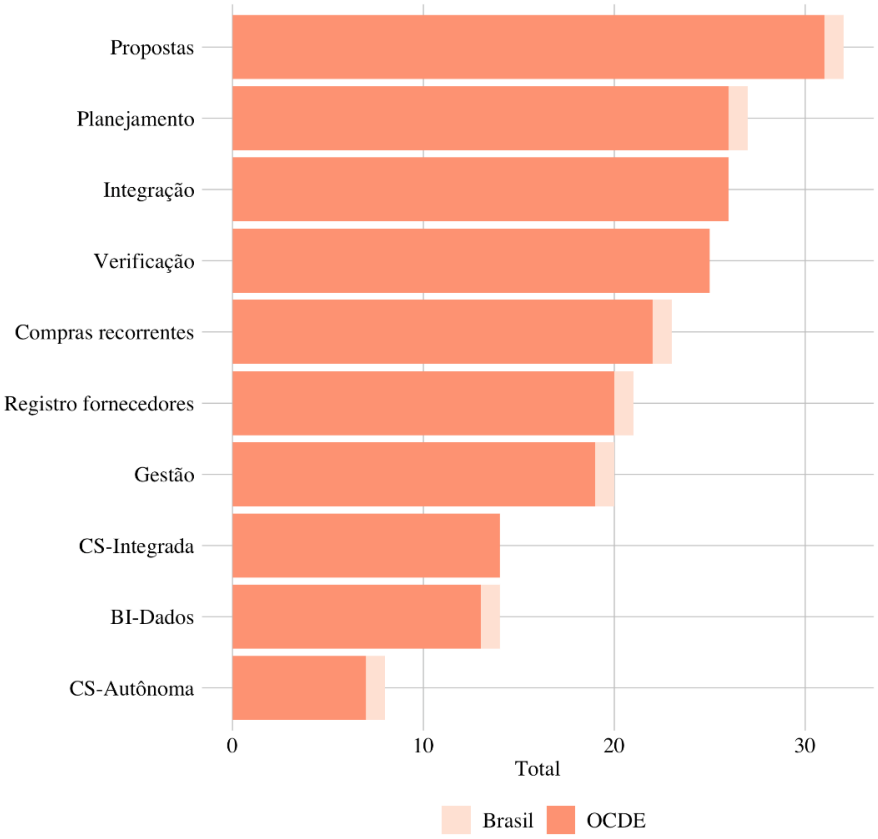
A digitalização é um tema central nas análises da OCDE, aparecendo em todas as publicações *Government at a Glance* desde 2017 e de forma mais padronizada que os outros temas. Como indicadores de digitalização, a OCDE verifica como seus países-membros utilizam meios eletrônicos para facilitar as seguintes atividades relacionadas a compras públicas:

- Publicação e planejamento das compras públicas (gráfico 4, planejamento);
- Envio de propostas por concorrentes (gráfico 4, propostas);
- Gestão do contrato (gráfico 4, gestão);
- Registro de fornecedores (gráfico 4, registro fornecedores);
- Facilitação de compras recorrentes, mediante catálogos eletrônicos (gráfico 4, compras recorrentes);
- Ferramentas de *business intelligence* para gestão e análise de dados (gráfico 4, BI-dados);
- Facilitação da integração das compras públicas com o orçamento público (gráfico 4, integração);
- Facilitação da verificação de disponibilidade de orçamento para as compras planejadas (gráfico 4, verificação);
- Plataforma digital integrada para compras sustentáveis (gráfico 4, CS-integrada); e
- Plataforma digital para compras sustentáveis não integrada (gráfico 4, CS-autônoma).

No último relatório *Government at a Glance* (OECD, 2023a), a digitalização foi pela primeira vez associada ao planejamento e monitoramento de compras sustentáveis. Como em outras áreas, a digitalização está longe de ser uniforme entre os países da OCDE, apesar da padronização dos indicadores. O último *survey* específico sobre o tema digitalização em compras públicas ocorreu em 2018 e seus resultados foram publicados no relatório *Government at a Glance 2021* (OECD, 2021a). Entre membros, parceiros e países em acessão, 32 países responderam esse *survey*. No *survey* sobre compras sustentáveis conduzido em 2022, a OCDE procurou também explorar como as ferramentas digitais para compras públicas cobrem o tema das compras sustentáveis (OECD, 2023b). A verificação dos indicadores variou bastante, como mostra o gráfico 4, que reflete ambos os *surveys* e indica ainda como o Brasil se posicionará na área uma vez que a Lei Federal nº 14.133/2021 seja completamente implementada.

Até recentemente, o Brasil possuía ferramentas digitais condizentes com o padrão da OCDE apenas para fins de transparência em processos de licitação e contratos administrativos, tema no qual os indicadores de digitalização não se concentram. As compras públicas realizadas via pregão pela legislação de 2001 já poderiam ser totalmente eletrônicas. Contudo, por falta de previsão legal, a licitação eletrônica em qualquer outra modalidade era vedada. Para o registro de fornecedores, o governo federal já possui um registro amplo no Comprasnet, que é acessível a qualquer órgão que deseje utilizá-lo para pesquisas. Além disso, o orçamento público e o planejamento das compras já é integrado por conta da Lei de Responsabilidade Fiscal, pela qual o governo precisa prever esse tipo de despesa nos orçamentos anuais.

GRÁFICO 4
Quantidade de países com medidas de digitalização



Fonte: OECD (2021a), OECD (2023a).
Nota: a barra que mede o Brasil representa uma unidade de país a mais na contagem do *survey* da OCDE, que se aplicaria caso o Brasil houvesse respondido a pesquisa.

A Lei Federal nº 14.133/2021 promete um grande avanço diante das tímidas iniciativas de digitalização antes existentes. A nova lei de licitações exige que, até o final de 2023, estejam disponíveis todas as funcionalidades de um novo modelo de Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).[23] As funções do PNCP serão as seguintes:

- Centralizar a divulgação de todos os documentos e informações que a lei demanda publicar;
- Servir como plataforma para a realização de licitações eletrônicas;
- Divulgar os planos anuais de contratações dos entes públicos;
- Divulgar catálogos eletrônicos de compras padronizadas;

[23] O PNCP já foi criado e está sendo implementado. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>. Acesso em: 13 jul. 2023.

- Divulgar todos os editais de credenciamento, pré-qualificação, licitação e avisos de contratação direta;
- Divulgar atas de registro de preços;
- Divulgar contratos e termos aditivos;
- Divulgar notas fiscais eletrônicas;
- Realizar registro cadastral unificado de empresas que contratam com o poder público;
- Oferecer painel para consulta de preços, banco de preços e sistemas de emissão de notas eletrônicas;
- Oferecer sistema de planejamento e gerenciamento de contratos administrativos;
- Realizar cadastro de atesto pelo cumprimento de obrigações a empresas contratadas;
- Integrar dados com o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep);
- Oferecer sistema de comunicação com a sociedade que possibilite o envio de reclamações, sugestões e resposta a demandas; e
- Promover abertura de dados sobre compras públicas por meio de APIs.

Os entes públicos federais precisarão aderir ao PNCP e os entes estaduais e municipais poderão ter portais próprios se estes forem compatíveis com o envio de informações para o PNCP.

De todos os indicadores do gráfico 4, o PNCP brasileiro deixa de cobrir os de integração digital entre planejamento orçamentário e de compras, assim como o que mapeia o uso de plataformas digitais integradas para compras sustentáveis, como resumido na tabela 6.

TABELA 6
Ferramentas digitais para compras públicas no Brasil a partir de 2024

Ferramenta	Medida
Publicação do planejamento das compras públicas	● Plano anual de contratações; e ● Sistema de planejamento e gerenciamento de contratos administrativos.
Envio de propostas	● Plataforma para realização eletrônica de licitações.
Gestão do contrato	● Sistema de planejamento e gerenciamento de contratos administrativos; ● Registro cadastral unificado; ● Sistema de emissão de notas eletrônicas; ● Cadastro eletrônico de atesto de obrigações; e ● Integração com Ceis e Cnep.

Registro de fornecedores	● Atas de registros de preços; e ● Registro cadastral unificado.
Facilitação de compras recorrentes	● Catálogo eletrônico; e ● Atas de registros de preços.
Ferramentas de *business intelligence* para gestão e análise de dados	● APIs para extração de dados permite a criação de ferramentas.
Mecanismos de integração do planejamento de compras com o orçamento	Não consta
Mecanismos de verificação do orçamento antes de lançar licitações	Não consta
Plataforma digital integrada para compras sustentáveis	Não consta
Plataforma digital autônoma para compras sustentáveis	● Plataforma digital do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) do governo federal.[1]

Nota: [1] A plataforma digital do PPI pode ser consultada em: <https://www.ppi.gov.br/>. Acesso em: 13 jul. 2023. Elaboração própria.

Embora não constem ferramentas ou dados específicos para compras sustentáveis no estágio atual do PNCP, a plataforma digital do PPI contempla meio ambiente como uma área de trabalho. Conforme os dados disponibilizados na plataforma, o PPI conta com 27 projetos em curso e concluídos na área ambiental, que podem ser acompanhados *online* desde a fase de planejamento até a fase de gestão contratual. O PPI contempla o apoio do governo federal a projetos federais, estaduais e municipais e disponibiliza dados por estado. Como os estados e municípios brasileiros também podem adotar programas de parcerias público-privadas, é possível que haja programas similares ao PPI federal liderados por outros entes federativos, com meio ambiente ou sustentabilidade sendo prioridades.

4.5. Eficiência

O conceito de *value for money* é central no planejamento de compras públicas, mas existem diferentes concepções de eficiência possíveis de guiar o governo diante dos seus objetivos de política pública na área. Na literatura sobre compras públicas, diferentes modelos de análise têm surgido para quantificar métricas de qualidade e incluí-las ao lado das métricas de preço na avaliação de impacto das compras públicas (DIMITRI, 2013).

No âmbito da OCDE, existem preocupações relacionadas a métricas tanto de preços como de qualidade. Mas mesmo os indicadores de preços são qualitativos na abordagem da OCDE para compras públicas. Nessa área, a OCDE tem como indicadores (OECD, 2019a):

- A criação de entidades centrais de compras públicas;
- A padronização de licitações e contratos para compras repetitivas; e
- A gestão de contratos de menor complexidade via ferramentas digitais para poupar recursos.

Os dois últimos indicadores também são indicadores de digitalização, como visto na seção anterior. As práticas em ambos não são unanimidade entre países-membros da OCDE, embora a adoção venha progredindo. Com a nova lei de licitações, o Brasil caminha para padronizar ainda mais suas compras de menor complexidade e para uma gestão digital de todos os seus contratos administrativos. Já a criação de uma autoridade ou entidade central para lidar com compras públicas é unanimidade entre os países da OCDE, embora nem sempre tal autoridade ou entidade sirva efetivamente para facilitar compras padronizadas.

Os últimos *survey*s da OCDE sobre o papel das autoridades centrais de compras foram realizados em 2014 e 2016 e seus resultados foram publicados no relatório *Government at a Glance 2017* (OECD, 2017). O Brasil foi um dos parceiros estratégicos respondentes em 2014, quando indicou ter uma autoridade central de compras públicas, capaz de promover eficiência:

- Agregando a demanda por bens e serviços de outras autoridades compradoras;
- Coordenando treinamentos em compras públicas; e
- Estabelecendo diretrizes para as compras de outras autoridades compradoras.

Como o *survey* foi respondido há quase 10 anos, seria difícil e, possivelmente, pouco proveitoso para os propósitos deste trabalho, resgatar a estrutura do governo federal objeto da resposta de 2014. De 2019 a 2022, o Ministério da Economia centralizou as atividades de compras públicas federais. Em 2019, sob a sua Secretaria de Gestão, uma Central de Compras foi criada para concentrar o planejamento e a execução de tarefas na área. O Decreto nº 9.745/2019, que criou essa organização, foi revogado em 1º de janeiro de 2023 pelo Decreto nº 11.344/2023. O Decreto nº 11.345/2023 alocou a Central de Compras no Ministério de Gestão e Inovação. Cada unidade federativa e ente público tem liberdade para criar autoridades

centrais para o planejamento e a gestão das suas compras públicas e, portanto, organizações e reorganizações estruturais similares ocorrem em estados e municípios a cada mudança de governo.

Como métricas de qualidade, a OCDE sugere a associação do conceito de *value for money* aos objetivos de compras estratégicas. Entende que gastos superiores à aquisição de um produto ou serviço tradicional já comercializado no mercado para propósitos como inovação, inclusão e sustentabilidade devem gerar retornos eficientes e externalidades positivas no longo prazo (OECD, 2019a). Cada país é convidado a adaptar seu planejamento estratégico aos objetivos estabelecidos nacionalmente. Embora isso não conste nos indicadores selecionados no relatório *Government at a Glance 2023*, um outro relatório recente da OCDE explorou dados da Comissão Europeia sobre a adoção de metodologias para apuração de externalidades ambientais no cálculo dos custos no ciclo de vida das soluções em áreas estratégicas (OECD, 2022).

Ao revisar e propor melhorias na iniciativa no campo em construção na Hungria, o relatório destacou a experiência dos Países Baixos (mencionada na seção 4.2, acima) com a ferramenta DuboCalc, que mensura a emissão de carbono e gases equivalentes no ciclo de vida de projetos de infraestrutura. Além dessa experiência, o relatório de 2022 indica uma metodologia diferente adotada na Áustria para o mesmo fim de medir emissões de gases de efeito estufa no ciclo de vida de projetos de infraestrutura. A outra experiência destacada na União Europeia está na Itália, que desenvolveu metodologia para apurar o consumo de energia no ciclo de vida de projetos de iluminação pública e intensivos em soluções de tecnologia da informação.

No Brasil, exemplos de relativização do critério de preço no conceito de *value for money* estão na possibilidade de dar margens de preferência a compras de maior valor, mas que representem o consumo de uma tecnologia nacional ou de uma solução que empregou bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, medidas já discutidas em seções anteriores. Uma outra inovação da Lei Federal nº 13.144/2021 demanda que o impacto ambiental da solução ofertada seja considerado como um custo indireto no cálculo do preço de soluções às quais possam ser aplicadas uma metodologia de apuração de custos no ciclo de vida, o que tende a prejudicar a competitividade de soluções mais danosas ao meio ambiente. A nova lei de licitações deixou em aberto para autoridades contratantes o desenvolvimento de metodologias de mensuração de efeitos ambientais em regulamentos próprios e nos editais de licitação, bem como a eleição de áreas prioritárias para usar esse tipo de metodologia de apuração de custos.

Assim, pode-se concluir que, diante de critérios de preço, o Brasil busca mais eficiência nas suas compras públicas de menor complexidade ao:

- Centralizar medidas de padronização na autoridade federal;
- Padronizar licitações e contratos em catálogos eletrônicos; e
- Gerir eletronicamente contratos administrativos.

Já em busca de mitigar externalidades negativas e gerar externalidades positivas, o Brasil:

- Pode conferir margens de preferência em compras públicas para tecnologia nacional;
- Pode conferir margens de preferência em compras públicas para reciclados, recicláveis e biodegradáveis; e
- Exige que o impacto ambiental seja considerado um custo indireto na definição do preço de uma solução.

Apesar dos indicadores qualitativos sobre eficiência em compras padronizadas e busca por objetivos secundários, a OCDE não dispõe de indicadores de economia efetiva em compras públicas após a adoção de tais medidas. Para apurar economias e avanços de qualidade efetivos, a organização sugere que os países-membros adaptem às suas realidades a Metodologia para Avaliação de Sistemas de Compras, conhecida como MAPS, a sigla para *Methodology for Assessing Procurement Systems*, uma ferramenta desenvolvida pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (DAC) em parceria com o Banco Mundial.[24] A iniciativa do MAPS também contempla ferramentas para o desenvolvimento de compras sustentáveis.[25]

5 RESUMO DA POSIÇÃO DO BRASIL NA ÁREA DE COMPRAS PÚBLICAS

Uma comparação sintética, ou mesmo sistemática, do Brasil com os países da OCDE na área de compras públicas é um exercício desafiador no recorte de governança pública para a área. Esta é a avaliação visto que a diretoria de governança pública da OCDE não desenvolveu índices para avaliar nenhum tema na área, o que torna difícil mesmo uma comparação interna entre os países da OCDE. Além disso, os temas são cobertos de forma fragmentada em

[24] Disponível em: <https://www.mapsinitiativeºrg/about/>. Acesso em: 8 jun. 2023.
[25] Disponível em: <https://www.mapsinitiative.org/methodology/supplementary-modules/sustainable-procurement/>. Acesso em 13 jul. 2023.

relatórios até o momento e, embora comportem algumas recorrências entre anos diferentes, não cobrem de forma sistemática as próprias recomendações da OCDE sobre compras públicas. Diante destas reflexões, os próximos parágrafos sugerem, dentro do possível, algumas conclusões sobre a posição do Brasil na área comparado aos países da OCDE.

Gastos com compras públicas é o único tema que aparece em todos os anos nos relatórios *Government at a Glance* consultados. Apesar de a OCDE não apontar orientações gerais sobre como os países devem realizar seus gastos na área, o tema não deixa de ser coberto porque os países precisam ter condições de mensurar o quanto a demanda governamental por bens e serviços representa do mercado local para conseguir formular políticas consistentes na área. Apesar de o Brasil não estar mapeado em todos os indicadores da OCDE sobre gastos com compras públicas, assim como outros países da OCDE também não estão, a contabilidade nacional dispõe de tais dados e poderia fornecê-los para a diretoria de governança pública.

No tema compras estratégicas, conforme o relatório *Government at a Glance 2023*, a OCDE deve passar os próximos dois anos aprofundando indicadores de compras sustentáveis. As práticas em compras sustentáveis têm evoluído entre os membros da OCDE, que na sua maioria possuem estratégias para o tema, mas ainda precisam aprofundar metas e metodologias para alcançar impactos desejados. O Brasil não respondeu o último *survey* sobre esse tema, mas as iniciativas inseridas na Lei nº 14.133/2021 e outras práticas em compras sustentáveis já em curso no país tem o potencial de posicioná-lo bem se um índice sobre o assunto for criado. O Brasil também tem iniciativas e práticas que o posicionam favoravelmente nos outros campos que a OCDE já explorou no tema compras estratégicas, que foram o apoio a PMEs e inovação, e outras medidas de conduta empresarial responsável.

No âmbito da conduta empresarial responsável, existe um tema que possivelmente toca o Brasil mais do que os países da OCDE no geral, que é a integridade na condução de compras públicas, dado o histórico do país de corrupção nesta área. O Brasil conta com diversas iniciativas para mitigar conflitos de interesse, conduta antiética e corrupção em processos de licitação e já contou inclusive com o apoio da OCDE para revisar regras na área. As recomendações foram em boa medida refletidas na nova lei de licitações, como abordado na seção 4.2.

Por fim, nos temas capacidades, digitalização e eficiência, a OCDE tanto sugere como mapeia algumas boas práticas, as quais não são nem integralmente, nem uniformemente incorporadas pelos seus países-membros. Pode-se afirmar que o Brasil se posicionaria de forma similar a vários países da OCDE se índices para mensurar tais temas fossem criados. Como o Brasil se posicionaria diante da média, caso critérios quantitativos de mensuração fossem

criados, é algo difícil de se avaliar diante do tipo de dado que a OCDE já coletou para cada tema, os quais consistem em respostas "sim" ou "não" para itens relativamente genéricos, que poderiam ser atendidos por variados tipos de quadros regulatórios ou práticas.

6 RECOMENDAÇÕES

O objetivo principal deste trabalho é servir de guia aos negociadores brasileiros no processo de acessão do Brasil à OCDE. Cumprir esse objetivo na área de compras públicas é dificultado por não haver ainda indicadores padronizados para cobrir as recomendações da OCDE na área. Existe também muita diversidade na adesão dos países-membros aos princípios de compras públicas e às boas práticas sugeridas, o que dificultou uma análise comparativa mais aprofundada do Brasil com outros países. Além disso, a maior parte dos dados utilizados pela OCDE para avaliar os países na área de compras públicas é obtida em *survey*s cujas perguntas e respostas não são por regra publicadas, o que levou à presunção da resposta do Brasil em vários temas.

6.1 Recomendações para autoridades, diplomatas, ou outros servidores negociando ou trabalhando em contato direto com a OCDE

Como sugestão para os negociadores brasileiros, cabe demonstrar o posicionamento do Brasil nos principais campos de análise que a OCDE explora nos países-membros, resumidos a seguir:

- Compras públicas é uma matéria de política pública no Brasil. Em todas as áreas avaliadas, diversos países da OCDE não divulgam informações ou respondem os *survey*s. O governo brasileiro deve salientar que possui condições de atender os questionamentos da OCDE sobre compras públicas, inclusive já adotando boas práticas em várias áreas.

- Gastos com compras públicas. O Brasil tem condições de informar seus gastos em compras públicas dentro do mesmo padrão dos países da OCDE, caso esse venha a ser um item de questionamento.

- Compras estratégicas. O Brasil adota diversas estratégias legais para promover inovação, competitividade das PMEs, proteção ambiental, inclusão de gênero, inclusão de pessoas com deficiência, inclusão de internos no sistema prisional e egressos, condições dignas de trabalho e promoção da integridade em compras públicas, sendo o

tema da integridade um capítulo especial na avaliação do país. Apesar da multiplicidade de temas e do bom posicionamento do Brasil, atenção especial deve ser dada às compras estratégicas na área ambiental pela OCDE no próximo biênio.

- Digitalização. O Brasil passará a adotar um padrão condizente com as propostas da OCDE na digitalização das compras públicas a partir do final de 2023.

- Capacidades. O Brasil passará a adotar um padrão condizente com as propostas da OCDE em capacidades para compras públicas a partir do final de 2023, com a criação das figuras profissionais e processos de treinamento e certificação definidos na nova lei de licitações.

- Eficiência. O Brasil adota medidas para promover a eficiência em compras públicas condizentes com o padrão da OCDE, usando critérios de *value for money* guiados pelo preço ou busca da qualidade via objetivos secundários, como promoção da inovação e proteção ambiental.

6.2. Recomendações para autoridades e gestores trabalhando na área de compras públicas no Brasil

A Lei Federal nº 14.133/2021 foi nominalmente celebrada pela OCDE no *Economic Survey* do país de 2020. O reconhecimento veio antes mesmo que a lei fosse promulgada, o que ocorreu em 2021. A OCDE influenciou a linguagem da nova lei. Temas descobertos, como a profissionalização das compras públicas, foram tratados conforme as recomendações da organização. Já em áreas como a digitalização, cujo progresso era lento há anos, tomaram contornos mais sólidos na nova lei, seguindo a maioria dos indicadores da OCDE na área.

Contudo, a nova lei de licitações ainda está sendo implementada e vai demandar um exercício enorme de coordenação do governo federal com estados e municípios. Além disso, várias matérias, incluindo a operacionalização do uso de compras públicas para objetivos secundários, ainda precisam de regulamentação para serem viáveis. Usar as ferramentas e recomendações da OCDE no processo de implementação e regulamentação da nova lei (pelo governo federal, estados e municípios) pode gerar eficiência e celeridade na adequação do país ao seu novo marco normativo, ao mesmo tempo em que fortalece o posicionamento do Brasil no tema das compras públicas perante a OCDE.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CALDWELL, N. et al. Promoting competitive markets: The role of public procurement. **Journal of Purchasing and Supply Management**, The 15th Annual IPSERA Conference 2005: Public Procurement. v. 11, n. 5, p. 242–251, 1 set. 2005.

DIMITRI, N. "Best value for money" in procurement. **Journal of Public Procurement**, v. 13, n. 2, p. 149–175, 1 jan. 2013.

HAFSA, F.; DARNALL, N.; BRETSCHNEIDER, S. Estimating the True Size of Public Procurement to Assess Sustainability Impact. **Sustainability**, v. 13, n. 3, p. 1448, jan. 2021.

KIVISTO, T.; VIROLAINEN, V. M. Public procurement spend analysis at a national level in Finland. **Journal of Public Procurement**, v. 19, n. 2, p. 108–128, 1 jan. 2019.

KREIN, J. D. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. **Tempo Social**, v. 30, p. 77–104, abr. 2018.

MCCRUDDEN, C. Using public procurement to achieve social outcomes. **Natural Resources Forum**, v. 28, n. 4, p. 257–267, 2004.

MOREIRA, Assis. Compras governamentais: após recuo na OMC, 'ajuste' com a UE. Valor Econômico, 2 jun. 2023, Genebra. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/assis-moreira/coluna/compras-governamentais-apos-recuo-na-omc-ajuste-com-a-ue.ghtml>. Acesso em: 13 jul. 2023.

OECD. **The Environmental Performance of Public Procurement: Issues of Policy Coherence**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003.

OECD. **Government at a Glance 2017**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2017.

OECD. **Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019a.

OECD. **Government at a Glance 2019**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019b.

OECD. **OECD Economic *Survey*s: Brazil, 2020a**. Disponível em: <https://wwwºecd-ilibraryºrg/economics/oecd-economic-*survey*s-brazil_19990820>. Acesso em: 2 fev. 2023.

OECD. **Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement.** OECD, 2020b.

OECD. **Government at a Glance 2021**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2021a.

OECD. **Combate a cartéis em licitações no Brasil: uma revisão das compras públicas federais, 2021b**. Disponível em: <https://wwwºecdºrg/competition/fighting-bid-rigging-in-brazil-a-review-of-federal-public-procurement-pt.htm>. Acesso em: 13 fev. 2023.

OECD. Life-Cycle Costing in Public Procurement in Hungary: Stocktaking of Good Practices. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2022.

OECD. Government at a Glance 2023. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023a.

OECD. **Professionalising the public procurement workforce: A review of current initiatives and challenges**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023b.

OECD; IDB. **Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020**. OECD, 2020.

RAUEN, A. T. Compras públicas de P&D no Brasil: o uso do artigo 20 da Lei de Inovação. **http://www.ipea.gov.br**, ago. 2015.

RAUEN, A. T.; BARBOSA, C. M. M. Encomendas tecnológicas no Brasil : guia geral de boas práticas. **http://www.ipea.gov.br**, 2019.

RIBEIRO, C. G. et al. Unveiling the public procurement market in Brazil: A methodological tool to measure its size and potential. **Development Policy Review**, v. 36, n. S1, p. O360–O377, 2018.

SCHAPPER, P. R.; VEIGA MALTA, J. N.; GILBERT, D. L. An analytical framework for the management and reform of public procurement. **Journal of Public Procurement**, v. 6, n. 1/2, p. 1–26, 1 jan. 2006.

SQUEFF, F. DE H. S. O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro. **www.ipea.gov.br**, jan. 2014.

TADELIS, S. Public procurement design: Lessons from the private sector. **International Journal of Industrial Organization**, Selected Papers, European Association for Research in Industrial Economics 38th Annual Conference, Stockholm, Sweden, September 1-3, 2011. v. 30, n. 3, p. 297–302, 1 maio 2012.

THAI, K. V. Public procurement re-examined. **Journal of Public Procurement**, v. 1, n. 1, p. 9–50, 1 jan. 2001.

THORSTENSEN, V. et al. (Coord.). Cadernos Brasil na OCDE: compras públicas. **http://www.ipea.gov.br**, jul. 2021.

VLUGGEN, R. et al. Sustainable Public Procurement—External Forces and Accountability. **Sustainability**, v. 11, n. 20, p. 5696, jan. 2019.

ANEXO ÚNICO (AO CAPÍTULO 2)

O presente anexo resume o conteúdo de cada recomendação da OCDE sobre compras públicas, conforme a normativa publicada em 2015. Cada recomendação vem na forma de um princípio, que conta com diferentes elementos.

1. Princípio da transparência

Envolve todo o ciclo dos processos de compras públicas. No momento da licitação, cabe prover acesso fácil, online, a todos os documentos pertinentes, com o mesmo nível de facilidade a todos os possíveis interessados, nacionais e estrangeiros, empresas, representantes da sociedade civil organizada e o público em geral. Tanto no momento da licitação, quanto no processo de contratação e gestão contratual, espera-se que os governos dos países da OCDE deem transparência à alocação orçamentária e aos fluxos financeiros pertinentes a todo o ciclo contratual. Em ambos os momentos, também cabe dar a devida transparência aos documentos licitatórios das empresas concorrentes e aos documentos relativos à execução do contrato, respeitadas informações corporativas sensíveis, como segredos industriais, códigos e algoritmos próprios, assim como demais direitos de propriedade industrial que impliquem sigilo.

2. Princípio da integridade

A OCDE espera dos governos práticas de prevenção à corrupção e promoção ao *compliance*. Do ponto de vista preventivo, espera-se do governo controles internos, programas próprios de ética e *compliance* anticorrupção, assim como monitoramento, com a inclusão de garantias anticorrupção no texto dos contratos. Também se espera o desenvolvimento de programas governamentais de integridade para o treinamento dos funcionários públicos envolvidos com processos de compras públicas. Espera-se, ainda, medidas de integridade em compras públicas coordenadas com as práticas gerais de integridade do governo, com a avaliação dos tipos de projetos mais sensíveis a má conduta, que a normativa da OCDE identifica exemplificadamente nas parcerias público-privadas. Por fim, exige-se dos governos a imposição de práticas de integridade de alto nível também das demais partes envolvidas na contratação, incluindo a empresa contratada, seus empregados e terceirizados, que devem seguir códigos de conduta, processos de gestão de conflito de interesse, práticas de transparência corporativa e altos padrões de ética corporativa.

3. **Princípio da competitividade**

Relaciona-se mais estritamente ao processo licitatório. A OCDE exige dos países um quadro regulatório sobre compras públicas com regras claras que ofereçam um ambiente institucional estável, com pouco espaço para conflitos entre normas. Também se espera que a documentação da licitação seja completa e proporcional à compra ou ao serviço desejado, sem especificações técnicas que ultrapassem o necessário para a demanda ou restrinjam a concorrência. Por fim, a OCDE orienta os países a limitar as compras públicas isentas de um processo licitatório, bem como evitar contratações com um só fornecedor.

4. **Princípio das compras públicas estratégicas**

Pressupõe que as compras públicas são parte de uma engrenagem maior na governança pública. Cabe aos países eleger objetivos secundários a perseguir por meio das compras públicas, considerando as prioridades governamentais, assim como estabelecer como associar tais objetivos secundários aos processos licitatórios e contratos, com metas e estratégias concretas de implementação. Também cabe estabelecer métricas para a avaliação de impacto das compras públicas sobre os objetivos secundários eleitos, o que implica em desenvolver ao menos um padrão de auditoria específico, senão técnicas apropriadas de gestão contratual.

5. **Princípio da participação pública**

Considera a relevância do diálogo tanto com a sociedade civil como com os atores do mercado. A OCDE espera que os países adotem processos de consulta pública durante a formulação dos processos de compra pública que confiram à sociedade a oportunidade de propor mudanças e oferecer sugestões, que devem ser obrigatoriamente consideradas pelo governo. Também se espera um diálogo aberto e transparente do poder público com o setor privado para levantar insumos, como preços, modelos de negócios e a disponibilidade da solução desejada no mercado. Durante o processo licitatório, os países também devem permitir o acompanhamento direto da seleção a partes interessadas externas a fim de conferir o máximo de transparência, com atenção e respeito a informações corporativas sensíveis.

6. **Princípio da eficiência**

Volta-se mais para o processo de compra do que para a gestão dos contratos. A OCDE considera que os países com um sistema de compras públicas centralizado e um arcabouço regulatório e institucional estável tendem a evitar desperdícios de recursos e compras duplicadas. Além disso, o uso de critérios técnicos quando pertinente, ter pessoal qualificado

para a seleção dos concorrentes e a associação do melhor modelo licitatório para o caso concreto são colocados como boas práticas em busca de eficiência na obtenção da melhor solução. A descrição técnica apropriada do produto ou serviço demandado também é vista como medida necessária para uma boa gestão do contrato posteriormente. No campo da eficiência, a OCDE enfatiza o uso de soluções digitais para a busca de mais *value for money* nos contratos e menos desperdício de recursos nas compras.

7. **Princípio da digitalização**

Norteia as demais recomendações da OCDE. Espera-se dos países da OCDE empregar tecnologias apropriadas para tornar as compras públicas mais transparentes e eficientes em todo o ciclo, desde o processo de licitação até a gestão e termo contratual. Além disso, é esperado ainda que os países mantenham as soluções digitais atualizadas para licitações, com o emprego de soluções que respeitem a privacidade e ampliem a eficiência.

8. **Princípio da capacidade**

Volta-se à qualificação dos funcionários públicos responsáveis pelas compras governamentais. Dentro do governo, a OCDE espera que os países-membros sejam capazes de contratar mão de obra altamente qualificada e especializada para planejar e gerir as compras públicas. Além disso, também se espera dos governos oferecer carreiras oficiais competitivas, com ingresso e progressão funcional baseada em mérito e mecanismos de insulação política (como estabilidade). Com o princípio da capacidade, a OCDE reconhece também a relevância da cooperação entre governo, mercado e universidade. A colaboração, em especial, com universidades e instituições de pesquisa deve estar presente para transferir conhecimento para os oficiais do governo e aperfeiçoar o conhecimento disponível sobre os processos de compras públicas e seu impacto.

9. **Princípio da avaliação de impacto**

Exige dos países-membros da OCDE principalmente um padrão de acumulação de dados sobre compras públicas a partir de indicadores coerentes que reflitam resultados, ganhos de eficiência e redução de custos eventualmente alcançados. Tais dados devem servir para uma avaliação periódica, assim como base para benchmarks e definições estratégicas.

10. **Princípio da gestão de riscos**

Demanda dos países-membros da OCDE ferramentas de monitoramento preventivo de mau funcionamento nos sistemas de compras públicas, no seu ciclo completo, e protocolos para solução de problemas nos processos licitatórios e no fluxo dos contratos, incluindo a capacidade de informação aos oficiais de compras públicas sobre a necessidade de agir.

11. **Princípio da responsabilidade**

Envolve a definição clara das responsabilidades das partes em todo o processo de compras públicas, da licitação ao fim do contrato. A má conduta deve ser objeto de sanções claras, com um sistema de verificação e punição efetivo. Cabe aos países-membros da OCDE receber e processar reclamações envolvendo compras públicas, sempre com uma devolutiva transparente e em tempo razoável. Além disso, devem exigir medidas para garantir que os sistemas de controle internos e externos (como auditorias externas) ao governo estejam presentes e em pleno funcionamento.

12. **Princípio da integração**

Implica na reconciliação dos processos de compras públicas com outras áreas pertinentes na governança pública. Espera-se a integração das compras públicas com a gestão das finanças públicas e a inclusão dos gastos com compras públicas nos orçamentos anuais e multianuais do governo. Também se espera a aplicação dos princípios e práticas gerais em compras públicas nos processos licitatórios voltados ao provimento de serviços públicos e infraestrutura, os quais normalmente envolvem contratos de concessão ou parcerias público-privadas.

CAPÍTULO 3

POLÍTICA E GOVERNANÇA REGULATÓRIA

Alketa Peci [1]

1. INTRODUÇÃO

No decorrer das últimas duas décadas, vários países da América Latina têm adotado um conjunto de reformas regulatórias, por vezes influenciados por organismos internacionais como o Banco Mundial e a OCDE (Peci 2016; 2020).

As reformas regulatórias dos anos 1990 focaram, principalmente, na criação das agências reguladoras independentes (ou autônomas) (ARIs). O crescimento das ARIs na região e no Brasil está amplamente documentado (Faria & Ribeiro 2002). ARIs foram criadas em setores de infraestrutura (telecomunicação, energia, gás, água), competição, nos setores sociais (meio ambiente, farmacêutico, seguro de saúde) e financeiro (banco central, seguros privados), entre outros. Por estas razões, a América Latina é considerada um marco do "estado regulatório" ou "capitalismo regulatório" (Jordana & Levi-Faur 2005; Levi-Faur 2005; Levi-Faur & Jordana 2006), com o Brasil liderando este processo (Peci 2020).

O final dos anos 2000 marca a ascensão da agenda de "melhoria regulatória". Esta nova onda de reforma foca na gestão do estado regulatório, orientada por uma visão do "governo como um todo". A melhoria regulatória foca no ciclo de vida das leis e regulamentações, desde os primeiros estágios de formulação de política até a sua implementação e monitoramento (Radaeli & Meuwesse, 2009:639). Desta forma, o foco setorial e centralizado em agências que marcou a primeira onda de reforma foi sendo gradualmente substituído pela orientação processual. Esta buscava incentivar a adoção de uma série de procedimentos que ampliavam o papel das evidências e participação de *stakeholders* em processos decisórios. A nova agenda de melhoria regulatória privilegiou a ideia de avaliar as regulamentações durante todo o seu ciclo de vida e em todos os níveis de governo (Kirkpatrick & Parker 2007). Os reguladores, particularmente na área de infraestrutura, foram alguns dos primeiros a adotarem esta agenda, particularmente influenciados pela OCDE (OECD 2008b).

---

[1] Professora Titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), Fundação Getulio Vargas (FGV), Rio de Janeiro. Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), período 2021-2023.

Em suma, enquanto as duas ondas de reforma buscam melhorar os resultados de política pública, cada uma recomenda um conjunto distinto de mudanças normativas. Vários países da América Latina adotaram esta nova agenda, com México e Brasil liderando os esforços (Peci 2016). Reformas similares foram sendo gradualmente expandidas em novos países, seguindo as recomendações da OCDE.

De acordo com a OCDE, as leis e as regulamentações são a base de políticas públicas e influenciam o dia a dia dos cidadãos, das empresas e das organizações sem fins lucrativos. Crises globais e problemas complexos de políticas públicas estão pressionando os governos a considerar como regular melhor, agora e para o futuro. Na visão da OCDE, a política regulatória foca no alcance dos objetivos governamentais por meio do uso de leis, regulamentações, e outros instrumentos que visam entregar melhores resultados econômicos e sociais e, consequentemente, melhorar a vida dos cidadãos e das empresas.

Neste contexto, e com base nestas premissas de ação, surge a reforma da "melhoria regulatória", a qual se reflete em um conjunto de estratégias, instituições, instrumentos e processos desenvolvidos ao longo dos últimos 30 anos. A agenda de melhoria regulatória tem como principal objetivo aprimorar o processo de tomada de decisão governamental, focando no desenho, adoção, revisão e *enforcement* das regulamentações (novas ou já existentes), assegurando que o arcabouço regulatório funcione tal como idealizado.

A reforma de melhoria regulatória é conceitualmente e empiricamente diferente da reforma regulatória. A reforma regulatória transformou substancialmente o próprio papel do Estado, introduzindo um conjunto de medidas de desestatização e ampliando a participação do setor privado na vida econômica e social, materializando um processo expressivo de surgimento de agências reguladoras de natureza independente. Entretanto, a reforma regulatória foi orientada, principalmente, por um foco setorial (e.g., energia, telecomunicações e afins) e resultou em consequências "imprevisíveis", entre as quais a excessiva agencificação, fragmentação e perda de visão do "governo como um todo" (Gonzalez & Peci, 2022).

Diferentemente, a reforma de melhoria regulatória não prioriza setores específicos, mas tem uma natureza mais transversal, estabelecendo padrões para o *rule-making* que independem das áreas finalísticas. Logo, o foco está no processo completo de regulamentação, introduzindo regras sobre como as regulamentações são formuladas, escolhidas, impostas, implementadas e avaliadas (Radaelli & Meuwese, 2009).

2. SUMÁRIO DOS INDICADORES

Os Indicadores de Política e Governança Regulatória da OCDE apresentam evidências atualizadas acerca de políticas regulatórias e práticas de governança adotadas por países membros da OCDE, como resumido na *2012 Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*.

Os indicadores mensuram três princípios desta recomendação: envolvimento dos *stakeholders (stakeholder engagement)*, análise de impacto regulatório (*regulatory impact assessment*), e avaliação *ex-post (ex post evaluation)*. Vale a pena destacar que a reforma de melhoria regulatória pode englobar outros instrumentos (Peci, 2011), tais como:

- Simplificação dos processos administrativos;
- Consolidação legislativa;
- Redução de barreiras administrativas;
- Avaliação de riscos;
- Padrões de consulta pública obrigatórios;
- Avaliação de sustentabilidade de regulamentações existentes ou novas; e
- *Standart cost model*.

A tabela 1 resume a orientação de cada um dos três princípios na visão da OCDE.

TABELA 1
Princípios de política e governança regulatória

Envolvimento dos *stakeholders*	**Análise de impacto regulatório (AIR)**	**Avaliação ex-post**
Ajuda a averiguar que as regulamentações foquem nas necessidades reais dos usuários, envolvendo os cidadãos, empresas, e sociedade civil, tornando as regulamentações mais inclusivas e facilitando o *compliance* com as mesmas.	Uma abordagem sistêmica para avaliar criticamente os efeitos positivos e negativos de regulamentações novas e já existentes – um dos elementos centrais de políticas públicas baseadas em evidências.	A avaliação das regulamentações existentes ajuda os governos a verificar que as regulamentações ainda mantêm seu propósito central. Podem oferecer *insights* importantes para melhorar o desenho das regulamentações e promover *accountability*.

Todos os indicadores que refletem estes três princípios são compostos. Este capítulo foca no envolvimento dos *stakeholders* e AIR, porque foram os indicador sobre os quais encontraram-se mais relatórios de avaliação sobre o caso brasileiro.

O indicador composto de envolvimento dos *stakeholders* mensura a adoção de boas práticas regulatórias quanto ao envolvimento das partes afetadas quando se elaboram novas regulamentações, incluindo métodos diferentes e abertura de consultas públicas, assim como transparência e mecanismos de retroalimentação (*feedback*). O indicador apresenta informações sobre quatro dimensões:

1. Adoção sistêmica. Investiga se existem requerimentos formais para o envolvimento de *stakeholders* e o quanto os *stakeholders* são envolvidos, na prática, nas fases iniciais e finais do processo de regulamentação.
2. Metodologia. Foca nos métodos e instrumentos usados para o envolvimento de *stakeholders*, incluindo períodos mínimos de consultas públicas e uso de *websites* interativos ou mídias sociais, e verifica a existência de documentos que guiam o envolvimento de *stakeholders*.
3. Transparência. Olha para o quanto os processos de envolvimento de *stakeholders* são disponibilizados abertamente para o maior espectro possível de *stakeholders*, e verifica como e se a perspectiva e os comentários dos *stakeholders* são considerados na prática.
4. Supervisão e controle de qualidade. Mensura se existem mecanismos de controle e avaliação externos para verificar a qualidade das práticas de envolvimento de *stakeholders* e para monitorar o engajamento dos *stakeholders*, e se estas avaliações são publicamente disponibilizadas para todos os interessados.

A pontuação máxima para cada uma das quatro dimensões de indicadores é 1 e a pontuação máxima agregada para o indicador composto é 4.

Os dados cobrem práticas adotadas no nível nacional em todas as áreas de políticas públicas e focam no processo de desenvolvimento de regulamentações (primárias e subordinadas).[2] Todos os países, com exceção de Estados Unidos e Turquia, fazem parte da base. A exceção para os Estados Unidos, para o qual são apresentados apenas os resultados das regulamentações subordinadas, leva em consideração que o poder Executivo nos Estados Unidos não inicia leis primárias.

[2] Leis primárias são regulamentações que devem ser aprovadas pelo parlamento ou congresso, enquanto regulamentações subordinadas podem ser aprovadas pelo chefe de governo, por um ministro ou pelo gabinete, isto é, por uma autoridade diferente do parlamento ou congresso. Ministro refere-se à função política de mais alto nível dentro de um portfólio. Alto funcionário refere-se a uma função de alto escalão em um ministério, por exemplo, um secretário permanente, chefe de departamento, secretário de estado, secretário-geral ou vice-ministro.

O indicador composto de envolvimento dos *stakeholders* apresenta uma visão geral das práticas de engajamento de *stakeholders* adotadas por cada país, mas não permite captar a complexa realidade da qualidade, do uso e do impacto deste engajamento. Por esta razão, a OCDE também realiza revisões aprofundadas para cada país (*in-depth reviews*) para complementar o indicador e encaminhar recomendações mais específicas sobre a reforma regulatória.

3. COMPARAÇÃO DO BRASIL COM PAÍSES DA OCDE

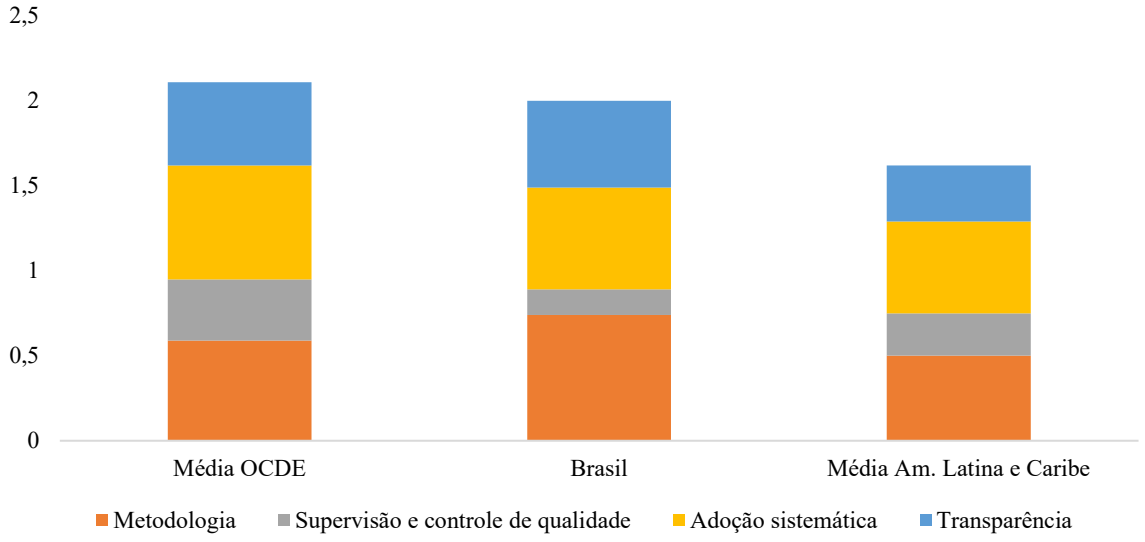
3.1 Posição comparativa do Brasil no envolvimento dos *stakeholders* e ARI

A OCDE atualizou os Indicadores de Política e Governança Regulatória para a América Latina em 2019 (lançado inicialmente em 2015 no LAC iREG 2016), reunindo dados sobre os sistemas regulatórios, com base nos quais se desenvolvem, implementam e se avaliam as regulamentações em 10 países da região, incluindo o Brasil. A governança regulatória tornou-se um capítulo central (*regulatory governance*) do relatório *Government at a Glance Latin America and the Caribbean* de 2020.

O LAC iREG foi construído com base em um questionário realizado pela OCDE em cooperação com o Banco de Desenvolvimento Interamericano em 2015 e 2019, que dedicou atenção especial à dimensão de envolvimento dos *stakeholders*.

De acordo com o relatório específico sobre o país (OECD, 2019), o Brasil aparece relativamente bem em termos do indicador composto do iREG para envolvimento dos *stakeholders*, numa posição próxima à média da OCDE e acima da média da região.

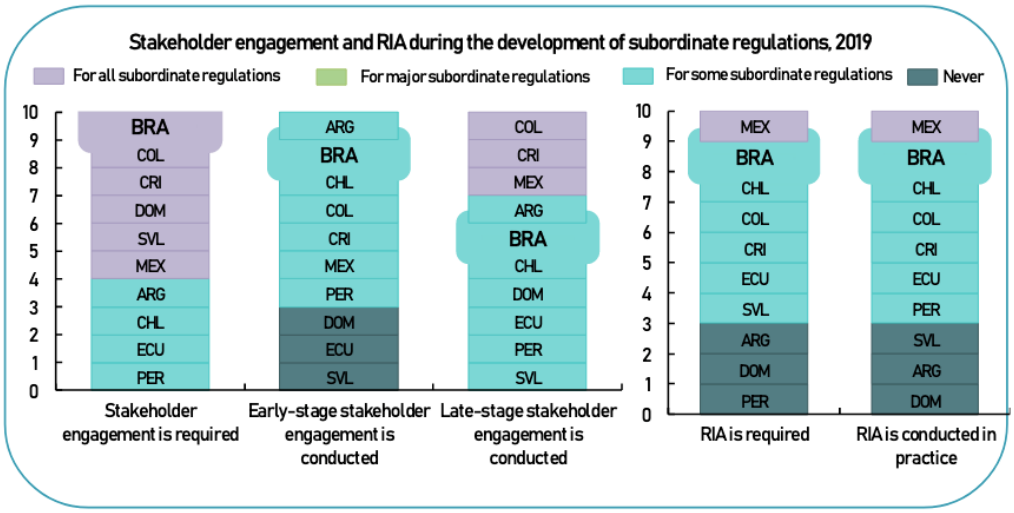
FIGURA 1
Indicator Composto iREG: envolvimento dos *stakeholders* no decorrer da legislação subordinada (2019)



Fonte: OECD (2019).
Nota: quanto mais práticas regulatórias defendidas na *OECD Recommendation on Regulatory Policy and Governance* um país implementou, maior a nota no IREG. Os termos no original são: *methodology* (metodologia), *oversight and quality control* (supervisão e controle de qualidade), *systematic adoption* (adoção sistemática), e *transparency* (transparência).

Numa análise mais detalhada e comparativa com outros países da LAC, observa-se que o Brasil performa melhor de que a maioria dos países da região, com exceção do México, país que já é membro da OCDE e que se destaca pelo papel desempenhado pelo seu órgão supervisor da qualidade regulatória, a Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Cofemer) (Peci, 2016).

FIGURA 2
Posição comparativa do Brasil no envolvimento dos *stakeholders* e Análise de Impacto Regulatório (AIR)



Fonte: OECD, 2019.

De fato, o governo federal brasileiro demanda o envolvimento dos *stakeholders* para a elaboração da legislação infralegal, e práticas de engajamento são comuns, seja nos estágios iniciais seja nos estágios mais tardios do processo de elaboração destas regulamentações. A AIR era demandada e adotada na prática para estas regulamentações e, com o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, todos os entes da administração pública federal devem fazer AIR para as propostas de novas regulamentações de interesse geral, melhorando ainda a posição do país neste quadro comparativo.

3.2 Dimensões da melhoria regulatória

O *peer review* sobre reforma regulatória no Brasil (OCDE 2022) analisa mais qualitativamente e em profundidade cada dimensão da reforma de melhoria regulatória. Este relatório será utilizado para compreendermos outras dimensões desta reforma que não foram analisadas comparativamente e quantitativamente vis a vis a posição dos países membros da OCDE.

Vale lembrar que a OCDE já recomendava ao país, desde 2008, a adoção da AIR, por meio do relatório *Brasil: fortalecendo a governança para o crescimento* (OCDE, 2008a), e não somente para as agências reguladoras, mas também para todos os órgãos e entidades com poder de regular (Peci & Sobral, 2011).

Sobre a AIR, o relatório reconhece que o governo federal avançou de maneira efetiva na implementação do instrumento, mas não definiu objetivos concretos e factíveis para a

adoção dessa ferramenta, e ainda falta um plano para comunicar essas expectativas de forma clara. Com os novos dispositivos legais, como a Lei de Liberdade Econômica e, mais especificamente, com o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, todos os entes da administração pública federal devem fazer AIR para as propostas de novas regulamentações de interesse geral. Entretanto, o relatório critica a falta de abrangência da AIR para incluir as leis primárias e os próprios decretos do poder Executivo submetidos ao Congresso.

Outro aspecto crítico é um sistema de AIR que busque entender seu progresso e suas deficiências. Embora, no último governo, a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) tenha elaborado um plano de implementação de AIR, o plano não prevê a avaliação do sistema de AIR e nem os indicadores necessários para avaliar a eficácia da AIR durante os estágios iniciais da sua implementação, verificando se a AIR está melhorando de fato a qualidade dos atos normativos.

Vale a pena enfatizar que outros trabalhos destacam o uso reduzido e formal da AIR no contexto internacional. Por exemplo, Fritsch et al (2016) analisaram um conjunto de AIRs elaboradas no Reino Unido e observaram que a AIR se restringia a testes simples de conformidade, apoiados em um pequeno número de variáveis (uma ou duas), pequeno conjunto de dados, e pesquisas qualitativas. Estas análises são corroboradas pelo estudo da National Audit Office (NAO 2006), que observou uma análise "pro forma" do instrumento. Dunlop et al. (2012), assim como Radaelli (2005; 2008), também consideram a AIR como um instrumento maleável, passível de ser ajustado pelos atores políticos para atender a interesses específicos.

Trigo (2022) coletou e avaliou AIRs realizadas pelas agências reguladoras brasileiras de 2016 a junho de 2021. Neste período, foram elaborados 1.734 atos normativos pelas agências reguladoras federais e realizadas 436 AIRs. A pesquisa observou que, por vezes, diversas AIRs foram utilizadas para referenciar a edição de mais de um ato normativo, sendo possível analisar um conjunto de 356 relatórios de AIR.

Para a avaliação das AIRs, foi elaborado um *scorecard*, com base nas recomendações do Decreto nº 10.411 de 2020 e nas próprias recomendações da OCDE (2008b). Importa destacar que a opção por referenciar o conteúdo do decreto tem por objetivo avaliar se os documentos produzidos pelas agências se encontram em conformidade com o estabelecido no decreto, condição que se tornou obrigatória a partir de 15 de abril de 2021. Importa destacar que o referido decreto foi elaborado a partir do documento intitulado *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório – AIR*, elaborado sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, com a colaboração das agências

reguladoras. Assim, os documentos foram avaliados segundo 44 diferentes critérios e outras 11 informações adicionais, por meio das quais se mediu o índice de conformidade das AIRs.

FIGURA 3
Índice de Conformidade - média por categoria de avaliação

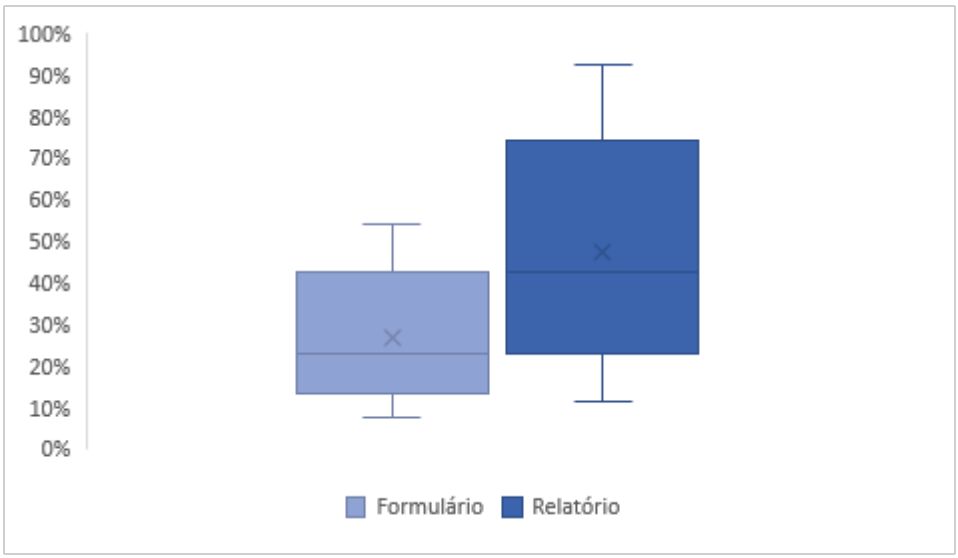
O grau de conformidade medido foi inferior a 33% em oito das doze categorias de avaliação, incluindo a definição do problema regulatório (15%), etapa de grande relevância na elaboração da análise de impacto regulatório.

A pesquisa observa que o uso de formulários padronizados foi identificado como prática majoritária entre as agências, especialmente naquelas em que a adoção da AIR se tornou obrigatória por força de normativos internos (64% das agências usam formulário padronizado). Nas agências em que a AIR não foi adotada de forma obrigatória (36% das agências), não foi identificada a utilização de formulários padronizados. Em contrapartida, algumas agências lançaram mão do recurso em todas as análises de impacto regulatório realizadas no período de análise.

Entretanto, a utilização de formulários para conduzir o processo de elaboração de uma AIR não conduz a um índice de conformidade mais elevado. De fato, o índice de conformidade das AIRs apresentadas sob a forma de formulários padronizados é menor em relação aos relatórios de análise de impacto (figura 4). Ainda que se evite falar no tamanho dos documentos

avaliados, foi encontrado um grande número de AIRs com cinco páginas ou menos (23,6%) e um número ainda maior de AIRs de até 20 páginas (71,5%), boa parte das quais apresentadas na forma de formulários (61,5%).

FIGURA 4
Grau de conformidade da AIR por tipo de documento



Entretanto, a pesquisa também observa que o índice de conformidade apresenta tendência de crescimento ao longo dos anos (figuras 5 e 6). À medida em que a experiência aumenta, o índice de conformidade geral das AIRs avaliadas aumenta, tanto na média global das agências como nos índices de cada órgão individualmente.

FIGURA 5
Grau de conformidade da AIR – variação por agência

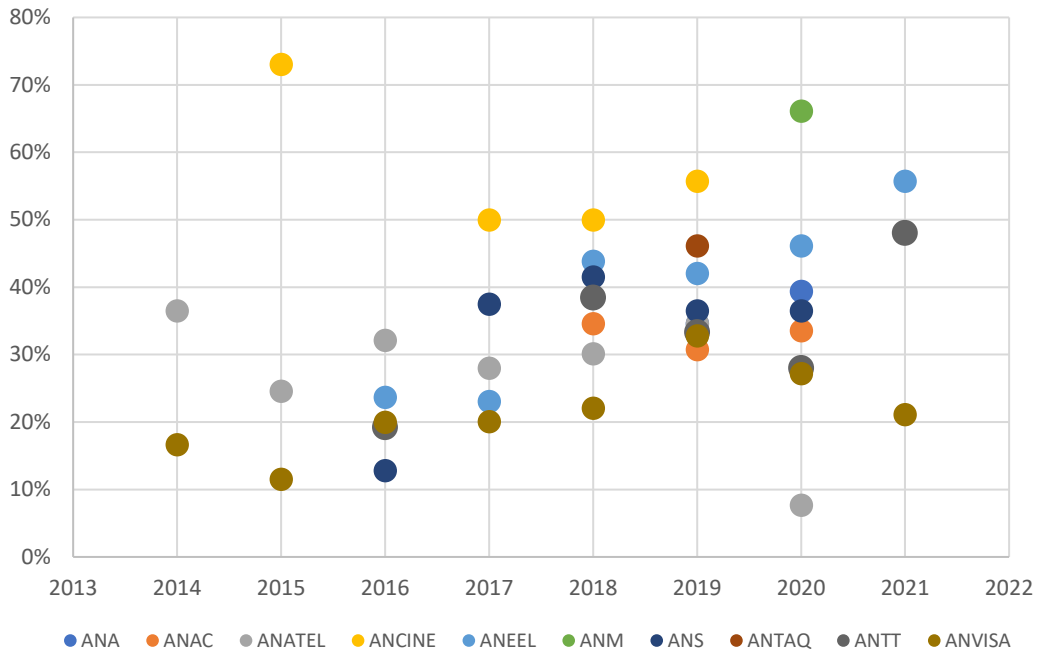
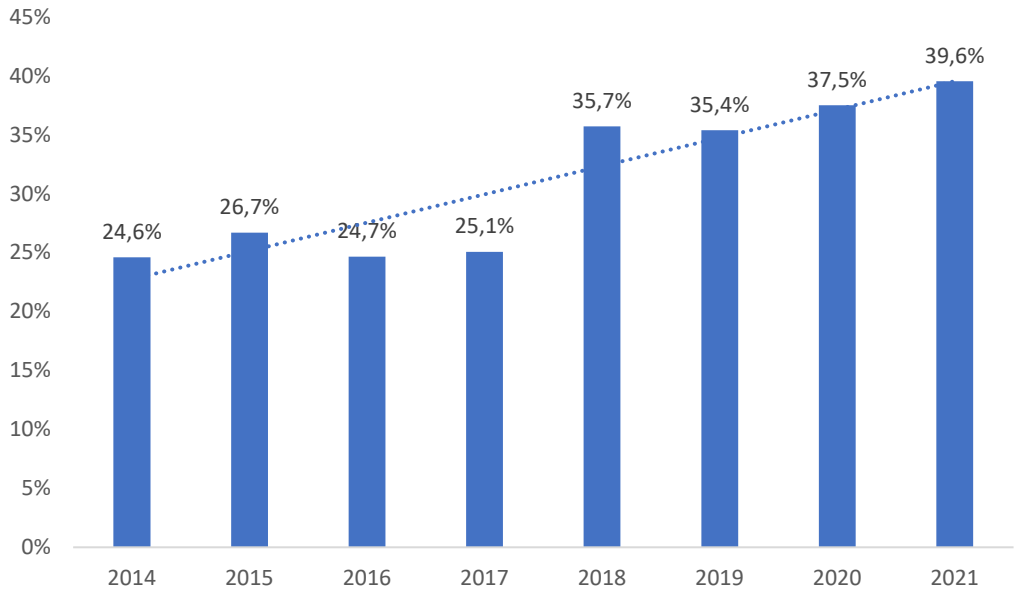


FIGURA 6
Grau de conformidade da AIR – média anual



Resumindo, embora a análise da adoção de AIR pelas agências reguladoras tende a indicar um uso formalístico do instrumento, particularmente após dispositivos legais que obrigam de forma indiscriminada sua adoção, existe uma tendência de aprendizagem ao longo do tempo.

Esta análise corrobora o relatório da OCDE (2022), segundo o qual a AIR deve ser proporcional à importância do ato normativo. Os formuladores de políticas devem direcionar a AIR para as propostas de regulação com o maior efeito esperado na sociedade. Considerando que, caso realizada corretamente, a AIR toma tempo e recursos, a profundidade da análise dependerá da importância do ato normativo que está sendo avaliado. As medidas normativas atuais, que não definem casos em que os ministérios e reguladores tenham que realizar AIRs mais aprofundadas, podem ser úteis para divulgar o instrumento. Com o tempo, a necessidade de definir critérios de proporcionalidade se tornará mais urgente, pois os escassos recursos públicos terão que ser direcionados de forma adequada.

O relatório também destaca que, embora as atividades de participação social tenham melhorado e se tornado uma prática generalizada, a consulta pública e as práticas para promover a transparência ainda não são uma parte importante da AIR, faltando uma integração entre as dimensões da melhoria regulatória.

O relatório reconhece que a implementação do Participa + Brasil (ver detalhes abaixo), uma plataforma digital com acesso aberto para consulta pública, permitiu que os ministérios aumentassem o alcance de suas consultas públicas por ferramentas *online*, ao mesmo tempo em que realizavam consultas informais com as partes interessadas especificas. Entretanto, o sistema de AIR ainda não adotou a consulta como um elemento central para todo o governo federal.

Ainda que exista a exigência legal de que os órgãos publiquem seus relatórios de AIR no *website*, a publicação das AIRs ainda é bastante reduzida, e adotada mais pelas agências reguladoras, muito em função das leis de criação destas últimas, que provinham muitos mecanismos de transparência e *accountability* (ver capítulo 4).

Por fim, embora o país tenha avançado muito na capacitação para AIR, via Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), e a SEAE tenha elaborado um guia completo para a realização da AIR e da avaliação ex-post em 2021, o desafio que permanece é consolidar uma cultura de antecipação dos problemas de políticas públicas via AIR entre os burocratas e regulocratas.

Interessante observar que o *peer review* avança em novas recomendações de estratégias de melhoria regulatória, que vão além do tripé privilegiado pela OCDE (envolvimento dos *stakeholders*, AIR, e avaliação ex-post). O relatório foca na revisão do estoque regulatório. A análise reconhece que o Brasil dispõe de estratégias para tornar os serviços públicos mais eficientes, reduzindo a carga administrativa para cidadãos e empresas (tais como a Estratégia de Digitalização de Serviços Públicos, o Caminho para os Top 50 países mais competitivos ou

a Política Nacional de Modernização). Entretanto, estas estratégias, assim como as ações planejadas para sua execução, não fazem parte de uma política bem definida, integrada e coordenada de simplificação administrativa.

Por fim, o Brasil começou a avançar na adoção da avaliação ex-post dos atos normativos com a publicação do Decreto nº 10.411/2020 e a criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). Este decreto determina que os órgãos federais realizem uma avaliação de resultado regulatório (ARR) para avaliar os objetivos originais dos atos normativos e outros efeitos observados. Diferentemente da AIR, o decreto fornece critérios gerais para a escolha dos possíveis atos normativos que serão submetidos à avaliação. Esses critérios incluem atos normativos com efeitos significativos na economia, a existência de problemas decorrentes da implementação do ato normativo, efeitos significativos em grupos específicos, análise de informações relevantes para a instituição, e ato normativo que atinja a marca de cinco anos de vigência. O decreto determina que todos os órgãos devem escolher pelo menos um ato normativo que integrará a agenda de ARR e publicar a avaliação nos seus *websites*.

A criação do CMAP também representa um avanço na avaliação ex-post. O CMAP é um órgão colegiado composto pelo (antigo) Ministério da Economia, Casa Civil da Presidência da República e Controladoria Geral da União (CGU). A competência do CMAP inclui políticas públicas financiadas por gastos públicos e subsídios. Vale observar que o novo Decreto nº 11.558, de junho de 2023 avança na institucionalização do CMAP, com os objetivos de: *i*) avaliar as políticas públicas selecionadas; *ii*) acompanhar a implementação das propostas de aprimoramento das políticas públicas avaliadas; e *iii*) apoiar o monitoramento da implementação de políticas públicas.

4. ANÁLISE CRÍTICA

A difusão da reforma de melhoria regulatória no Brasil deve muito ao papel de organismos internacionais (como a própria OCDE) e a um processo de colaboração profícua que se estabeleceu com a alta burocracia federal, via o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG). O PRO-REG foi criado por meio do Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, alterado pelo Decreto nº 8.760, de 2016 (Peci e Sobral, 2011). O programa 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.[3]

Entretanto, mudanças de governo vêm se refletindo em mudanças de atribuições em termos do sistema de política e governança regulatória no país. De forma geral, a Casa Civil, por meio da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG), esteve diretamente envolvida em ações relativas ao fortalecimento do Sistema Regulatório Brasileiro, mas com a criação do superministério de Economia, em 2018, outras secretarias vinculadas a este ministério assumiram papel relevante, a exemplo da SEAE.

O fato é que, como os dados mostram, desde o PRO-REG, o Brasil vem se destacando pela adoção de boas práticas de melhoria regulatória. Entre as boas práticas mais recentes, destaca-se a plataforma Participa + Brasil, uma plataforma digital criada com o propósito de promover e qualificar o processo de participação social, a partir da disponibilização de módulos para divulgação de consultas e audiências públicas, pesquisas e promoção de boas práticas.[4]

Embora o país apresente um desempenho comparativo relativamente bom em termos de indicadores compostos e individuais, existe um gargalo que dificulta melhorias mais substanciais. Este gargalo reflete a falta de demarcação conceitual, e consequentemente prática, entre agências reguladoras independentes e a agenda de melhorias regulatórias. Desde sua origem, a reforma de melhoria regulatória no nível federal teve como principal foco de aplicação as agências reguladoras independentes. Logo, alguns dos padrões recomendados por esta reforma, como a criação de um órgão de supervisão da qualidade regulatória (um arranjo institucional importante para o avanço da reforma) encontraram resistência por parte dos reguladores brasileiros, que temiam interferência na sua autonomia decisória (Peci e Sobral, 2011).

As avaliações da OCDE reconhecem a dificuldade de se avançar na agenda de melhoria regulatória sem a existência de arranjos institucionais claros responsáveis pela política regulatória. O perfil do país (2019) destaca o período transitório nestes arranjos institucionais. Desde maio de 2019, o (antigo) Ministério de Economia começou a assumir maiores responsabilidades de política regulatória, ao lado da Casa Civil. Este ministério tornou-se responsável pela coordenação e promoção das práticas reguladoras que se iniciaram com o PRO-REG. No período anterior, não existia um órgão responsável pela política regulatória. A

[3] Fonte: Casa Civil. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/sistema-regulatorio-brasileiro/historico-do-pro-reg.
[4] Disponível em: https://www.gov.br/participamaisbrasil/sobre.

OCDE recomenda a consolidação dos arranjos institucionais, o que parece uma tarefa desafiadora em face de novas mudanças políticas.

De fato, o *peer review* (OCDE 2022) observa que o governo brasileiro ainda não definiu com clareza a atribuição de responsabilidades quando se trata da implementação da AIR. A Lei nº 13.848/2019 sobre Agências Reguladoras conferiu ao Ministério da Economia, em especial à SEAE, atribuições referentes à supervisão da AIR. Entretanto, de acordo com a SEAE, a secretaria não é responsável pela implementação da AIR (que é elaborada pelos ministérios a quem as AIR são vinculadas e pelas próprias agências reguladoras, como visto acima). O papel da SEAE se concentra em fornecer pareceres sobre as AIRs apresentadas e divulgar as boas práticas. Sendo assim, há espaço para melhorias que garantam que cada órgão tenha um mandato claro em relação a cada função atribuída (ou seja, supervisão das AIRs, implementação e coordenação do sistema de AIR), e entenda claramente os processos e requisitos para minimizar o atrito e maximizar a conformidade.

Paralelamente, outros avanços legislativos consolidaram um ambiente favorável à dimensão do envolvimento dos *stakeholders*. A Lei Geral de Agências Reguladoras consolidou padrões de consulta e envolvimento de *stakeholders* para os reguladores, mas a OCDE avalia que estas consultas nem sempre são adotadas na prática e os reguladores variam nos padrões de consulta adotados: enquanto alguns anunciam antecipadamente quando a consulta deve acontecer, outros adotam consultas nas fases iniciais do processo de regulamentação. Outros reguladores diversificaram o uso de mecanismos de participação social.

Ainda, o *peer review* da OCDE (2022) observa que, embora as atividades de participação social melhoraram, elas não são parte importante da AIR. Mais uma vez, de acordo com o decreto da AIR (Decreto nº 10.411/2020), os ministérios são incentivados a realizar consultas públicas, mas não são obrigados por lei a fazer isso. Por outro lado, as agências reguladoras são as únicas explicitamente obrigadas a realizar essas consultas, uma vez que a obrigação está prevista na lei de criação das agências reguladoras. A principal recomendação é estender os requerimentos de consulta para todos os entes com poder de regulamentação.

Desde 2019, com a Lei de Liberdade Econômica e, mais especificamente, com o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, todos os entes da administração pública federal devem fazer AIR para as propostas de novas regulamentações de interesse geral. A Lei Geral de Agências Reguladoras já tornava obrigatória a AIR. As novas propostas legais vão no sentido correto ao indicar a AIR para todos os entes com poder de regulamentação, tornando-a obrigatória. Contudo, sem priorização orçamentária ou de outros impactos, e sem levar em

consideração as capacidades instaladas em cada órgão, corre-se o risco de que a AIR se torne um instrumento apenas formal.

O país avança mais lentamente na adoção da avaliação ex-post. O Guia de AIR recomenda recorrer-se às avaliações ex-post para regulamentações subordinadas em algumas áreas especificas (por exemplo, regulamentações aprovadas sem AIR devem ser avaliadas após dois anos). Esperava-se que o mais recente guia de ARR e a CMAP gerassem maiores avanços na avaliação ex-post, mas faltam dados para observar tanto o alcance dos resultados dentro do mesmo ciclo governamental como a continuidade destas práticas no governo atual. A OCDE recomenda expandir o uso de avaliações ex-post para criar complementariedades com o uso de AIR.

O último *peer review* publicado pela OCDE (2022) destaca que a estratégia dominante adotada no país tem favorecido a adoção de ferramentas específicas de gestão regulatória, em vez de criar um marco jurídico-institucional completo e abrangente para a política regulatória. Diversas funções de supervisão regulatória estão espalhadas por várias áreas e entidades administrativas, levando a lacunas de coordenação e dificuldades na definição de uma estratégia de longo prazo para a implementação de uma melhor política regulatória. Com vistas a superar estas lacunas, a OCDE (2022) recomenda:

- Definir e consolidar a maioria, se não todas, as funções de supervisão regulatória em um único órgão, com apoio político do mais alto escalão e arranjos de governança adequados.
- Promover uma abordagem holística da melhoria da regulação, reunindo as boas práticas regulatórias em um único documento de alto nível.
- Desenvolver uma estratégia de implementação dos objetivos das políticas em matéria de qualidade regulatória com metas claras e mecanismos de coordenação definidos.

Em síntese, o Brasil se encontra acima da média da OCDE no que diz respeito ao envolvimento dos *stakeholders* e avançou de maneira efetiva na implementação da AIR, adotando as melhores práticas internacionais. A área mais crítica em termos de posição é a avaliação ex-post, assim como a redução do estoque regulatório, áreas que começaram a entrar na agenda governamental mais recentemente.

5. RECOMENDAÇÕES

5.1. Recomendações para autoridades, diplomatas, ou outros servidores negociando ou trabalhando em contato direto com a OCDE

- Consolidar o lócus institucional responsável pela interface com a OCDE dentro da Casa Civil e mapear fluxos de processos claros e transparentes de encaminhamento e recebimento de demandas para os órgãos da administração pública.
- Divulgar, destacar e comunicar as boas práticas de governança regulatória já adotadas no país.

5.2. Recomendações para autoridades e gestores trabalhando na área no Brasil

- Reavaliar a posição e o papel do lócus institucional adequado para coordenar a política de melhoria regulatória como um todo, integrando as práticas de envolvimento dos *stakeholders*, AIR e avaliação ex-post;
- Revisar o Decreto nº 10.411/2020 para estabelecer critérios de priorização que evitem o uso apenas formalístico do decreto no dia a dia do setor público;
- Continuar com os esforços para criar uma base de dados robusta que forneça informações para as análises regulatórias, integrando os esforços do MDIC, Ministério da Fazenda, Casa Civil, ENAP e Secretaria de Governo Digital para auxiliar na produção, coleta e acesso aos dados para a AIR.
- Avaliar os esforços iniciais na direção da adoção da avaliação ex-post (guia ARR e CMAP) e institucionalizar e sistematizar os instrumentos de avaliação ex-post, assim como seus mecanismos de governança visando a melhoria de qualidade regulatória como um todo.
- Consolidar e comunicar adequadamente o potencial de iniciativas como o Participa + Brasil.
- Centralizar a produção normativa, consulta pública e a publicação das AIRs em um único *website*, cuja primeira opção é o portal Participa + Brasil, a exemplo de experiências internacionais como o regulation.gov.

REFERÊNCIAS

FARIA, P.L.C, RIBEIRO, S (2002) Regulação e os Novos Modelos de Gestão no Brasil. *Revista do Serviço Público* 53(3), 79–93.

GONZÁLEZ, C. I., & PECI, A. (2022). Regulatory reforms, normative changes, and performance: Evidence from the electricity sector in Latin America. *Regulation & Governance*.

JORDANA, J., & LEVI-FAUR, D. (2005). The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: Sectoral and national channels in the making of a new order. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, *598*(1), 102-124.

KIRKPATRICK, C, PARKER, D (2007) *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?* Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

LEVI-FAUR, D., & JORDANA, J. (2006). Toward a Latin American regulatory state? The diffusion of autonomous regulatory agencies across countries and sectors. *Intl Journal of Public Administration*, *29*(4-6), 335-366.

LEVI-FAUR, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *The annals of the American academy of political and social science*, *598*(1), 12-32.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2021). *Guia Para Elaboração De Análise De Impacto Regulatório (Air).* Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/arquivo/af_min_guia_tecnico_plano_plurianual_alta.pdf

PECI, A. O Estado Regulador na América Latina. In. Cavalcante, P. L. C. O., & Silva, M. S. O. (2020). Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, inovações e desafios.

PECI, A (2016). Latin America. In: Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2016). *Handbook of regulatory impact assessment*. Edward Elgar Publishing.

PECI, A. (2011). Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. *Revista de Administração de Empresas*, *51*, 336-348.

RADAELLI, C. M., & MEUWESE, A. C. (2009). Better regulation in Europe: between public management and regulatory reform. *Public Administration*, *87*(3), 639-654.

RADAELLI, C.M. (2005) Diffusion Without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment. *Journal of European Public Policy* 12(5), 924–843.

RADAELLI, C.M. (2009) Desperately Seeking Regulatory Impact Assessment: Diary of a Reflective Researcher. *Evaluation* 15(1), 31–48.

OECD (2022) *Reforma Regulatória no Brasil*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f7455d72-pt.

OECD (2020). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020.* In: https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2020-13130fbb-en.htm

OECD (2019) indicators of regulatory policy and governance. Latin America 2019. Brazil. In: https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Brazil-country-profile-regulatory-policy-en.pdf

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2008a) *Brasil: Fortalecendo a Governança Regulatória. Relatório Sobre Reforma Regulatória*. OCDE, Brasília.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2008b) *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for Policy Makers*. OECD, Paris.

CAPÍTULO 4

GOVERNANÇA DOS REGULADORES ECONÔMICOS

Alketa Peci [1]

1. INTRODUÇÃO

A governança dos reguladores econômicos é um tema central na OCDE. Os reguladores econômicos são agências governamentais, tipicamente definidas como órgãos autônomos, que têm como principal missão promover a competição em mercados regulados, determinando tarifas, regras e padrões regulatórios, e defendendo os consumidores – dentre outras funções. Sua dinâmica tende a ser diferente daquela das políticas setoriais desenvolvidas pelo braço executivo do governo (Casullo, Durant e Cavassini 2019).

As agências reguladoras independentes são um marco de vários países da América Latina (Gonzalez e Peci 2022). Elas surgiram após um processo estruturante de reformas econômicas voltadas para a privatização e liberalização dos mercados, marcando uma clara reorientação para uma economia de mercado desde o final dos anos 1980 (Guasch e Spiller, 1997; Melo, 2008). Embora a natureza e o grau de liberalização de mercados variem de um país para outro, as reformas se difundiram em setores diferentes e se traduziram em mudanças econômicas e políticas de larga escala, as quais buscaram responder à crise do modelo desenvolvimentista então predominante na região (Levi-Faur e Jordana, 2006). Para vários autores, a década de 1990 também transformou a região em um terreno fértil para o crescimento do número de agências reguladoras de natureza independente (Levi-Faur e Jordana, 2006; Gilardi, Jordana e Levi-Faur, 2006; Jordana, Levi-Faur, Marin, 2011; Mediano, 2020). Esse movimento, empiricamente expressivo, colocou a América Latina no centro de uma mudança institucional maior, considerada um marco contemporâneo da governança dos Estados modernos (Majone, 1994; Levi-Faur 2005), por muitos definido como Estado regulador (Majone, 1994) ou capitalismo regulatório (Levi-Faur, 2006). Conforme documentado por Levi-Faur e Jordana (2006) em um estudo de 19 países e 12 setores na região, o número de

[1] Professora Titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), Fundação Getulio Vargas (FGV), Rio de Janeiro. Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), período 2021-2023.

agências formalmente independentes pulou de 43 em 1979 para 138 em 2002 (Gilardi, Jordana e Levi-Faur, 2006; Jordana, Levi-Faur, Marin 2011).

Mas quais são as características institucionais que diferenciam as agências reguladoras de outros órgãos executivos do governo? E, em que medida estas características afetam o desempenho dos mercados regulados? As recomendações do Conselho da OCDE sobre Governança e Política Regulatória (2012) têm focado, principalmente, em três características: independência, escopo de ação e *accountability* dos reguladores.

A **independência** das agências reguladoras é, talvez, o aspecto mais estudado em pesquisas acadêmicas, e também o mais defendido por órgãos internacionais como o Banco Mundial e a OCDE. Mesmo assim, continua a ser um conceito difuso, pois muitas vezes a autonomia de gestão é confundida com independência política. De acordo com Jordana, Fernandez-i-Marin e Bianculli (2018), a *autonomia de gestão* se refere às capacidades administrativas e financeiras das agências, e em que medida elas são entidades administrativamente separadas dos ministérios ou entes supervisores. Em outras palavras, a autonomia de gestão das agências se refere à gestão de recursos humanos, ao controle das estruturas organizacionais e à autoridade sobre questões orçamentárias. A *independência política* se refere à capacidade de uma agência decidir sobre questões de sua responsabilidade sem interferência política. Engloba algumas dimensões analisadas também em outros trabalhos (Mediano, 2020), como duração fixa e continuidade dos mandatos de diretores, e revisões legislativas.

Parte-se da premissa de que, quando os reguladores são independentes do governo e da própria indústria regulada, podem garantir maior confiança de que as decisões regulatórias são tomadas de forma íntegra. Reguladores sinalizam "*credible commitments*" ao aderir a objetivos políticos de longo prazo (a exemplo da regulação de contratos de concessão de 20-25 anos, que vão além dos ciclos políticos eleitorais), garantindo que tais objetivos não serão abandonados em troca de interesses eleitorais ou setoriais de curto prazo (OECD, 2014). Reguladores independentes são um lócus de *expertise* técnica e, como tais, são mais bem posicionados para superar assimetrias de informação e tornar mais eficiente o processo de tomada de decisão (Huber and Shipan, 2002).

Outro aspecto analisado é o **escopo de ação** dos reguladores, uma vez que nem todos os entes reguladores têm os mesmos objetivos ou amplitude de ação em termos de revisão tarifária, investimentos, direitos de propriedade, barreiras de entrada em mercados regulados, entre outros. Os reguladores podem ter um escopo mais restrito, focando apenas em processos

de revisão tarifária, ou mais ampliado, abrangendo outras funções relevantes, por vezes até em termos de políticas de subsídio tarifário ou políticas de redistribuição.

Por fim, a concessão de autonomia ao regulador vem acompanhada de uma discussão em termos de ***accountability***, ou responsabilização dos reguladores. Eles prestam contas ao poder Executivo, Legislativo, Judiciário? Há outras formas de controle social?

2. SUMÁRIO DOS INDICADORES

Os Indicadores de Política e Governança Regulatória da OCDE apresentam evidências atualizadas acerca de políticas regulatórias e práticas de governança adotadas por países membros da OCDE, como resumido na *2012 Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Este relatório reconhece que o desempenho regulatório não depende apenas de regras e regulamentações bem desenhadas, e recomenda aos países "desenvolver uma política consistente acerca do papel e das funções das agências reguladoras, buscando assegurar maior confiança de que as decisões regulatórias são tomadas de uma forma objetiva, imparcial e consistente, evitando conflitos de interesse, vieses e influências impróprias" (OCDE, 2012:4).

A partir deste diagnóstico, os Indicadores de Governança dos Reguladores Setoriais mapeiam os arranjos de governança dos reguladores econômicos em alguns setores de infraestrutura.

Os indicadores são derivados de um questionário que é parte do *Product Market Regulation* (PMR *survey*). Os indicadores setoriais de PMR são compilados com base em respostas de autoridades nacionais a um questionário extenso. As informações refletem várias dimensões formais (*de jure*) de políticas públicas, incluindo a presença do Estado na economia, os operadores que controlam os setores regulados, o grau de abertura dos mercados à competição, a existência de instrumentos regulatórios que estimulam a competição, entre outros.

A parte de governança dos reguladores é respondida por tomadores de decisão situados em agências reguladoras e/ou nos ministérios respectivos. De acordo com entrevistas realizadas com a equipe da OCDE e materiais consultados, as respostas passam por um processo de validação interna na OCDE. O secretariado da OCDE revisa cada resposta recebida, buscando avaliar a compreensão das questões, aderência às categorias de perguntas fechadas, precisão, assim como completude das respostas. Nos raros casos em que os revisores da OCDE não conseguem contato com o respondente, eles partem para uma pesquisa independente,

consultando as respostas a outros questionários, *experts*, legislação nacional e *website* dos reguladores. Por fim, os dados são validados cruzando-os com fontes alternativas externas, outras bases de dados da OCDE ou entrevistas com *experts*, entre outras formas de validação.

Importante também observar que as perguntas vêm se modificando ao longo dos anos, inclusive nas versões de 2013 e 2018 quando foi incluído o Brasil. Isto limita a comparação entre as versões. As mudanças no questionário de 2018 foram particularmente marcantes na sessão de "independência", onde foram atualizadas algumas questões, buscando incorporar elementos que contribuem para uma cultura organizacional de independência, no lugar do foco excessivamente formal-legal da versão anterior.

Mudanças foram feitas também em termos de cobertura setorial. Os indicadores relativos aos reguladores econômicos foram introduzidos em 2013, cobrindo os setores de eletricidade, gás, telecomunicações, transporte ferroviário, aeroportos e portos. A segunda edição dos Indicadores da Governança dos Setores Regulados foi lançada em 2018. Refletindo os novos arranjos de governança dos setores regulados, os setores mudaram para energia, e-telecomunicações, transporte ferroviário, transporte aéreo e água.

De forma geral, os indicadores cobrem três principais componentes: independência, *accountability* e escopo de ação, resumidos no quadro 1.

QUADRO 1
Indicadores de Governança dos Reguladores Econômicos

Independência	***Accountability***	**Escopo de ação**
Mapeia o grau em que o regulador opera de forma independente e sem ser influenciado indevidamente pelo poder político ou pelo mercado regulado.	Cobre como o regulador presta contas (é *accountable*) aos vários *stakeholders*, incluindo o governo, o Legislativo, a indústria regulada ou o público em geral. Capta a aderência a instrumentos de gestão regulatória e verifica a coleta, o uso, a publicação e a divulgação de informações sobre o desempenho.	Verifica o conjunto de atividades que o regulador desempenha, desde a determinação das tarifas, padrões de *enforcement* e poder de sanção.

Fonte: OCDE (*surveys* de 2013 e 2018).

Importante observar que a dimensão de independência foca não apenas nos fatores *de jure*, mas também nos *de facto,* buscando responder a críticas relativas a mensurações já existentes de independência do regulador. Esta é uma grande vantagem do indicador construído

pela OCDE em comparação a indicadores alternativos usados em estudos realizados por outros organismos internacionais, como o Banco Mundial.

Para cada um dos cinco setores analisados, o questionário apresenta 77 perguntas fechadas.[2] Com 130 respondentes participando em 2018, o questionário capturou um total de 10 mil questões e uma média de 260 respostas por país. Seguindo a mesma metodologia do PMR, as respostas são codificadas numa escala de 0 (o arranjo de governança mais efetivo) a 6 (arranjos de governança menos efetivo). Os pesos são distribuídos de forma igual entre todas as questões e subquestões, evitando atribuir-se maior valor a alguns dos componentes de governança. Os pontos são agregados de forma a se calcular uma pontuação total entre 0 e 6 para cada componente.

Outras publicações oferecem recomendações adicionais sobre a política e governança dos reguladores. Por exemplo, a publicação *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: The Governance of Regulators* (2014) buscou desenvolver ainda mais as recomendações desta política, enquadrando-a nesta visão mais ampla da política regulatória e de governança, conforme sintetizado no quadro 2.

QUADRO 2
Base conceitual da política e governança regulatória

Políticas centrais	Atores, Instituições e Capacidades	Sistemas, processos e instrumentos
Mensagens estratégicas de orientação governamental que definem os princípios fundadores da regulação e forma de governo	Funções, papeis e capacidades dos diversos órgãos que buscam implementar, monitorar e impor um ambiente regulatório de alta qualidade	Práticas e procedimentos que são desenhados e implementados para assegurar a qualidade regulatória

Fonte: OCDE. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en#page17.

Estes princípios são dirigidos para todos os atores principais na arena regulatória: o poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, o mercado regulado, o público em geral e os próprios reguladores. Mas a forma como o regulador é criado, dirigido, controlado, capacitado e responsabilizado pelas suas ações faz diferença para o grau de confiança que lhe é atribuída e para a efetividade da regulação.

[2] O Anexo único ao presente capítulo contém as perguntas enviadas ao governo brasileiro sobre a governança dos reguladores econômicos nas áreas de independência e *accountability*. Observa-se que foram enviadas 76 perguntas para a área de energia e 55 perguntas para as demais áreas.

O documento constrói uma base de princípios para apoiar iniciativas que procuram melhorar o desempenho das agências reguladoras, partindo da premissa que reguladores eficientes e efetivos, que seguem boas práticas regulatórias de gestão e governança, são necessários para administrar e implementar as decisões regulatórias. A base busca oferecer:

a) Princípios para avaliar os arranjos existentes de governança e revisar os reguladores e sua gestão; e
b) Um guia para o desenvolvimento de arranjos de governança para novos reguladores.

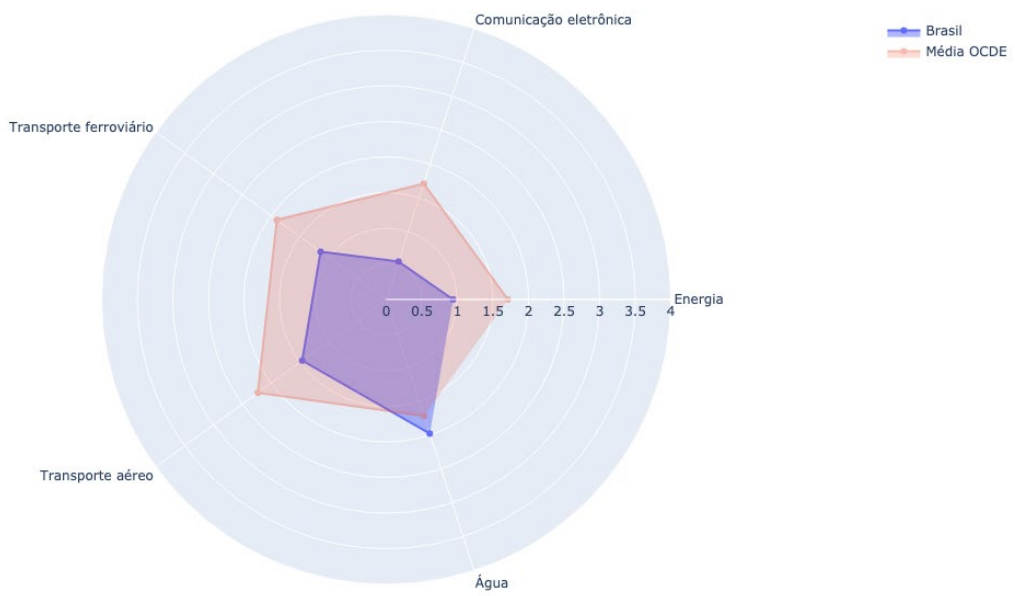
Os princípios da governança de reguladores se referem à:

1. Clareza de papeis: um regulador efetivo deve ter objetivos claros, com funções claras e conectadas, e com mecanismos para coordenar com outros entes relevantes o alcance dos objetivos regulatórios almejados.
2. Prevenção da influência indevida e manutenção da confiança: é importante que as decisões e as funções regulatórias sejam conduzidas com integridade para assegurar a confiança no regime regulatório.
3. Tomada de decisão e estruturação dos reguladores independentes: os reguladores demandam arranjos de governança que permitem seu efetivo funcionamento, preservam sua integridade regulatória e a entrega dos objetivos regulatórios dos seus mandatos.
4. *Accountability* e transparência: empresas e cidadãos esperam a entrega de resultados regulatórios e o uso adequado da autoridade pública e dos recursos para alcançá-los. Os reguladores geralmente são *accountable* perante os ministérios, o Legislativo, os mercados regulados e o público.
5. Envolvimento: bons reguladores estabelecem mecanismos de engajamento dos *stakeholders* como parte do alcance dos objetivos.
6. Financiamento: a quantidade e as fontes de financiamento para o regulador marcam suas operações e sua organização, não devendo influenciar as decisões regulatórias.
7. Avaliação do desempenho: é importante que os reguladores estejam conscientes dos impactos das ações e das decisões regulatórias. Isto favorece a adoção de melhorias de sistemas e processos.

3. COMPARAÇÃO DO BRASIL COM PAÍSES DA OCDE

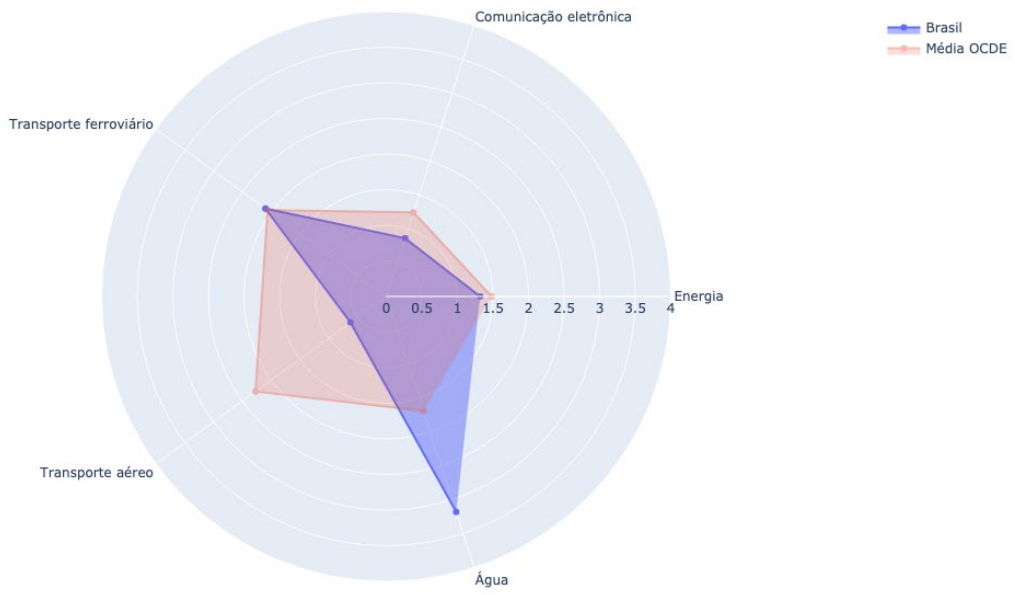
Para comparar a posição do Brasil com os países da OCDE, analisei os dados originados das respostas dos reguladores brasileiros ao questionário de 2018 com a média da nota dos países da OCDE para cada um dos setores regulados. Esses dados compõem os Indicadores de Políticas e Governança (iREG, em inglês), publicados nos relatórios *Government at a Glance*. Esses indicadores avaliam as dimensões da governança regulatória, quais sejam a independência, *accountability* e o escopo de ação em cinco setores da economia: energia, água, telecomunicações, transporte aéreo e transporte ferroviário. Através de notas atribuídas às respostas dos países nos questionários, é atribuída uma pontuação entre 0 e 6, e essas pontuações são agregadas por meio de médias das categorias para se obter a pontuação final de cada país. É importante observar que as mudanças no questionário e nos setores regulados impedem comparações de natureza longitudinal. Por esta razão, o foco está nas respostas de 2018.

FIGURA 3
Posição comparativa do Brasil no indicador "independência"



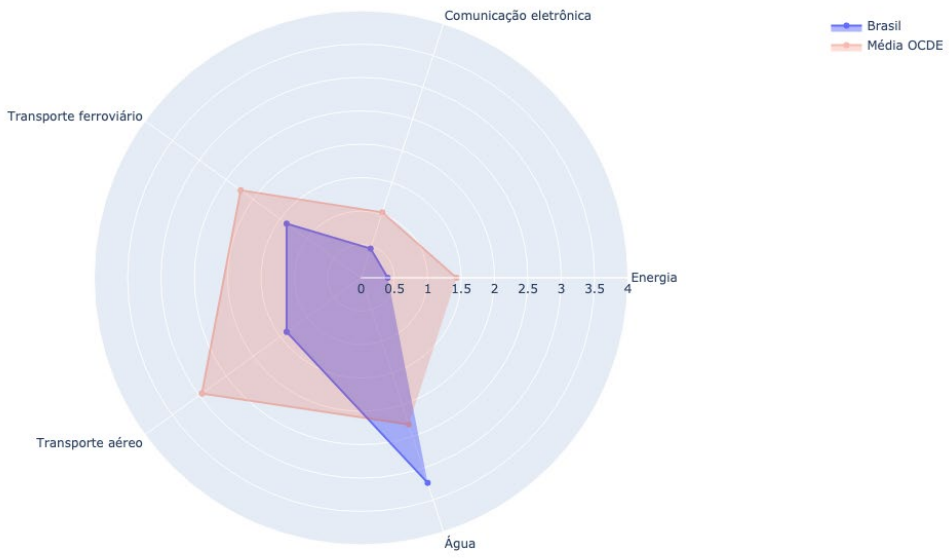
Fonte: OCDE. Valor máximo = 6. Quanto menor o valor melhor é a situação do país.

FIGURA 4
Posição comparativa do Brasil no indicador "*accountability*"



Fonte: OCDE. Valor máximo = 6. Quanto menor o valor melhor é a situação do país.

FIGURA 5
Posição comparativa do Brasil no indicador "escopo de ação"



Fonte: OCDE. Valor máximo = 6. Quanto menor o valor melhor é a situação do país.

Conforme se observa nas figuras, o Brasil encontra-se numa situação muito favorável nos indicadores, com destaque para setores como energia e telecomunicações. Isto, em boa parte, se deve ao fato que a criação das agências reguladoras brasileiras se deu no ápice da difusão do modelo de agência reguladora independente, advogado por organismos internacionais como Banco Mundial e a própria OCDE. Consequentemente, as leis de criação das agências reguladoras incorporaram muitas inovações institucionais que garantiram alguns mecanismos importantes de governança institucional (PECI, 2007).

A Lei n° 9.246, de 26 de dezembro de 1996, regulamentada pelo Decreto n° 2.335, de 6 de outubro de 1997, constituiu a primeira autarquia sob regime especial instituída pelo governo federal, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), com a finalidade de regular e fiscalizar a geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica. Uma série de dispositivos legais buscou garantir a sua autonomia financeira, assegurada por recursos oriundos da taxa de fiscalização dos serviços de energia elétrica. A Lei Geral de Telecomunicações (n° 9.472) criou também, na qualidade de órgão regulador do setor de telecomunicações, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), cuja regulamentação foi aprovada pelo Decreto n° 2.338, de 7 de outubro de 1997. A autonomia financeira da agência é assegurada pela administração do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL), criado pela Lei n° 5.070, de 7 de julho de 1966, cuja receita é composta de várias origens, inclusive por aquelas decorrentes do exercício do poder concedente. A Anatel foi a única agência cujo modelo foi amplamente discutido antes da privatização do setor.

A ANEEL e a Anatel foram os primeiros reguladores nacionais, criados sob a pressão da reforma regulatória internacional, como entidades públicas dotadas de autonomia em relação ao poder Executivo, a fim de regular os serviços públicos e os setores económicos considerados estratégicos para o Brasil. As primeiras agências reguladoras seguiram os princípios de independência segundo o formato internacional então estabelecido, providas de autonomia operacional e financeira, com mandatos fixos e não coincidentes com o Executivo para seus dirigentes, e com uma "identidade" própria a fim de garantir a independência inerente à atividade da regulação (PACHECO, 2003; PECI & CAVALCANTI, 2000; PECI 2007). O formato de independência já comprovado internacionalmente foi adotado sem muitas modificações no marco legal que sustentou a criação das primeiras agências reguladoras brasileiras no final da década de 1990. As outras agências foram criadas numa fase mais tardia

da onda de difusão regulatória e, sob pressão de vários grupos de interesse, com menos autonomia do que as primeiras agências reguladoras.

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) é a única que apresenta uma posição abaixo da média dos países da OCDE. A ANA, criada como uma agência reguladora de água, mais recentemente acumulou funções também na área de saneamento básico, refletindo o novo marco legal deste setor. Diferentemente das outras agências reguladoras analisadas aqui, a ANA é também responsável pela segurança hídrica, monitoramento hidrológico e da qualidade de água, eventos críticos, gestão integrada dos recursos hídricos, além da regulação e fiscalização. O Quadro A2,[3] no Apêndice, indica que, comparativamente a outros reguladores nacionais, a ANA apresenta piores indicadores de independência porque a legislação não especifica as competências dos membros do conselho diretor, os critérios para seu desligamento ou o período em que podem ocupar o cargo, abrindo espaço para menor autonomia do regulador. A ANA também não recebeu a pontuação máxima na maioria dos indicadores de *accountability* em comparação aos pares nacionais.

De qualquer forma, vale destacar que a situação dos reguladores brasileiros continua a ser positiva, uma vez que o quadro não indica nenhuma agência com indicadores próximos a 6 (pior nota). Esta também e a situação de boa parte dos reguladores na América Latina. Conforme destacam Durand e Pietikäinen (2020), boa parte das agências reguladoras na América Latina foram criadas como reguladores independentes durante as ondas de liberalização de mercados nos anos 1990. De forma geral, os indicadores dos reguladores nesta região demonstram boas práticas de independência e *accountability*, com maior destaque para as áreas de energia e e-comunicação e piores indicadores nas áreas de transporte e água, como no caso do Brasil. A pontuação dos reguladores da região é favorável em comparação aos países da OCDE, com os setores de transporte ferroviário, aéreo e água demandando maiores melhorias.

Para se analisar em mais detalhes como cada uma das agências reguladoras federais se posiciona em termos de independência e *accountability*, destacam-se as áreas onde o país recebeu não recebeu a avaliação máxima (destacadas em vermelho, no quadro A2, no apêndice), de forma transversal, em cada um dos setores. A dimensão *escopo de ação*, conforme destacado acima, se refere ao acúmulo de funções e atividades sob a responsabilidade do órgão regulador, diferenciando agências com maior ou menor número de funções em áreas como padrões de qualidade de consumo, códigos de conduta, poder de sanção, resolução de

[3] O quadro A2 apresenta as áreas onde os reguladores brasileiros não recebemos pontuação máxima.

disputas, aplicação de multas, entre outras. Como tal, não será objeto de análise qualitativa, porque o acúmulo de funções é determinado pelo legislador, embora possa influenciar a qualidade de mecanismos de governança como independência e *accountability* do regulador.

O quadro A2 no Apêndice apresenta, de forma detalhada, estas áreas críticas. É importante observar que o questionário enviado apresenta pequenas modificações e edições a depender do regulador respondente. Para alguns reguladores, foram encaminhadas mais perguntas (a exemplo da ANEEL, reguladora de energia) do que para outros. As perguntas e respostas foram mantidas na versão original em inglês para evitar distorções de compreensão. As áreas em vermelho são áreas críticas na avaliação da OCDE. Nem todas as agências brasileiras receberam avaliação crítica nas áreas destacadas. Importante observar também que a resposta "não/não aplicável" significa que a prática não existe ou não está prevista na legislação. Conforme destacado anteriormente, observam-se diferenças nas perguntas direcionadas aos reguladores setoriais, mas aqui o foco está nas áreas transversais mais críticas.

Como se pode observar do quadro A2, os pontos críticos transversais, que afetam negativamente a avaliação de todos os reguladores brasileiros, estão mais concentrados na dimensão de *accountability* que na de independência. Os aspectos mais críticos quanto à independência são: duração anual do orçamento para todas as agências; vinculação com a estratégia de longo prazo do poder Executivo; e falta de um processo de seleção mais independente e profissional para diretores das agências, via comitês de busca e seleção. A análise também revela as diferenças em termos de mecanismos formais de independência entre os reguladores nacionais, destacando-se a posição mais confortável da ANEEL e Anatel.

A dimensão de *accountability* aparece como a mais crítica, principalmente devido ao fato de que os reguladores brasileiros coletam e disponibilizam poucos dados sobre a avaliação do desempenho em múltiplas dimensões. A disponibilização de dados e informações sobre o desempenho organizacional e corporativo aparece como a área mais frágil na avaliação dos reguladores brasileiros, enquanto dados e informações sobre o desempenho da indústria regulada são ofertados mais facilmente pelo regulador.

Qualitativamente, é importante observar que estas são também as áreas onde os reguladores dos países da OCDE possuem maiores fragilidades. O *Government at Glance 2023* (OCDE 2023) foca, por exemplo, em recomendações que buscam consolidar a independência, na prática, dos reguladores dos países afiliados, consolidando as fontes de recursos humanos e orçamentários que eles recebem. O relatório destaca que vários reguladores enfrentam limites na contratação de equipes, precisando de aprovação do ministério para recrutar. As mesmas

restrições se aplicam aos orçamentos dos reguladores. Na prática, nos países do OCDE, 19 dos 25 reguladores na área de energia, 12 dos 15 reguladores de e-comunicação, 14 dos 17 reguladores de transporte e 8 dos 12 reguladores na área de água dependem de um órgão superior (OECD 2023). A OCDE recomenda mecanismos transparentes e responsáveis para financiar e equipar com recursos humanos qualificados competentes as agências reguladoras.

4. ANÁLISE CRÍTICA

Assim como no processo de difusão da reforma de melhoria regulatória, a governança dos reguladores brasileiros foi consolidada sob a recomendação de organismos internacionais como a OCDE e o Banco Mundial. O Brasil se destaca na adoção de mecanismos formais de independência e *accountability* no processo de criação e consolidação dos reguladores de infraestrutura no nível federal, conforme destacado na análise comparativa acima citada.

Se complementarmos esta análise com os dados do relatório de *peer review* – a revisão sobre a Reforma Regulatória no Brasil – publicado em 2022, a posição do país em termos de governança dos reguladores também aparece como positiva. O relatório identifica áreas potenciais de reformas para tornar a regulação e os arranjos institucionais do país mais alinhados às boas práticas internacionais. A análise é realizada por meio de duas "lentes": os indicadores de Regulação do Mercado de Produtos (PMR) da OCDE e os instrumentos da OCDE sobre reforma e governança regulatória, dirigidos pela Recomendação do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória e Governança de 2012.

De forma geral, vale a pena destacar que a revisão considerou que as áreas de reforma mais críticas para o país são a governança das empresas estatais, a interação entre formuladores de políticas e grupos de interesse, e os setores de rede e serviços profissionais. Na área de governança regulatória, o relatório avaliou os esforços do Brasil para melhorar a qualidade regulatória, indicando a importância de instituições de supervisão e ferramentas eficazes de gestão regulatória, tais como avaliação de impacto regulatório, participação social, e avaliação ex-post dos atos normativos. Entretanto, a revisão não destacou nenhum ponto problemático relativo à governança dos reguladores, sustentando a avaliação positiva acima citada.

Contudo, conforme acima citado, os indicadores da OCDE focam demasiadamente na dimensão formal-legal em detrimento de práticas reais de governança. Esta talvez seja a principal crítica aos indicadores da OCDE. Será que indicadores formais de independência e *accountability* refletem a real dinâmica dos reguladores?

De fato, existe uma distância razoável entre a mensuração *de jure* e *de facto* da governança dos reguladores, não apenas no caso brasileiro, mas também no contexto internacional. Práticas de sabatina dos reguladores no Senado podem se tornar pro forma caso questionem apenas raramente as indicações do Presidente. Embora tenham garantia de autonomia financeira assegurada por meio de recursos oriundos da taxa de fiscalização dos serviços, os recursos orçamentários podem e são contingenciados, como no caso de outros órgãos da administração pública direta e indireta. As trajetórias dos reguladores mostram que as dinâmicas de captura dos reguladores brasileiros respondem a diversas fontes: políticas, de mercado e da própria burocracia (Peci, Santos e Araújo, 2021). E estes são apenas alguns exemplos que ilustram que pode existir uma distância entre as dimensões formais e reais de independência e *accountability* dos reguladores brasileiros. Entretanto, as tentativas de influência política no decorrer da pandemia (a exemplo da Anvisa no caso da aprovação das vacinas contra a Covid-19) revelaram a importância dos mecanismos formais de independência e da sua consolidação no arcabouço jurídico-institucional de governança.

Mesmo na dimensão formal, as avaliações da OCDE revelam alguns espaços de melhoria para os reguladores brasileiros. Na dimensão da independência, destaca-se o aprimoramento dos processos de seleção de diretores de agências e as dotações orçamentárias anuais. Na dimensão de *accountability*, é necessário que os reguladores brasileiros reflitam, coletem e disponibilizem dados sobre o seu próprio desempenho organizacional e operacional.

Destaco também que as agências reguladoras foram o principal lócus de introdução de inovações de melhoria regulatória, desencadeadas pelo Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG). O PRO-REG foi criado por meio do Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, alterado pelo Decreto nº 8.760, de 2016 (Peci e Sobral, 2011). O programa 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.[4]

Embora esta conjugação de esforços tenha sido importante para manter a vitalidade da governança dos órgãos reguladores federais, ela também contribuiu para a confusão conceitual que reina nos dias de hoje entre a reforma de melhoria regulatória e a governança dos reguladores. A despeito do desempenho comparativamente positivo em termos de indicadores compostos e individuais na área de melhoria regulatória e de governança dos reguladores, a

[4] Fonte: Casa Civil. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/sistema-regulatorio-brasileiro/historico-do-pro-reg.

falta de demarcação conceitual e, consequentemente, prática, entre agências reguladoras independentes e a agenda de melhorias regulatórias é um importante gargalo: alguns dos padrões recomendados por esta reforma, como a criação de um órgão de supervisão da qualidade regulatória (um arranjo institucional importante para o avanço da reforma) encontraram resistência por parte dos reguladores brasileiros, que temiam interferência na sua autonomia decisória (Peci e Sobral, 2011).

Adicionalmente, conforme destacado em outro capítulo deste trabalho (capítulo 3), mudanças de governo vêm se refletindo em mudanças de atribuições do sistema de política e governança regulatória no país. De forma geral, pode se observar que a Casa Civil, por meio da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG), esteve diretamente envolvida em ações relativas ao fortalecimento do Sistema Regulatório Brasileiro, mas com a criação do superministério da Economia, em 2018, outras secretarias vinculadas a este ministério assumiram papel relevante, a exemplo da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE).

As avaliações da OCDE reconhecem a dificuldade de se avançar na agenda de melhoria regulatória sem a existência de arranjos institucionais claros responsáveis pela política regulatória. O perfil do país (2019) destaca o período transitório nestes arranjos institucionais. A partir de maio de 2019, o (antigo) Ministério de Economia passou a assumir maiores responsabilidades de política regulatória, ao lado da Casa Civil. No governo Bolsonaro (2019-2022), este ministério tornou-se responsável pela coordenação e promoção das práticas reguladoras iniciadas com o PRO-REG. No período anterior, não existia um órgão responsável pela política regulatória. No atual governo (2023-), as responsabilidades parecem estar mais alocadas dentro do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. A OCDE recomenda a consolidação dos arranjos institucionais, o que parece uma tarefa desafiadora em face de novas mudanças políticas.

5 RECOMENDAÇÕES

A análise comparativa da governança dos reguladores brasileiros vis a vis países da OCDE destaca a posição favorável do Brasil. De fato, os reguladores federais brasileiros se destacam na adoção de mecanismos formais de independência e *accountability,* apresentando uma posição superior à média da região. Tal posição favorável do país deve-se ao fato de que os reguladores brasileiros foram constituídos e consolidados no ápice do processo de difusão deste modelo independente de agências, incorporando boa parte das boas práticas recomendadas pela

própria OCDE e outros organismos internacionais em meados dos anos 1990. A única agência que pontua um pouco abaixo da media da OCDE é a ANA, que pode melhorar alguns critérios de seleção e retenção dos quadros diretores, assim como de prestação de contas e *accountability*, buscando assim melhorar seus mecanismos de governança regulatória.

Embora a OCDE tenha tentado incorporar perguntas que foquem em dimensões *de facto* ao invés de exclusivamente *de jure* da regulação, o fato é que boa parte dos indicadores cobrem mecanismos formais. Tendo isto em vista, vale destacar que os reguladores brasileiros, assim como vários dos pares em países da OCDE, ainda precisam melhorar os mecanismos de *accountability*, particularmente no que diz respeito à consolidação de dados e informações acerca do desempenho dos próprios reguladores, incentivando um olhar mais consciente acerca do custo burocrático da regulação.

5.1. Recomendações para autoridades, diplomatas, ou outros servidores negociando ou trabalhando em contato direto com a OCDE

- Consolidar o lócus institucional responsável pela interface com a OCDE no governo federal;
- Mapear fluxos de processos claros e transparentes de encaminhamento e recebimento de demandas para os órgãos de administração pública;
- Divulgar, destacar e comunicar a posição consolidada do Brasil em termos de política e governança dos reguladores.

5.2. Recomendações para autoridades e gestores trabalhando na área no Brasil

- Reavaliar a posição e o papel do lócus institucional adequado para coordenar a política de melhoria regulatória como um todo, expandindo as estratégias de melhoria regulatória para além do lócus de agências reguladoras independentes;
- Consolidar os mecanismos formais de independência e *accountability* dos reguladores independentes;
- Aprimorar os processos de seleção dos diretores das agências reguladoras, a partir de mecanismos de busca e seleção mais profissionais;
- Focar em mecanismos de fortalecimento de gestão de desempenho, com ênfase no desempenho organizacional e operacional dos reguladores;

- Assegurar que a cultura de independência e *accountability* dos reguladores seja fortalecida e expandida para outros órgãos burocráticos que se sustentam com base na *expertise* e profissionalização.

REFERÊNCIAS

CASULLO, L. DURANT, A. & CAVASSINI, F. The 2018 Indicators on The Governance of Sector Regulators. Part of the Product Market Regulation (Pmr) Survey. ECONOMICS DEPARTMENT WORKING PAPERS No. 1564.

GONZÁLEZ, C. I., & PECI, A. (2022). Regulatory reforms, normative changes, and performance: Evidence from the electricity sector in Latin America. *Regulation & Governance*.

GILARDI, F., JORDANA, J., & LEVI-FAUR, D. (2006). Regulation in the age of globalization: the diffusion of regulatory agencies across Europe and Latin America. *Privatisation and market development: global movements in public policy ideas*, 127-147.

HUBER, J. D., & SHIPAN, C. R. (2002). *Deliberate Discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge University Press.

JORDANA, J., FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X., & BIANCULLI, A. C. (2018). Agency proliferation and the globalization of the regulatory state: Introducing a data set on the institutional features of regulatory agencies. *Regulation & Governance*, *12*(4), 524-540.

JORDANA, J., LEVI-FAUR, D., & I MARÍN, X. F. (2011). The global diffusion of regulatory agencies: Channels of transfer and stages of diffusion. *Comparative political studies*, *44*(10), 1343-1369.

LEVI-FAUR, D., & JORDANA, J. (2006). Toward a Latin American regulatory state? The diffusion of autonomous regulatory agencies across countries and sectors. *Intl Journal of Public Administration*, *29*(4-6), 335-366.

MAJONE, G. (1994). Paradoxes of privatization and deregulation. *Journal of European Public Policy*, *1*(1), 53-69.

MEDIANO, A. P. (2020). Agencies' formal independence and credible commitment in the Latin American regulatory state: A comparative analysis of 8 countries and 13 sectors. *Regulation & Governance*, *14*(1), 102-120.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2021). *Guia Para Elaboração De Análise De Impacto Regulatório (Air).* Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/arquivo/af_min_guia_tecnico_plano_plurianual_alta.pdf.

OECD (2022), *Reforma Regulatória no Brasil*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f7455d72-pt.

OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en.

OECD (2020). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020.* In: https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2020-13130fbb-en.htm.

OECD (2019) indicators of regulatory policy and governance. Latin America 2019. Brazil. In: https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Brazil-country-profile-regulatory-policy-en.pdf.

OECD (2017), *Creating a Culture of Independence: Practical Guidance against Undue Influence*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264274198-en.

OECD (2014). The governance of regulators. OECD best practices principles for regulatory policy, OECD Publishing. In https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en#page4.

OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en.

PECI, A., DE MENEZES SANTOS, A., & PINO OLIVEIRA DE ARAUJO, B. C. (2022). Quo vadis? Career paths of Brazilian regulators. *Regulation & Governance*, *16*(2), 470-486.

PECI, A (2016). LATIN AMERICA. IN: DUNLOP, C. A., & RADAELLI, C. M. (2016). *Handbook of regulatory impact assessment*. Edward Elgar Publishing.

PECI, A. (2011). Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. *Revista de Administração de Empresas*, *51*, 336-348.

PECI, A. (2007). *Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação*. Atlas.

PECI, A., & CAVALCANTI, B. S. (2000). Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. *Revista de Administração Pública*, *34*(5), 99-a.

RADAELLI, C. M., & MEUWESE, A. C. (2009). Better regulation in Europe: between public management and regulatory reform. *Public Administration*, *87*(3), 639-654.

ANEXO ÚNICO (AO CAPÍTULO 4)

QUADRO A1
Perguntas do *survey* enviadas ao governo brasileiro (2018)

Critério	Área de energia	Demais áreas (e-telecomunicações, transporte ferroviário, transporte aéreo, e água)
Independência	Are the objectives and functions of the regulator defined?	
	The regulator can receive guidance from the government regarding: - Long-term strategy	
	The regulator can receive guidance from the government regarding: - Work programme	
	The regulator can receive guidance from the government regarding: - Individual cases or regulatory decisions	
	The regulator can receive guidance from the government regarding: - Appeals	
	Does the regulator make recommendations or issue opinions on draft legislation or policy documents proposed by the executive?	
	Which body, other than a court, can overturn the decisions of the regulator?	
	Are the instances where decisions of the regulator can be overturned by a body other than a court clearly defined?	
	How is the majority of the permanent staff recruited?	
	What is the process for selecting the agency head/board members?	
	Which body has the legal authority to make the final appointment of the agency head/board members?	
	Are there restrictions regarding the employment history of the agency head/board members?	
	Does the legislation define the skills required by the agency head/board members?	
	May the agency head/board members hold other offices/appointments in the government/the regulated industry?	
	If the regulator is led by a board, are appointments of board members staggered?	
	How can the agency head/board members be dismissed from office?	
	What are the criteria for dismissing agency head/board members during their term of office?	
	Are the criteria for dismissing agency head/board members during their term of office published?	
	Can the agency head/board members accept jobs in the government related to the sector that is regulated by the regulator and/or the sector that is regulated by the regulator after their term of office?	
	How long is the term of office of the agency head/board members?	
	Is the source of the financial budget stated in the establishing legislation?	
	What is the length of budget appropriations?	
	If the regulator is financed in total or in part through fees paid by the regulated sector, who sets the level of the fees?	
	If the regulator is financed in total or in part through the national budget, who is responsible for proposing and discussing the regulator's budget?	
	Does the regulator provide information to the legislature or the relevant budget authority on the costs and resources needed to fulfil its mandate prior to the next budget cycle?	
Accountability	Which body is responsible for deciding the regulator's allocation of expenditures?	
	To whom is the regulator directly accountable by law or statute?	
	Does the regulator need to motivate its regulatory decisions (e.g., with evidence and data)?	
	Does the regulator need to submit proposals for new regulation that it is empowered to issue to other bodies for approval?	
	Does the regulator publish draft decisions and collect feedback from stakeholders?	
	Does the regulator provide feedback on comments received by stakeholders?	
	Is there a legislative requirement for the regulator to produce a report on its activities on a regular basis?	
	Is there a legislative requirement for the regulator to publish a report on its activities?	

	Is there a legislative requirement for the regulator to answer requests from or attend hearings organized by parliamentary/congressional committees?	
	Does the regulator present a report on its activities to parliamentary/congressional committees?	
	Does the regulator collect the following performance information? - Industry and market performance of the regulated sector	
	Does the regulator collect the following performance information? - Economic performance of the regulated sector	
	Does the regulator collect the following performance information? - Operational service delivery of the regulator	
	Does the regulator collect the following performance information? - Organizational/corporate governance performance of the regulator	
	Does the regulator collect the following performance information? - Quality of regulatory process of the regulator	
	Does the regulator collect the following performance information? - Compliance with legal obligations by the regulator	
	Does the regulator collect the following performance information? - Financial performance of the regulator, including costs of operating the regulator	
	For each item, if such performance information is collected, is it made available on the regulator's website? - Industry and market performance of the regulated sector	
	For each item, if such performance information is collected, is it made available on the regulator's website? - Economic performance of the regulated sector	
	For each item, if such performance information is collected, is it made available on the regulator's website? - Operational service delivery of the regulator	
	For each item, if such performance information is collected, is it made available on the regulator's website? - Organizational/corporate governance performance of the regulator	
	For each item, if such performance information is collected, is it made available on the regulator's website? - Quality of regulatory process of the regulator	
	For each item, if such performance information is collected, is it made available on the regulator's website? - Compliance with legal obligations by the regulator	
	For each item, if such performance information is collected, is it made available on the regulator's website? - Financial performance of the regulator, including costs of operating the regulator	
	Are the following legislative requirements in place to enhance the transparency of the regulator's activities (with confidential and commercially sensitive information appropriately removed if needed)? - Publication of all decisions, resolutions and agreements	
	Are the following legislative requirements in place to enhance the transparency of the regulator's activities (with confidential and commercially sensitive information appropriately removed if needed)? - Public consultation on relevant activities	
	Are the following legislative requirements in place to enhance the transparency of the regulator's activities (with confidential and commercially sensitive information appropriately removed if needed)? - Publication of a forward-looking action plan	
	Is the publication also online on regulator's own website? - Publication of all decisions, resolutions and agreements	
	Is the publication also online on regulator's own website? - Public consultation on relevant activities	
	Is the publication also online on regulator's own website? - Publication of a forward-looking action plan	
	What is the status of the regulator?	-
	Can the regulator collect information from the regulated entities by compulsory process?	-
	Does the regulator issue and revoke licenses and/or can deny or revoke authorisations?	-
	Does the regulator regulate prices on monopolistic activities?	-

	Does the regulator conduct research (e.g., about costs) as an input for price setting?	-
	Does the regulator provide binding guidance, review and/or approve contract terms between regulated entities and/or market actors?	-
	If so, what does the regulator provide and please provide one or more examples in the Comments column	-
	Does the regulator issue industry standards?	-
	Are they published online on the regulator's website?	-
	If so, please provide links to one or more published standard in the Comments column	-
	Does the regulator issue consumer standards?	-
	Are these published online on the regulator's website?	-
	If so, please provide links to one or more published standard in the Comments column	-
	Does the regulator issue guidelines and/or codes of conduct?	-
	Are these published online on the regulator's website?	-
	If so, please provide links to one or more published guidelines/codes in the Comments column	-
	Does the regulator enforce compliance with industry and consumer standards and regulatory commitments through legal punitive powers for non-compliance (e.g., inspections and fines)?	-
	Does the regulator mediate to resolve disputes between market actors and regulated entities?	-
	Does the regulator have the power to take final decisions in disputes between market actors and regulated entities?	-
	Can the regulator issue sanctions and penalties (e.g., financial or criminal)?	-
	If so, please provide examples of the violations for which the regulator has provided sanctions or could provide sanctions (for example, violations of competition laws, noncompliance with regulator's decisions only, other)	-

QUADRO A2

Áreas que não receberam pontuação máxima na avaliação dos reguladores brasileiros

7	Resposta	Dimensão	Energia	E-comm	Trans-porte Ferro-viário	Trans-porte Aéreo	Água
Are the objectives and functions of the regulator defined?	Yes (in legislation)						
The regulator can receive guidance from the government regarding: - Long-term strategy	Yes						
Does the regulator make recommendations or issue opinions on draft legislation or policy documents proposed by the executive?	Yes (through a formal or informal process but opinion not made public)	Independence					
What is the process for selecting the agency head/board members?	Ministerial/ Governmental nomination without independent selection panel	Independence					
Which body has the legal authority to make the final appointment of the agency head/board members?	Government/ministerial body with binding opinion of parliament/congress/parliamentary/congressional committee						
Are there restrictions regarding the employment history of the agency head/board members?	No	Independence					
Does the legislation define the skills required by the agency head/board members?	No	Independence					
Are the criteria for dismissing agency head/board members during their term of office published?	No	Independence					
How long is the term of office of the agency head/board members?	Less than 5 years renewable for a set number of terms or non-renewable	Independence					

What is the length of budget appropriations?	Annual	Independence					
If the regulator is financed in total or in part through fees paid by the regulated sector, who sets the level of the fees?	Governmental/ ministerial body upon proposal of the regulator	Independence					
If the regulator is financed in total or in part through the national budget, who is responsible for proposing and discussing the regulator's budget?	The regulator and another governmental/ ministerial body	Independence					
Which body is responsible for deciding the regulator's allocation of expenditures?	Governmental/ ministerial body	Independence					
To whom is the regulator directly accountable by law or statute?	Government or representatives from the regulated industry	Accountability					
Does the regulator publish draft decisions and collect feedback from stakeholders?	Yes (even if there is no legislative requirement)	Accountability					
Does the regulator provide feedback on comments received by stakeholders?	Yes (even if there is no legislative requirement)	Accountability					
Is there a legislative requirement for the regulator to produce a report on its activities on a regular basis?	No (but the regulator produces it)	Accountability					
Is there a legislative requirement for the regulator to publish a report on its activities?	No/Not applicable	Accountability					
Is there a legislative requirement for the regulator to answer requests from or attend hearings organized by parliamentary/congressional committees? -	No/Not applicable	Accountability					
Does the regulator collect the following performance information? - Industry and market	No/ Not applicable	Accountability					

performance of the regulated sector							
Does the regulator collect the following performance information? - Economic performance of the regulated sector	No/Not applicable	Accountability					
Does the regulator collect the following performance information? - Operational service delivery of the regulator	No/Not applicable	Accountability					
Does the regulator collect the following performance information? - Organizational/corporate governance performance of the regulator	No/Not applicable	Accountability					
Does the regulator collect the following performance information? - Quality of regulatory process of the regulator	No/Not applicable	Accountability					
Does the regulator collect the following performance information? - Compliance with legal obligations by the regulator	No/Not applicable	Accountability					
Does the regulator collect the following performance information? - Financial performance of the regulator, including costs of operating the regulator	No/Not applicable	Accountability					
For each item, if such performance information is collected, is it made available on the regulator's website? - Industry and market performance of the regulated sector	Not applicable	Accountability					
For each item, if such performance information is	Not applicable	Accountability					

collected, is it made available on the regulator's website? - Economic performance of the regulated sector							
For each item, if such performance information is collected, is it made available on the regulator's website? - Operational service delivery of the regulator	Not applicable	Accountability					
For each item, if such performance information is collected, is it made available on the regulator's website? - Organizational/corporate governance performance of the regulator	Not applicable	Accountability					
For each item, if such performance information is collected, is it made available on the regulator's website? - Quality of regulatory process of the regulator	Not applicable	Accountability					
For each item, if such performance information is collected, is it made available on the regulator's website? - Compliance with legal obligations by the regulator	Not applicable	Accountability					
For each item, if such performance information is collected, is it made available on the regulator's website? - Financial performance of the regulator, including costs of operating the regulator	Not applicable	Accountability					
Are the following legislative requirements in place to enhance the transparency of the	No/not applicable	Accountability					

regulator's activities (with confidential and commercially sensitive information appropriately removed if needed)? - Publication of a forward-looking action plan							
Is the publication also online on regulator's own website? - Publication of a forward-looking action plan	Not applicable	Accountability					

Nota: As áreas vermelhas indicam a existência (ou não) de áreas críticas, sujeitas a aprimoramento. Nem todas as agências brasileiras apresentam necessidade de melhoria nas mesmas áreas críticas. A resposta "no/not applicable" significa que a prática não existe ou não está prevista na legislação.

CAPÍTULO 5

GOVERNANÇA DE INFRAESTRUTURA

Fabiano Mezadre Pompermayer [1]

1 INTRODUÇÃO

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) se utiliza de indicadores para comparar seus países membros, assim como os candidatos a aderirem à organização. Adicionalmente, esses indicadores servem para discutir o redirecionamento das políticas e práticas recomendadas, sendo importante insumo nesse processo.

Para tanto, a OCDE mantém diversas bases de dados, algumas de acesso público, como a plataforma OECD.Stat,[2] que cobre dados de vários países em temas diversos, como: demografia; economia; educação; meio ambiente; agricultura; finanças; saúde; indústrias e serviços; comércio internacional; preços e inflação; setor público, tributos e regulação de mercado; e mercado de trabalho. Nessa plataforma é possível encontrar cerca de seis mil indicadores, dos quais mais de mil estão relacionados ao tema infraestrutura – contendo dados de gastos com construção e manutenção de estradas; acidentes em rodovias; consumo energético e distribuição por fontes; oferta e uso de tecnologias de informação e comunicação; emissões de gases de efeito estufa de transportes e energia; oferta, consumo e qualidade de serviços de água e saneamento, entre outros.

No processo de acessão do Brasil à OCDE, seu Conselho de Ministros identificou algumas áreas de política para as quais há a necessidade de se desenvolverem alguns relatórios técnicos (OECD, 2022). As áreas são as seguintes:

- Reforma estrutural;
- Abertura para comércio e investimento;
- Crescimento inclusivo;
- Governança;
- Meio ambiente, biodiversidade e clima;

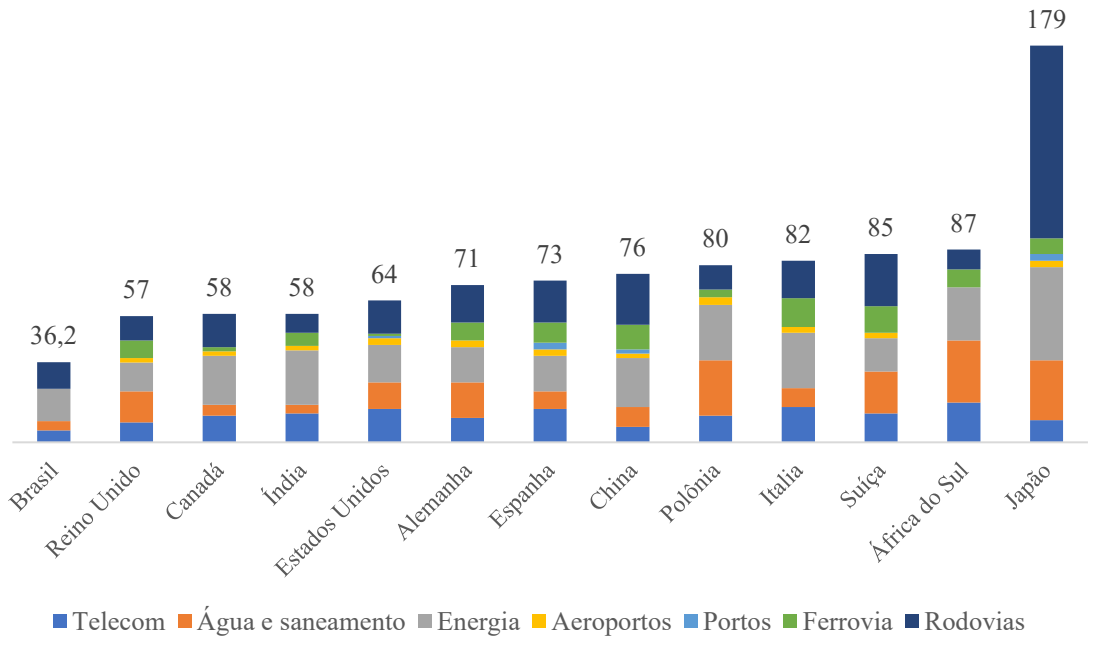
[1] Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) na área de infraestrutura econômica. Doutor em Engenharia de Produção pela PUC-Rio. Foi Subsecretário de Planejamento de Infraestrutura Nacional no Ministério da Economia.
[2] Ver: https://stats.oecd.org.

- Digitalização; e
- Infraestrutura.

Para infraestrutura, o relatório técnico deverá indicar como o país aborda a questão de "como investir em infraestrutura de qualidade de modo transparente, inclusivo e com responsabilidade". Ou seja, a preocupação da OCDE está na necessidade não apenas de se investir em infraestrutura, a qual é quantitativamente mais elevada no Brasil do que na maioria dos países da organização, mas também na qualidade dos ativos a serem produzidos e no processo decisório para sua implementação.

Trata-se de preocupação bastante presente em diagnósticos internacionais e nacionais sobre infraestrutura no Brasil. Brasil (2019), usando dados de Frischtak e Mourão (2018), apontou que o estoque de infraestrutura do Brasil, como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) era de 36%, bem abaixo dos 60% dos países desenvolvidos.

FIGURA 1
Estoque de infraestrutura como proporção do PIB – Brasil e países selecionados

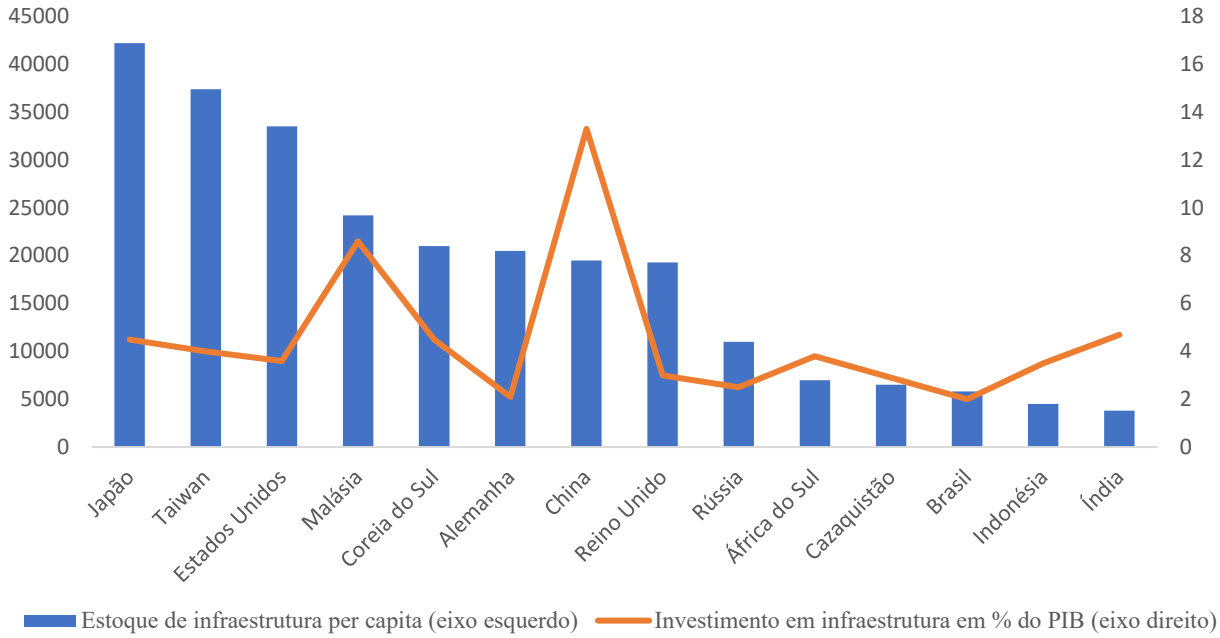


Fonte: Brasil (2019).

Em outra comparação internacional, Economist Inteligence (2018) apontou que o estoque per capita de infraestrutura no Brasil era cerca de um quarto dos de pares como China e Rússia, ficando à frente apenas dos da Índia e Indonésia. O investimento anual como

proporção do PIB no Brasil estava, além disso, abaixo de todos, em cerca de 2% do PIB, contra 4% na Índia e África do Sul, e mais de 10% na China. Apenas países com infraestrutura já desenvolvida, como Japão, Estados Unidos e países europeus investiam tão pouco.

FIGURA 2
Estoque per capita de infraestrutura e investimento como proporção do PIB – Brasil e países selecionados



Fonte: Brasil (2019).

Em avaliações sobre o baixo desempenho brasileiro no provimento de infraestrutura, vários estudos apontaram para falhas nos processos de planejamento governamental, na estruturação de projetos de parceria com o setor privado (concessões e PPPs), na perenidade do orçamento público e também no processo de contratação pública (Gomide e Pereira, 2018; IMF, 2015, IMF, 2018; Brasil, 2018). Ou seja, as preocupações da OCDE estavam convergentes com tais diagnósticos. Por outro lado, os sistemas de dados e indicadores mantidos pela OCDE pouco contribuíam para avaliações sobre o tema, salvo os indicadores de governança pública, mas que abordam de forma geral os processos decisórios governamentais, dentre eles os de investimento público, sem, contudo, detalhar os relacionados à infraestrutura.

Em outra frente, porém, a OCDE e o G20 vinham desenvolvendo estudos e recomendações sobre investimentos em infraestrutura, tendo produzido os *Princípios de Investimento em Infraestrutura de Qualidade* (QII) do G20 (World Bank, 2023). Na sequência,

a OCDE publicou um *handbook* para a implementação de investimentos em infraestrutura de qualidade (OECD, 2021a). Ponto importante dessa publicação foi colocar a governança efetiva de infraestrutura como base para a implementação de infraestrutura de qualidade no mundo pós COVID-19.

Algumas ações em paralelo reforçavam a proposição da OCDE, como suas *Recomendações sobre Governança de Infraestrutura* (OECD, 2020b) e o seu *Infrastructure Toolkit* (OECD, 2021b). Dez pilares são elencados pela OCDE para isso, todos muito alinhados com os atributos colocados na questão base sobre infraestrutura a ser explorada no processo de acessão do Brasil – como investir em infraestrutura de qualidade de modo transparente, inclusivo e com responsabilidade.

Como se observa, trata-se de iniciativa relativamente recente da OCDE. Tanto que os dados até então acompanhados sobre infraestrutura pouco contribuíam para diagnósticos e análises sobre governança e infraestrutura de qualidade. Porém, uma enquete realizada em 2020 permitiu a produção de indicadores sobre o nível de aplicação das recomendações de governança em infraestrutura entre os países membros da OCDE. Os resultados são apresentados no *Infrastructure Toolkit*, ainda que cobrindo apenas os três primeiros dos dez pilares elencados pela OCDE.

O Brasil não participou dessa enquete, mas em 2022 a OCDE e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) realizaram enquete bastante semelhante, que permitiu inferir os mesmos indicadores do *Infrastructure Toolkit* da OCDE para o Brasil, assim como comparar a situação do país frente aos da organização.

O restante deste capítulo está organizado da seguinte forma, além desta introdução: a seção 2 descreve os indicadores selecionados na análise; a seção 3 faz uma rápida avaliação metodológica, especialmente sobre sua adequação ao caso brasileiro; a seção 4 apresenta os resultados dos indicadores brasileiros em comparação aos dos países da OCDE; e a última seção apresenta considerações e recomendações finais.

2 CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DOS INDICADORES

Os indicadores de Governança da Infraestrutura têm estreita relação com uma das áreas de política para as quais o Conselho de Ministros da OCDE demanda revisões técnicas da situação de cada país candidato a se tornar membro da organização, conforme o documento *Roadmap for the OECD Accession Process of Brazil* (OECD, 2022). Na área de **infraestrutura**, o

documento aponta para a questão de "como investir em infraestrutura de qualidade de modo transparente, inclusivo e com responsabilidade".

O conceito de *infraestrutura de qualidade* advém dos líderes do G20, que, em 2019, estabeleceram seis princípios voluntários e não vinculativos, os quais fornecem uma direção estratégica para o investimento em infraestrutura. Os Princípios de Investimento em Infraestrutura de Qualidade (QII) baseiam-se no consenso de que a infraestrutura é um importante impulsionador da prosperidade econômica e que uma infraestrutura bem construída e sustentável maximiza os impactos positivos desses investimentos de alto custo (World Bank, 2023). Os princípios QII propostos são:

- Maximizar o impacto positivo da infraestrutura para alcançar crescimento e desenvolvimento sustentáveis;
- Aumentar a eficiência econômica em vista do custo do ciclo de vida;
- Integrar considerações ambientais na infraestrutura;
- Construir resiliência contra desastres naturais;
- Integrar considerações sociais no investimento em infraestrutura; e
- Fortalecer a governança da infraestrutura.

A partir desses princípios, a OCDE publicou, em 2021, o *Implementation Handbook for Quality Infrastructure Investment* (OECD, 2021a), que em seu capítulo 2 coloca a "governança efetiva" como a base para a implementação de infraestrutura de qualidade no mundo pós COVID-19. Para tanto, se utiliza de suas *Recomendações sobre Governança de Infraestrutura* (OECD, 2020b), descrito como um guia prático para se estabelecerem processos de decisão para investimentos em infraestrutura eficientes, transparentes e responsivos.

Com base nesse entendimento, a OCDE desenvolveu um conjunto de ferramentas para avaliar o nível de governança de infraestrutura de seus países membros (OECD, 2021b). Para tanto, elencou dez pilares, abaixo listados:

- Desenvolver uma visão estratégica de longo prazo para infraestrutura;
- Buscar retorno socioeconômico e sustentabilidade fiscal e financeira;
- Garantir aquisição pública eficiente e efetiva de projetos de infraestrutura;
- Garantir a participação transparente, sistemática e eficaz das partes interessadas;
- Coordenar a política de infraestrutura em todos os níveis do governo;

- Promover um arcabouço regulatório coerente, previsível e eficiente;
- Implementar abordagem governamental integral para gerenciar ameaças à integridade;
- Promover a tomada de decisão baseada em evidências;
- Certificar-se de que o ativo funcione durante toda a sua vida útil; e
- Fortalecer a resiliência de infraestruturas críticas.

Em 2020, a OCDE realizou uma enquete (OECD, 2020a), com a qual foi possível desenvolver indicadores agregados para o nível de governança de infraestrutura em seus países membros, mas ainda considerando apenas os três primeiros pilares listados acima. Em 2022, uma enquete bastante semelhante foi realizada pela OCDE e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, mas englobando os países da América Latina e Caribe. Os resultados consolidados ainda não foram publicados, mas o questionário respondido pelo Brasil (por meio da Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura, da Secretaria de Orçamento Federal e da Secretaria de Gestão, todas do então Ministério da Economia) foi disponibilizado para o presente trabalho. Adicionalmente, a OCDE disponibilizou a metodologia que transforma as respostas dadas no questionário da enquete em notas que compõem os indicadores (chamados subpilares pela OCDE) de cada pilar.

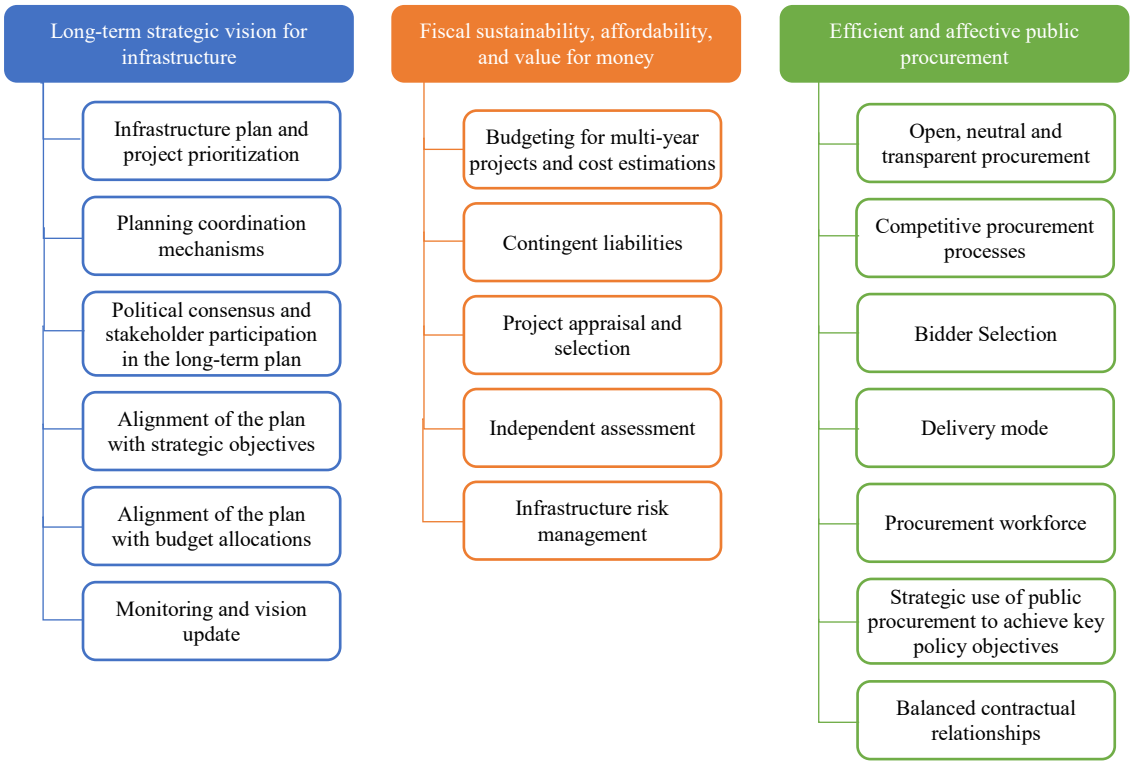
Dessa forma, foi possível emular o resultado do Brasil em cada pilar e subpilares dos indicadores de governança da infraestrutura da OCDE. Adicionalmente, como desde a publicação dos princípios do investimento em infraestrutura de qualidade pelo G20, em 2019, várias medidas foram tomadas pelo governo brasileiro para sua adoção, o autor deste trabalho simulou como deveriam ter sido as respostas do Brasil a essa enquete em 2019.

3 AVALIAÇÃO METODOLÓGICA

Os indicadores de governança da infraestrutura aqui apresentados são os propostos no *OECD Infrastructure Toolkit* (OECD, 2021b). A metodologia de sua construção está detalhada no documento *OECD Infrastructure Governance Indicators: Conceptual framework, design and methodology*, citado na página do *Infrastructure Toolkit*, a qual foi fornecida diretamente pelos responsáveis pelo projeto na OCDE pois o artigo ainda está em processo de revisão interna. De qualquer forma, foi possível replicar os indicadores dos países da OCDE, assim como calcular os resultados para o Brasil. Caso sejam feitos ajustes na metodologia por parte da OCDE, as devidas revisões também deverão ser feitas neste trabalho.

Os indicadores são computados em três pilares, que são compostos por subpilares, os quais são calculados a partir de variáveis resultantes das respostas a cada questão da enquete (ver Figura 3). Pesos distintos para cada variável (questão) foram calibrados e aplicados. As questões da enquete indagam sobre a adoção ou não de práticas específicas em cada subpilar, conforme as recomendações de governança de infraestrutura da OCDE (OECD, 2020b). A enquete é respondida por gestores governamentais e são validadas pela OCDE. Dessa forma, os indicadores refletem se as práticas são adotadas ou não, sem avaliar os impactos gerados pela sua adoção.

FIGURA 3
Visão geral dos pilares e subpilares dos indicadores de Governança de Infraestrutura da OCDE



Fonte: OECD (2021b).

A seguir é feita uma apresentação de cada pilar, seus subpilares e as questões que os compõem, discutindo-se brevemente como isso contribuiria para a governança de infraestrutura e a produção de infraestrutura de qualidade. Como relatado no artigo metodológico da OCDE, “o objetivo da boa governança de infraestrutura é garantir que os projetos certos sejam selecionados e entregues de maneira fiscalmente sustentável, econômica,

acessível em relação aos custos do ciclo de vida, transparente e, mais importante, que representem boa relação benefício-custo para o setor público e os usuários finais".

3.1 Pilar 1: visão estratégica de longo prazo para a infraestrutura (*long-term strategic vision for infrastructure*)

O primeiro subpilar, plano de infraestrutura e priorização dos projetos (*infrastructure plan and project prioritization*), investiga a existência de planos setoriais e intersetoriais de infraestrutura, com listas de projetos priorizados, assim como se há regras transversais para a priorização desses projetos e se as necessidades identificadas são feitas por órgãos transversais ou apenas setoriais. Dessa forma, quanto mais uniformes e intersetoriais forem os planos e processos de elaboração, melhor a nota obtida. A institucionalização do Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura e do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura pelo Decreto 10.526/2020 vai ao encontro dessas recomendações, inclusive apontando para a necessidade de análise de viabilidade socioeconômica para todos os novos projetos priorizados seguindo uma metodologia comum.

O segundo subpilar, mecanismos de coordenação do planejamento (*planning coordination mechanisms*), aborda questões de coordenação entre setores de infraestrutura, entre níveis de governo e até entre países distintos. Quanto mais coordenação, melhor. No caso do Brasil, apenas a coordenação entre setores foi implementada, recentemente, pelo Decreto 10.526/2020. Discussões interfronteiriças são feitas em alguns planos setoriais, a depender da necessidade.

O terceiro subpilar, consenso político e participação de *stakeholders* no plano de longo prazo (*political consensus and stakeholder participation in the long-term plan*), aborda o nível de participação de *stakeholders* e da sociedade em geral, e a submissão dos planos a discussões no parlamento e gabinetes (presidenciais ou de primeiro ministro). No Brasil, os planos setoriais são regularmente colocados em consulta pública. A submissão ao congresso e ao presidente, entretanto, não é feita, dado que ainda se trata de proposições preliminares de novos investimentos, que regularmente seguirão para os processos orçamentários futuros.

O quarto subpilar, alinhamento do plano com objetivos estratégicos (*alignment of the plan with strategic objectives*), indaga sobre o alinhamento dos planos de infraestrutura a outros planos e políticas governamentais nas seguintes áreas: estratégia nacional, uso do solo, meio ambiente, direitos humanos, inclusão social e de gênero, e desenvolvimento regional. Quanto mais essas áreas são explicitamente consideradas nos planos de infraestrutura, melhor a nota obtida pelo país. No Brasil, questões como uso do solo, meio ambiente e desenvolvimento

regional são regularmente consideradas nos planos. Já questões de direitos humanos e inclusão, quando consideradas, são abordadas nas etapas de implementação e operação dos ativos de infraestrutura. É preciso melhor entender os ganhos de se antecipar tais discussões nos planos de infraestrutura.

O quinto subpilar, alinhamento do plano com o orçamento público (*alignment of the plan with budget allocation*), considera a existência de mecanismos: de alinhamento dos projetos com o espaço fiscal; de monitoramento de execução; de controle fiscal centralizado; e de coordenação via gabinete central e/ou conselho interministerial. Quanto mais mecanismos, melhor. Não é muito claro, entretanto, porque esse subpilar está no pilar 1, quando poderia estar no 2. Independente disso, não deixa de ser uma preocupação relevante. Os planos de longo prazo no Brasil pouco discutem questões de alocação orçamentária. Já os planos de médio prazo, como os planos táticos do setor de transporte, fazem discussões sobre implementação via orçamento público ou parcerias com o setor privado, porém mais voltadas ao modo mais adequado de entrega (que é discutido apenas no pilar 3).

O sexto subpilar, monitoramento e atualização da visão (*monitoring and vision update*), discute tanto os processos de atualização dos planos quanto do monitoramento de implementação dos projetos priorizados. Quanto mais regular for a atualização dos planos, melhor. Mas basta uma atualização com base em demandas políticas, ainda que não regular, para já receber metade da pontuação na questão. Quanto ao monitoramento dos projetos, pontua-se mais quando há mais tipos de monitoramento, desde cronograma e estimativas de custos a entregas com respeito a indicadores da política setorial e objetivos não diretamente relacionados ao projeto em si. No Brasil, o monitoramento de cronograma e custos são bastante comuns, com o monitoramento de entregas começando a se tornar prática frequente.

Em resumo, as práticas monitoradas nesse pilar tendem a ajudar a identificação de projetos necessários à sociedade e que dependam de decisões governamentais. A existência de planos governamentais de infraestrutura, assim como a maturidade e a transparência do processo de priorização, indica que os projetos assim desenvolvidos tendem a produzir melhores ativos e serviços de infraestrutura para a sociedade.

3.2 Pilar 2: retorno socioeconômico e sustentabilidade fiscal e financeira (*fiscal sustainability, affordability and value for money*)

O primeiro subpilar, processo orçamentário e estimação de custos de projetos plurianuais (*budgeting for multi-year projects and cost estimations*), discute se as estimativas de custo dos projetos vão além da fase de obras, abarcando custos de operação e manutenção, assim como

de adaptação e descomissionamento. Também avalia se, no processo orçamentário fiscal, os pedidos de financiamento são para o custo total do projeto (nota máxima) ou são apenas pedidos incrementais anuais (50% da nota da questão). É um ponto crítico para o Brasil, em que se observou a paralisação de obras tanto por restrições fiscais a partir do segundo ano de execução, quanto por não provisionamento dos custos para a fase de operação dos ativos (especialmente em ativos a serem operados por entes subnacionais).

O segundo subpilar, passivos contingentes (*contingent liabilities*), avalia se há processos para a identificação de passivos contingentes, medição dos riscos fiscais a que o governo está exposto, assim como medição dos custos em caso de ocorrência de eventos contingentes negativos. Também avalia se tais passivos são monitorados e se os documentos e análises são disponibilizados para escrutínio público. Trata-se de uma prática importante pois há um entendimento, muitas vezes superficial, de que projetos contratados via concessão simples transferem todos os riscos para o parceiro privado, o que não necessariamente é verdade. Em muitos casos, há riscos relevantes para o governo, em geral de forma não explícita. Em parte, isso decorre do fato de a própria Constituição Federal ou a lei setorial atribuírem ao Estado a obrigação pelos serviços públicos. O que no Brasil se chama de "concessão simples" (reguladas pela Lei 8.987/1995) são, na prática, as concessões de serviço público entendidas como as que poderiam ser viabilizadas apenas com tarifas pagas pelos usuários dos serviços. O problema é que concessões mais complexas quase nunca o são, e o descompasso entre a receita tarifária e a remuneração acordada pelo serviço acabará recaindo, de alguma forma, sobre o poder público, que é o responsável legal por fornecer o serviço.

Na legislação de concessões e PPPs,[3] apenas as que envolvem pagamentos via contraprestação pública (Lei 11.079/2004) preveem a necessidade de estimativas de passivos contingentes, mas a prática da estimativa dos custos associados é em geral apenas qualitativa (Santos, 2018). De qualquer forma, essa lei ajudou bastante a melhorar a qualidade dos contratos de concessão na parte econômico-financeira, tanto que em muitas concessões tidas como simples se aplica subsidiariamente a Lei de PPPs, buscando-se mais segurança na interpretação do contrato diante dos estudos e projeções financeiras realizados durante a modelagem.

[3] Atenção especial pelo negociador deve ser dada na nomenclatura adotada internacionalmente e no Brasil. Na literatura internacional, inclusive a da OCDE, o termo PPP tem compreensão mais ampla que no Brasil. Ele é usado indistintamente tanto para concessões simples (regulada no Brasil pela Lei 8.987/1995, Lei das Concessões, em que toda a receita da concessão vem de tarifas do serviço prestado ou receitas comerciais de exploração acessória dos ativos), quanto para as concessões patrocinadas e administrativas, conhecidas no Brasil como PPPs (reguladas pela Lei 11.079/2004, Lei das PPPs).

O terceiro subpilar, análise e seleção de projetos (*project appraisal and selection*), investiga se os projetos são sujeitos a avaliações socioeconômicas de custo-benefício (*value for money*) e se há outros métodos de avaliação de viabilidade dos projetos, separando as questões pela via de financiamento: via orçamento público ou via parcerias público-privadas (inclusive concessões simples, ver nota 3). A nota máxima para as questões de avaliação custo-benefício só é obtida se todos os projetos forem submetidos à avaliação, mas 50% da nota já pode ser obtida caso projetos acima de determinado patamar (de custo, por exemplo) ou de setores específicos forem submetidos. Apesar da obtenção da nota máxima (em que todos os projetos são avaliados) ser um requisito bastante exigente, obter 50% da nota bastando que os projetos de um setor sejam avaliados é bem fácil de ser alcançado (por exemplo, submetendo projetos de um setor pouco relevante à avaliação). Mais adequado seria dar uma nota um pouco mais alta para a exigência de avaliação para projetos acima de determinado custo, independente do setor, e mais baixa caso o critério de exigência seja setorial. Nas questões de outras avaliações prévias a que os projetos são submetidos, a nota máxima é obtida, bastando que um dos seguintes métodos seja adotado: análise multicritério, estimativas de fluxo de caixa, estudos de caso, comparador público-privado, teste de interesse público, recomendações do governo central, e análise custo-efetividade. Como a maioria desses métodos são complementares, em vez de substitutos, seria recomendável que a nota fosse maior quanto mais métodos fossem adotados. O Brasil, por exemplo, mesmo em 2019 já obteve boa pontuação nessa questão, a mesma obtida em 2022 após ter implementado metodologias mais robustas de análise.

O quarto subpilar, avaliação independente (*independent assessment*), avalia se os projetos são submetidos a avaliação por entidade imparcial e independente. Também indaga se o Ministério de Finanças (ou equivalente) tem um papel formal de controle da aprovação de projetos de infraestrutura. Em ambas as questões, obtém-se nota máxima se todos os projetos são submetidos e 50% se apenas projetos acima de determinado patamar ou de setores específicos são submetidos. Ter avaliadores externos independentes é uma prática bastante recomendada, devido ao recorrente viés de otimismo adotado em projetos de infraestrutura, em especial os mais complexos. Coreia do Sul, Chile e Reino Unido são exemplos dessa prática. No Brasil, foi aprovada no Comitê Interministerial de Governança, na reunião extraordinária de 11 de setembro de 2020, uma proposta de modelo de governança de investimentos públicos prevendo uma entidade que deveria dar um parecer independente, ainda que não vinculante, sobre os projetos submetidos tanto ao programa de parcerias como ao orçamento público. O

comitê recomendou que a proposta fosse discutida junto aos demais ministérios para se desenhar sua implementação. Alguns avanços de capacitação e normatização foram feitos, mas ainda não se chegou à definição se haverá tal órgão revisor independente.

O último subpilar, gestão de riscos (*infrastructure risk management*), avalia se a gestão de riscos é obrigatória na contratação pública de projetos de infraestrutura, se tais atividades cobrem todo o ciclo de vida dos ativos de infraestrutura e discute quais ferramentas de alocação de riscos são usadas para decidir a quem alocar cada tipo de risco identificado nos projetos de infraestrutura. Trata-se de tema com bastante carência na gestão de projetos de infraestrutura, e não apenas no Brasil. De certa forma, as questões no *survey* da OCDE são até tímidas, dado que poderiam cobrir também as questões de quando e como os riscos são identificados. Em geral, quanto antes forem identificados os riscos de um projeto, mais fácil será a adequação do projeto e o tratamento dos riscos.

3.3 Pilar 3: aquisição pública eficiente e efetiva (*effective and efficient public procurement*)

O primeiro subpilar, processo de compras neutro, aberto e transparente (*open, neutral and transparent procurement*), avalia quais mecanismos são usados para se garantir processos de compra abertos, neutros e transparentes. Perguntas específicas sobre os seguintes mecanismos são feitas: ferramentas de apoio à elaboração de documentos licitatórios; plataformas de diálogo regular com fornecedores sobre estratégias de contratação pública; análise de mercado obrigatória; sistemas de aquisição eletrônica abrangendo todo o ciclo de aquisição; publicação de futuras oportunidades de aquisição pública; e permissão para que empresas de outros países participem. São mecanismos relativamente simples isoladamente, mas que em conjunto têm capacidade de potencializar a transparência e abertura dos processos de compras públicas. A forma de pontuação reflete isso, ao considerar que, quanto mais desses mecanismos forem utilizados nas aquisições públicas de infraestrutura, maior a pontuação.

O segundo subpilar, processo de compras competitivo (*competitive procurement processes*), avalia se licitações competitivas são o método principal de contratação de infraestrutura, se as permissões para contratação direta devem ser justificadas de forma transparente para a sociedade, se há facilitação de pequenas empresas na participação dessas licitações e se há mecanismos para evitar conluio entre os licitantes. Apesar de relevantes, são mecanismos que legalmente já eram obrigatórios na antiga lei de compras públicas brasileira, a Lei 8.666/1993. A avaliação do desempenho nesse subpilar, assim, deve ser considerada em conjunto aos demais subpilares.

O terceiro subpilar, seleção do licitante (*bidder selection*), indaga sobre os mecanismos usados para identificar as melhores propostas em termos de benefício-custo. Os seguintes mecanismos são considerados: combinação de critérios financeiros e qualitativos; avaliação na perspectiva do ciclo de vida do ativo a ser produzido; e gestão de propostas anormalmente baixas ou altas. Apesar de simples, são mecanismos bastante efetivos. E trata-se de uma das mais importantes alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei 14.133/2021, que passou a exigir que sejam considerados os custos (e benefícios) ao longo de todo o ciclo de vida dos itens a serem adquiridos (não apenas em infraestrutura) e a recomendação para considerar a capacitação técnica dos fornecedores diretamente nos lances, não apenas via requisitos mínimos.

O quarto subpilar, modo de entrega dos projetos (*delivery mode*), indaga com que frequência o governo decide sobre a contratação de determinada infraestrutura antes de decidir o modo de entrega (por exemplo, se será via obra pública ou concessão/PPP). Quanto maior for a frequência dessa decisão prévia, melhor. Também indaga se há metodologias e guias para a escolha do modo de entrega. Trata-se de uma importante questão, pois muitas vezes por restrições orçamentárias ou por *lobbies* de fornecedores, as opções de modo de entrega de projetos de infraestrutura ficam limitadas. Casos mais problemáticos seriam os relacionados à recepção de propostas não solicitadas, em que o governo abre processos licitatórios de projetos que não foram por ele identificados, mas sim baseados em propostas do setor privado (que em geral já indicam também o modo de contratação). Dentre as metodologias para escolher o modo de entrega, pode-se citar os comparadores público-privados e os testes de interesse público. No Brasil, o Guia Geral de Avaliação Socioeconômica de Custo-Benefício para Projetos de Infraestrutura (Brasil, 2022b) apresenta uma seção completa de como comparar três modos de entrega: obra pública, concessão simples e concessão administrativa. Dessa forma, a escolha do modo de entrega equivale a uma avaliação de alternativas de projetos concorrentes para se resolver um mesmo problema. Tal questão é muito importante, mas talvez devesse ficar no pilar 2, em que se discutem os processos de avaliação de projetos a serem implementados via orçamento público ou via PPPs.

O quinto subpilar, capacitação dos compradores públicos (*procurement workforce*), indaga quais mecanismos são usados para garantir que os compradores públicos continuamente entreguem contratações de infraestrutura com alto retorno socioeconômico. Os seguintes mecanismos são considerados: carreiras atraentes; estruturas por competência; unidades de suporte externo dedicadas; integração com a equipe de gestão de projetos; recursos e

treinamento; avaliação de custo-benefício do tamanho e das habilidades da equipe de compras; e estruturas remuneratórias baseadas em desempenho. Pelo alto impacto que os compradores públicos podem trazer tanto aos custos como às entregas dos projetos de infraestrutura, ter equipes qualificadas e motivadas é altamente desejável.

O sexto subpilar, uso estratégico das compras públicas para alcançar objetivos de políticas chaves (*strategic use of public procurement to achieve key policy objectives*), questiona se o país apoia os compradores públicos de infraestrutura para alcançarem os seguintes objetivos: promoção da inovação; promoção da conduta empresarial responsável; promoção da igualdade de gênero; promoção da proteção ambiental; promoção de objetivos de política social. Também questiona se há monitoramento do alcance desses objetivos. Apesar de meritórios, esses objetivos deveriam ser discutidos na estruturação dos projetos (ou seja, no pilar 1), em vez de apenas no processo de contratação, sob risco de corrosão do retorno socioeconômico previsto para o projeto.

No último subpilar, relações contratuais balanceadas (*balanced contractual relationships*), indaga-se se os seguintes mecanismos são usados para manter os projetos aderentes às especificações do projeto e aos padrões profissionais: avaliação periódica do desempenho dos contratados; supervisão dedicada no local de execução; pagamentos baseados em entrega e execução de cláusulas contratuais. Também se questiona se as seguintes ferramentas são usadas nas renegociações de contratos de infraestrutura: aprovação e divulgação necessárias para alterações de contrato; restrições de renegociação de contrato; requisitos de publicação para renegociação de contrato; procedimentos de escalonamento para renegociação de contrato; práticas de livro aberto para renegociação de contratos; e cláusulas contratuais padrão para renegociação de contrato. Quanto mais mecanismos e ferramentas são usadas, melhor a nota. Especialmente sobre as renegociações, trata-se de tema altamente preocupante em concessões e PPPs, dado o risco de erosão do retorno socioeconômico do projeto. Além dos mecanismos citados, seria adequado adicionar o mecanismo de cobrança de bônus de assinatura proporcional ao lance da licitação, considerado o mecanismo mais adequado para evitar lances excessivamente otimistas que já embutem a perspectiva de renegociações futuras do contrato.

4 INDICADORES BRASILEIROS

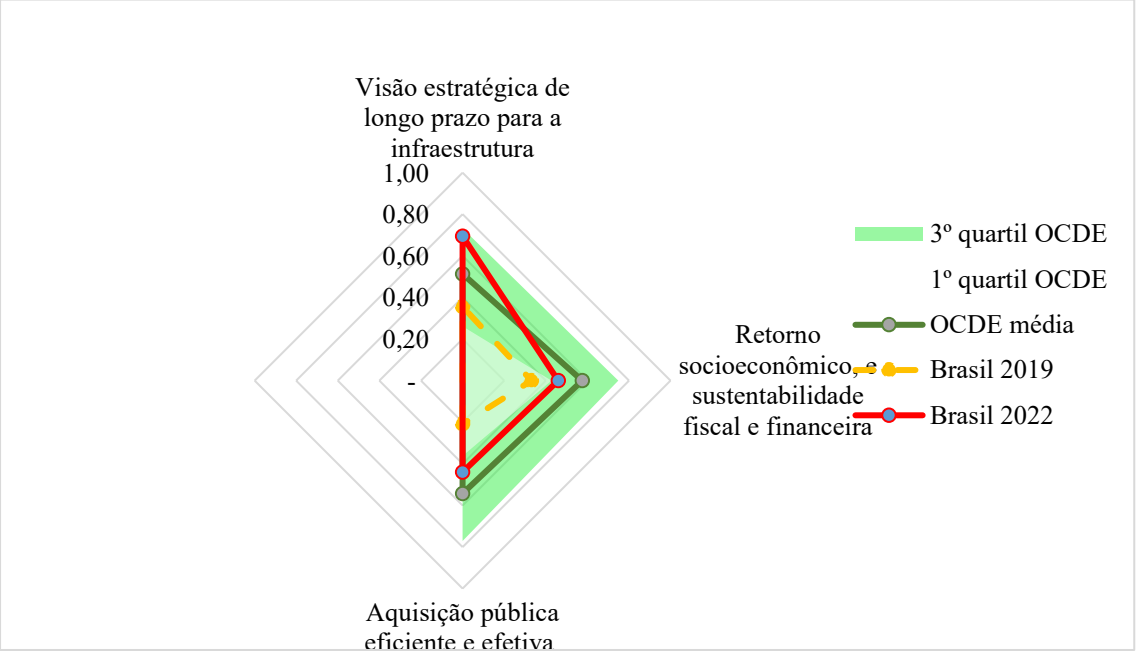
Como já apontado, foi possível emular o resultado do Brasil em cada pilar e subpilares dos indicadores sobre governança da infraestrutura da OCDE. Adicionalmente, como desde a

publicação dos princípios do investimento em infraestrutura de qualidade pelo G20, em 2019, várias medidas foram tomadas pelo governo brasileiro para sua adoção, o autor deste trabalho simulou como deveriam ter sido as respostas do Brasil a essa enquete em 2019. Os resultados são apresentados a seguir, em comparação aos resultados da média da OCDE, do 1º quartil, e do 3º quartil.

As medidas recentes do governo brasileiro que, em tese, levariam o país a se aproximar dos princípios recomendados pelo G20 foram: *i*) publicação de guias e manuais de avaliação e estruturação de projetos de infraestrutura (Brasil, 2022a e 2022b); *ii*) instituição de comitê interministerial para elaboração de plano integrado de infraestrutura (Brasil, 2020); e *iii*) nova lei de licitações e contratos administrativos, e suas regulamentações (Brasil 2021). Os resultados indicam que tais medidas de fato contribuíram para melhorar a posição do Brasil frente aos países da OCDE nesses indicadores.

Na comparação com a média da OCDE, o Brasil se encontra ligeiramente melhor no pilar 1 (visão estratégica de longo prazo para a infraestrutura) e ligeiramente abaixo nos pilares 2 (retorno socioeconômico e sustentabilidade fiscal e financeira) e 3 (aquisição pública eficiente e efetiva). De forma geral, percebe-se que mesmo os países da OCDE não estão tão bem nesse conjunto de pilares. As médias da OCDE nesses três pilares ficaram entre 0,5 e 0,6 (numa escala entre 0 e 1). Ou seja, trata-se de uma agenda de promoção de boas práticas ainda em implantação entre os próprios países da OCDE, em relação aos quais o Brasil se encontra bem posicionado, acompanhando as mais recentes recomendações do G20 e da própria OCDE.

FIGURA 4
Notas do Brasil e da OCDE nos pilares de governança da infraestrutura



Fonte: OCDE (2021b) e enquete OCDE/BID para o Brasil. Elaboração do autor.

A tabela 1 apresenta os resultados nos subpilares que formam cada pilar. Em quase todos, os valores da média da OCDE não são nem altos nem baixos, reforçando a impressão de que se trata de agenda ainda em implementação nos países da organização. A atuação do Brasil em adotar as boas práticas recomendadas o coloca em boa posição de negociação nessa área, ainda que carências persistam em alguns subpilares. A seguir é feito um detalhamento de como estão os países da OCDE em cada subpilar, assim como o Brasil.

TABELA 1
Indicadores de Governança da OCDE – Brasil e OCDE

Pilares e subpilares	Média OCDE	Brasil
Long-term strategic vision for infrastructure	0,51	0,69
Alignment of the plan with budget allocations	0,37	0,40
Alignment of the plan with strategic objectives	0,47	0,67
Infrastructure plan and project prioritization	0,66	0,80
Monitoring and vision update	0,58	1,00
Planning coordination mechanisms	0,50	0,80
Political consensus and stakeholder participation in the long-term plan	0,51	0,50
Fiscal sustainability, affordability, and value for money	0,58	0,46
Budgeting for multi-year projects and cost estimations	0,70	0,74
Contingent liabilities	0,52	0,42
Independent assessment	0,67	0,25
Infrastructure risk management	0,31	0,14
Project appraisal and selection	0,69	0,75
Efficient and effective public procurement	0,54	0,44
Balanced contractual relationships	0,59	0,24
Bidder Selection	0,67	0,33
Competitive procurement process	0,53	0,56
Delivery mode	0,55	0,50
Open, neutral and transparent procurement	0,69	0,50
Procurement workforce	0,28	0,14
Strategic use of public procurement to achieve key policy objectives	0,49	0,80

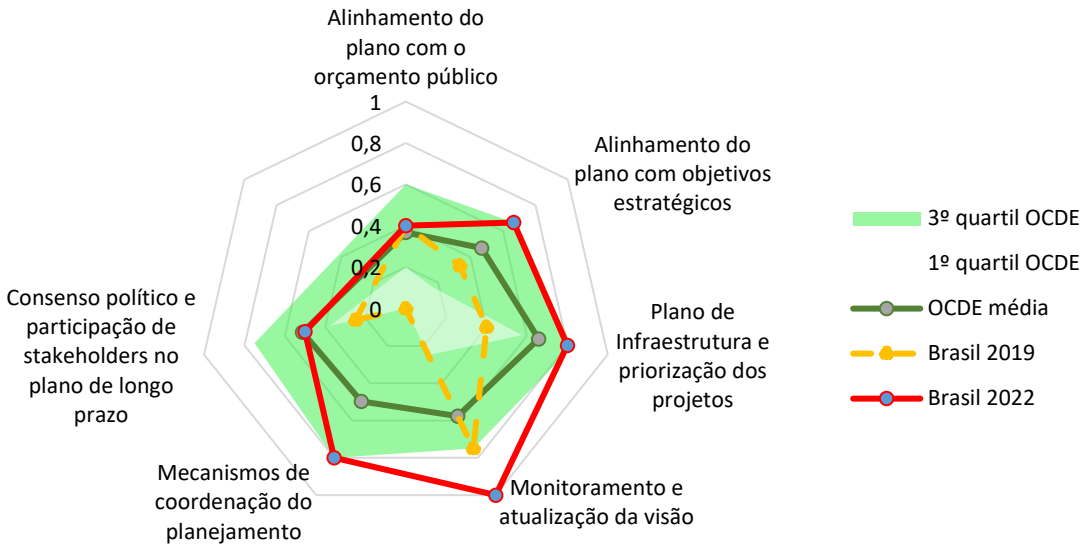
Fonte: OCDE. Elaboração do autor.

4.1. Resultados no pilar 1

Ao analisar cada pilar, o Brasil se encontra muito bem no primeiro, com nota igual ou superior à média da OCDE em todos os subpilares. Apenas em dois subpilares o Brasil tem nota menor ou igual a 0,5: alinhamento do plano com o orçamento público; e consenso político e participação de *stakeholders* no plano de longo prazo. A nota média da OCDE nesses dois subpilares também é baixa, indicando ser essa uma carência também nos países membros.

FIGURA 5

Notas do Brasil e da OCDE no pilar *visão estratégica de longo prazo para a infraestrutura*



Fonte: OCDE (2021b) e enquete OCDE/BID para o Brasil. Elaboração do autor.

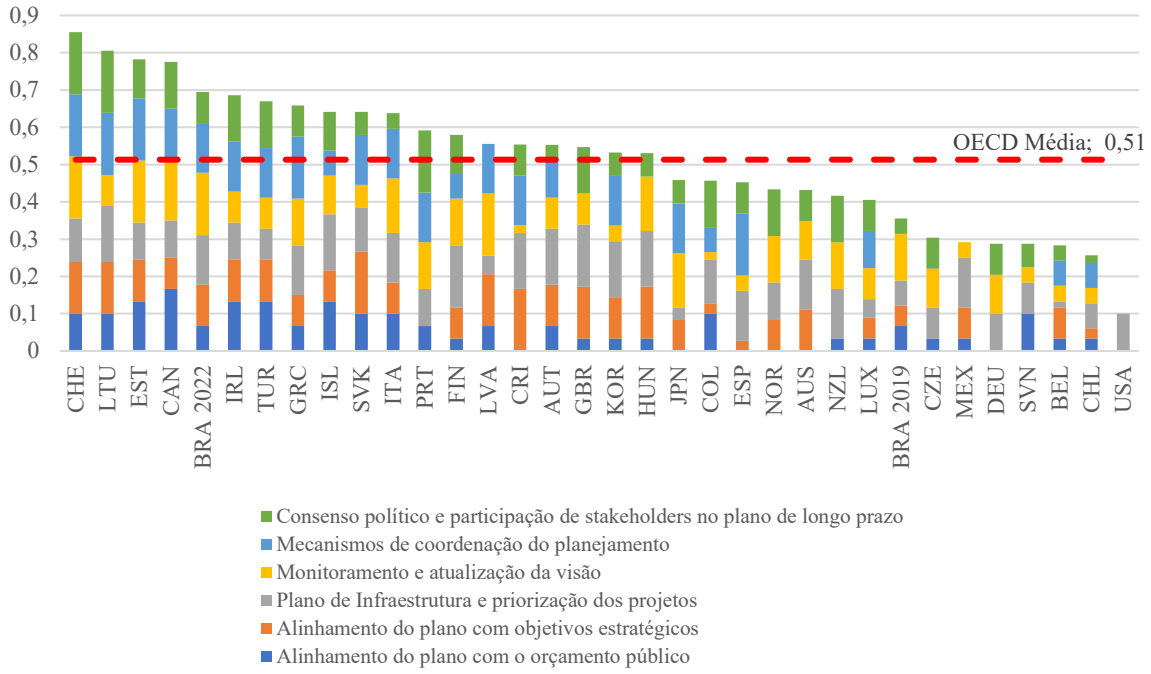
Na comparação com cada país (figura 6), imediatamente se percebe o grande avanço do Brasil, em virtude da adoção de ferramentas de avaliação e priorização de projetos com base em avaliação socioeconômica de custo-benefício (comumente chamada de *value for money* nos países da OCDE), no modelo de cinco dimensões (adaptado do *Five case model* britânico), e na institucionalização do Comitê Interministerial de Planejamento de Infraestrutura e do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura pelo Decreto 10.526/2020.

Interessante observar também quais são os países mais bem colocados nesse pilar: Suíça (CHE), Lituânia (LTU), Estônia (EST) e Canadá (CAN). Como dois deles são ex-repúblicas soviéticas, suas respectivas infraestruturas não deviam estar em tão boas condições como as dos demais países membros, o que lhes exigiu maior esforço de planejamento, o que os colocava em condição semelhante à do Brasil atualmente. A adoção das práticas recomendadas pelo G20 e OCDE foram propositalmente iniciadas, no Brasil, pelo planejamento de longo prazo e pela avaliação de projetos, devido à grande necessidade de se criar novos projetos de infraestrutura e para evitar revisões (e atrasos) nos projetos em implantação.

Outro ponto interessante a observar é que os três países usados em mais detalhe como *benchmark* para o Brasil – o Reino Unido para o Modelo de Cinco Dimensões e o Planejamento Integrado de Longo Prazo para a Infraestrutura; e Chile e Coréia do Sul para a avaliação socioeconômica de projetos – não ficaram tão bem colocados no *ranking*. Também chama a

atenção a colocação dos Estados Unidos, que parece não ter respondido a todas as questões da enquete nesse pilar. Em comum a esses quatro países, todos possuem boa infraestrutura, havendo menos pressão para a produção de novos projetos. Adicionalmente, mesmo que o país com boa infraestrutura não possa deixar de investir (ao menos para repor sua depreciação natural), ele deve precisar de menos planejamento que os países com infraestrutura historicamente mais deficitária se sua infraestrutura é historicamente muito boa.

FIGURA 6
Resultados por país no pilar *visão estratégica de longo prazo para a infraestrutura*



Fonte: OCDE (2021b) e enquete OCDE/BID para o Brasil. Elaboração do autor.
Nota: AUS (Austrália), AUT (Áustria), BEL (Bélgica), CAN (Canadá), CHL (Chile), COL (Colômbia), CZE (República Tcheca), EST (Estônia), FIN (Finlândia), DEU (Alemanha), GRC (Grécia), HUN (Hungria), ISL (Islândia), IRL (Irlanda), ITA (Itália), JPN (Japão), KOR (Coreia do Sul), LVA (Letônia), LTU (Lituânia), LUX (Luxemburgo), MEX (México), NZL (Nova Zelândia), NOR (Noruega), PRT (Portugal), SVK (Eslováquia), SVN (Eslovênia), ESP (Espanha), CHE (Suíça), TUR (Turquia), GBR (Reino Unido), USA (Estados Unidos), CRI (Costa Rica).

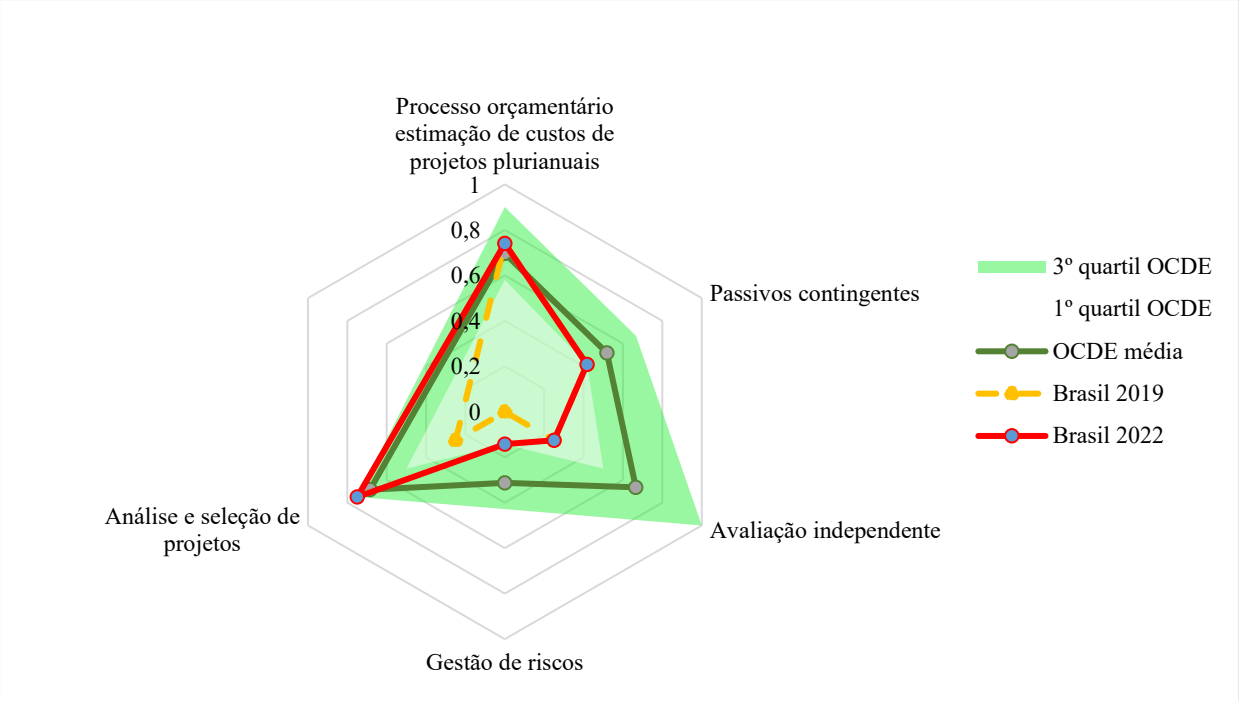
4.2 Resultados no pilar 2

No pilar 2, o Brasil esteve acima da média da OCDE em dois dos cinco subpilares. Em *passivos contingentes* e *gestão de riscos*, as notas tanto do Brasil como a média da OCDE são baixas. Já em relação ao subpilar *avaliação independente*, a nota média da OCDE é elevada, o que indica a necessidade de esforço específico do Brasil nesse quesito.

Vale um comentário adicional sobre os três subpilares relacionados à avaliação dos projetos, em que o Brasil estava ruim em 2019, apesar de ter melhorado bastante em um deles

em 2022. Tal melhora se deve à publicação do *Guia Geral de Avaliação Socioeconômica de Custo-benefício para Projetos de Infraestrutura*. Porém, sua utilização para indicar as prioridades de orçamento público ainda é muito incipiente. Um grande esforço de capacitação de servidores públicos tem sido feito via Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), mas, até pela própria natureza dos processos de elaboração e estruturação de projetos de infraestrutura, os projetos que estão sendo submetidos ao orçamento público ainda não haviam sido submetidos a tais avaliações, ocorridas ainda nas fases de planejamento setorial. Dessa forma, é necessário manter o esforço de adoção dessas práticas para consolidá-las na Administração Pública Federal.

FIGURA 7
Notas do Brasil e da OCDE no pilar de *retorno socioeconômico e sustentabilidade fiscal e financeira*



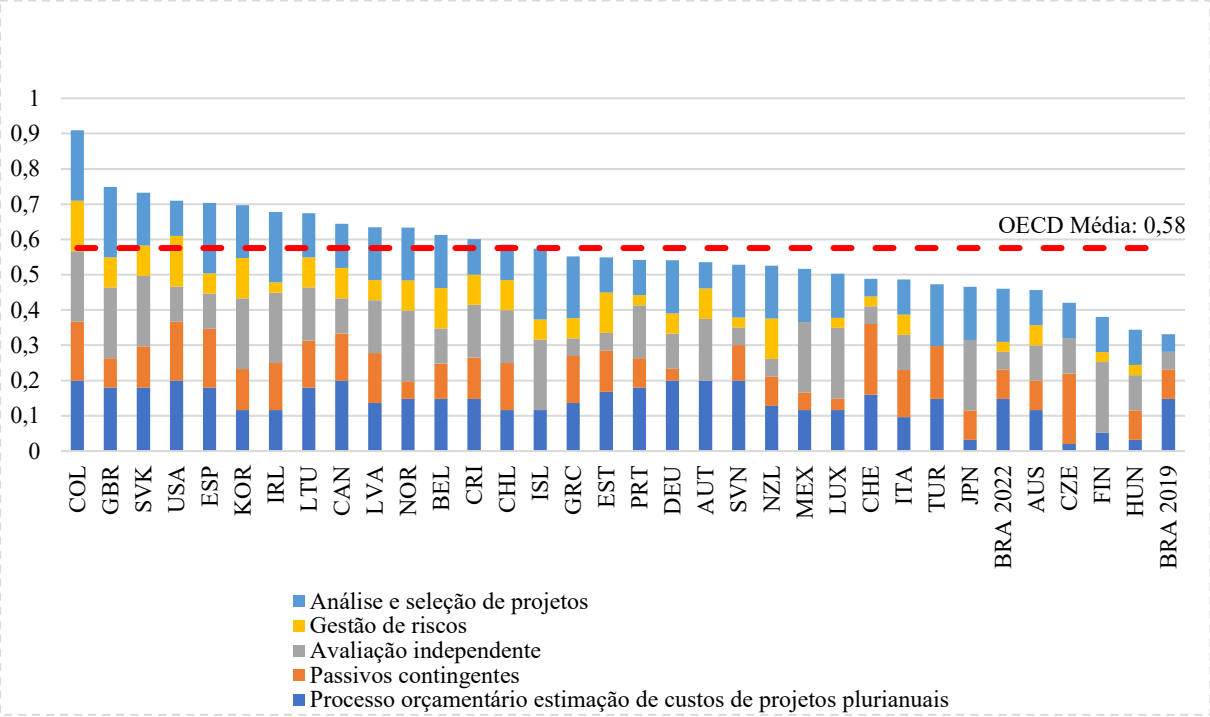
Fonte: OCDE (2021b) e enquete OCDE/BID para o Brasil. Elaboração do autor.

Na comparação entre países, observa-se que o Brasil, apesar da melhora, ainda se encontra entre os últimos colocados. A dispersão entre as notas é menor que no primeiro pilar, com quase todos os países, inclusive o Brasil, bem próximos à média. Também é interessante notar que os países mais bem colocados nesse segundo pilar são distintos dos do primeiro. Por exemplo, Reino Unido (GBR) e Estados Unidos (USA) já aparecem nas primeiras colocações, e a primeira colocada aqui, a Colômbia (COL), estava abaixo da média no primeiro pilar.

Aparentemente, os países têm adotado apenas parte das boas práticas recomendadas. Apesar de elas fazerem sentido em seu conjunto, é possível que algumas tenham mais impacto que outras, dependendo do arcabouço político e regulatório de cada país. Investigações adicionais para sua implementação no Brasil são, dessa forma, recomendadas não para influenciar a decisão por sua adoção, mas sim para indicar a sequência mais apropriada entre as diversas práticas.

FIGURA 8

Resultados por país no pilar de *retorno socioeconômico e sustentabilidade fiscal e financeira*

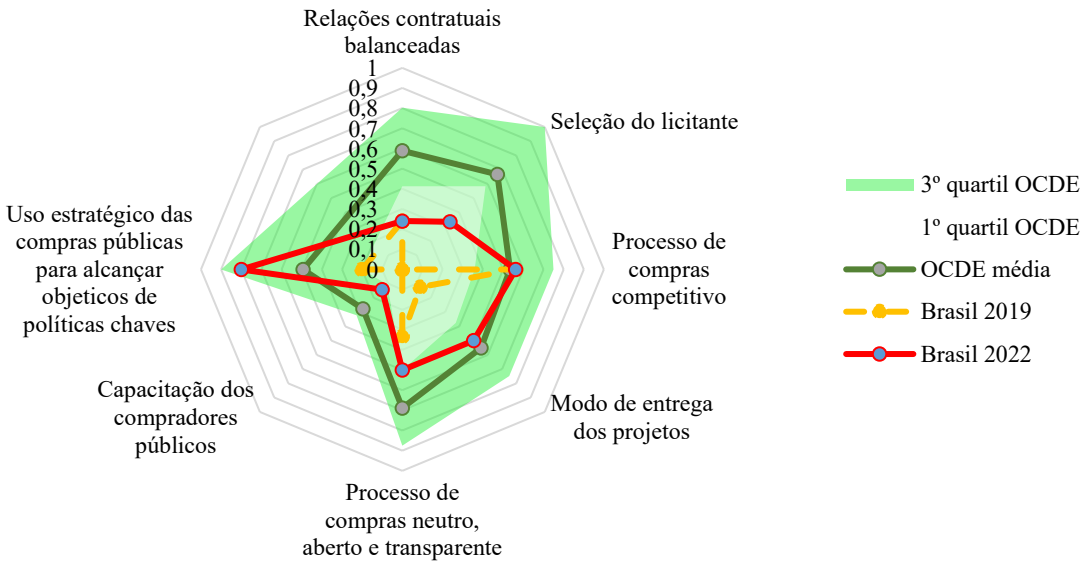


Fonte: OCDE (2021b) e enquete OCDE/BID para o Brasil. Elaboração do autor.
Nota: AUS (Austrália), AUT (Áustria), BEL (Bélgica), CAN (Canadá), CHL (Chile), COL (Colômbia), CZE (República Tcheca), EST (Estônia), FIN (Finlândia), DEU (Alemanha), GRC (Grécia), HUN (Hungria), ISL (Islândia), IRL (Irlanda), ITA (Itália), JPN (Japão), KOR (Coreia do Sul), LVA (Letônia), LTU (Lituânia), LUX (Luxemburgo), MEX (México), NZL (Nova Zelândia), NOR (Noruega), PRT (Portugal), SVK (Eslováquia), SVN (Eslovênia), ESP (Espanha), CHE (Suíça), TUR (Turquia), GBR (Reino Unido), USA (Estados Unidos), CRI (Costa Rica).

4.3 Resultados no pilar 3

No pilar 3, o Brasil está acima da média da OCDE em dois dos sete subpilares. Apesar do bom avanço após a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021), as notas do Brasil ainda estão muito baixas em *relações contratuais balanceadas*, *seleção do licitante*, e *capacitação dos compradores públicos*. Nesse último, entretanto, a nota média da OCDE também é bem baixa.

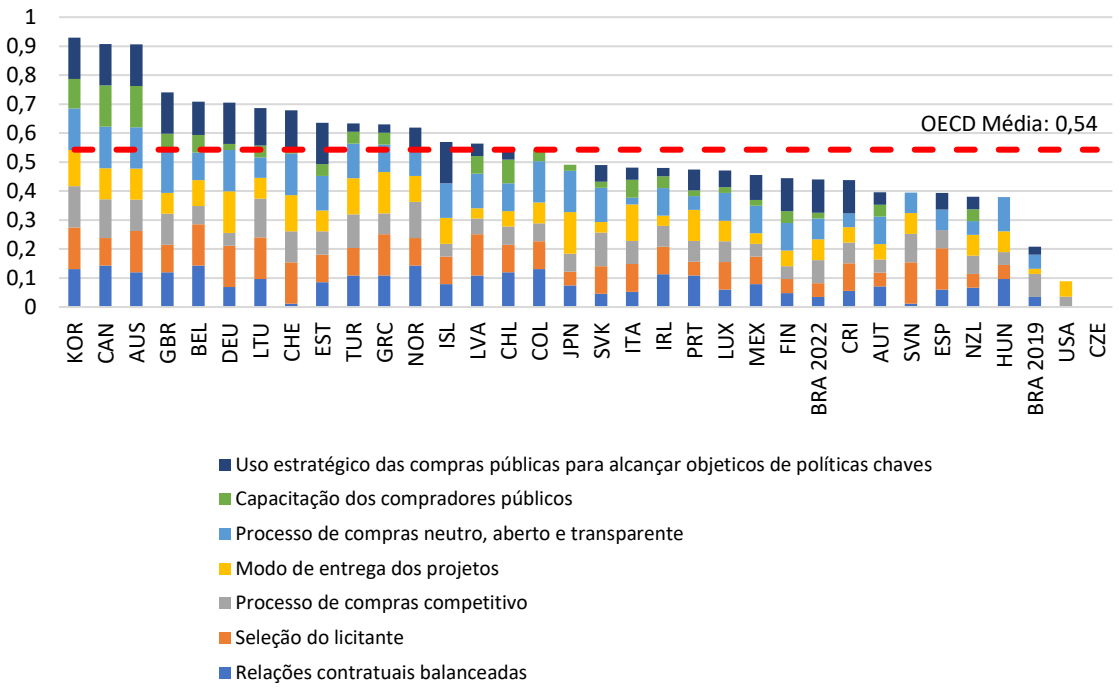
FIGURA 9
Notas do Brasil e da OCDE no pilar de *aquisição pública eficiente e efetiva*



Fonte: OCDE (2021b) e enquete OCDE/BID para o Brasil. Elaboração do autor.

Na comparação entre países, observa-se a substancial melhora da nota do Brasil, ainda que a posição no *ranking* tenha melhorado pouco. A implementação da nova lei de licitações e contratações públicas trouxe grande avanço, mas como ainda está em implementação, não foi possível galgar uma melhor posição no *ranking*. Nas primeiras posições desse pilar estão Coreia do Sul (KOR), Canadá (CAN), Austrália (AUS) e Reino Unido (GBR). Nas últimas posições estão Estados Unidos (USA) e República Tcheca (CZE), que aparentemente sequer responderam o questionário completamente. É razoável supor que as práticas de compras públicas para infraestrutura sejam semelhantes às práticas gerais de compras públicas dos países (assunto abordado no capítulo 2).

FIGURA 10
Resultados por país no pilar *aquisição pública eficiente e efetiva*



Fonte: OCDE (2021b) e enquete OCDE/BID para o Brasil. Elaboração do autor.

5 RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES

As recomendações de governança da infraestrutura da OCDE, na busca por se produzir investimentos em infraestrutura de qualidade, apesar de robustas, são um esforço ainda relativamente recente dentro da organização. O sistema de avaliação da implementação das práticas recomendadas, o *OECD Infrastructure Toolkit*, é ainda mais recente. Dos dez pilares recomendados, apenas três possuem indicadores, com apenas uma rodada de avaliação tendo sido realizada, em 2020/2021.

Os esforços recentes já indicam uma melhora da nota e da posição do Brasil em comparação aos países membros da OCDE. Porém, dado o lapso temporal entre a tomada de decisão em iniciar projetos de infraestrutura e o efetivo início da prestação dos serviços de infraestrutura, os ganhos advindos dessas melhorias ainda estão por vir. Adicionalmente, como foi proposto que o processo de adoção seja paulatino, iniciando-se pelas fases iniciais de planejamento, havendo capacitação dos servidores antes de se implantarem regulamentações mais impositivas dessas práticas, ainda há muito trabalho a se fazer na melhoria da governança de infraestrutura no Brasil.

De qualquer forma, os avanços já demonstram o alinhamento do Brasil às práticas recomendadas pela OCDE. A seguir, há alguns pontos específicos a serem explorados pelos negociadores brasileiros sobre o tema governança da infraestrutura:

- O Brasil apresenta notas próximas às da média da OCDE nos três pilares já avaliados, estando inclusive acima da média no primeiro pilar, o de *long-term strategic vision for infrastructure*;
- Esse resultado é fruto da adoção efetiva das práticas recomendadas, cujo processo ainda está em implementação e segue a própria sequência dos pilares propostos – planejamento de longo prazo, processo orçamentário e processo de aquisição e contratação;
- Os subpilares em que o Brasil apresenta notas ainda baixas são aqueles cuja adoção das boas práticas está prevista para ser feita mais a frente, ou que ainda estão em processo de capacitação dos servidores – como alinhamento do orçamento aos planos de infraestrutura, avaliação independente dos projetos, capacitação da equipe de compras públicas, seleção de fornecedores baseados no custo total do ciclo de vida, e relações contratuais balanceadas;
- Além disso, a nota média da OCDE também é baixa na maioria dos subpilares em que a nota do Brasil está baixa – em especial em alinhamento do orçamento aos planos de infraestrutura, gerenciamento de riscos, e capacitação da equipe de compras públicas.

De qualquer forma, dada a robustez das recomendações, baseadas em longa experiência de avaliação de desempenho de projetos de infraestrutura em vários países, e em razão do alto impacto que uma infraestrutura de qualidade traz ao desempenho econômico, social e ambiental dos países, é esperado que essas avaliações continuem e avancem nos demais pilares propostos. Nesse ponto, mesmo que o Brasil não ingresse na OCDE, a adoção das práticas recomendadas deve ser perseguida. A seguir, há alguns pontos específicos a serem explorados pelos gestores de infraestrutura no Brasil:

- A implementação das boas práticas de governança apenas se iniciou, sendo necessário manter o esforço de implementação;
- A estratégia de implementação, começando pelos planos e estruturação dos projetos, visa evitar revisões e potenciais atrasos nos projetos já em implementação, mas também

ataca um dos problemas recorrentemente apontados na execução dos investimentos: o de imprevistos que poderiam ter sido facilmente identificados na fase de planejamento;

- Apenas após a capacitação dos servidores e o domínio das técnicas de avaliação e estruturação de projetos, os normativos orçamentários devem ser alterados para exigir essas avaliações, inclusive com pareceres independentes da qualidade dos projetos;
- Como recomendado pela OCDE, a decisão entre prover cada projeto de infraestrutura via orçamento público ou parceiro privado deve se basear mais no retorno socioeconômico que cada alternativa traz do que na disponibilidade fiscal;
- Prover infraestrutura, e seus serviços, via concessões e parcerias público-privadas não é garantia de sucesso, devendo-se melhorar a gestão e alocação de riscos, os incentivos contratuais, e o processo de seleção dos fornecedores, conforme destacado nas recomendações da OCDE.

Em resumo, ainda que o Brasil apresente fragilidades em alguns dos subpilares, suas práticas de governança de infraestrutura estão evoluindo na direção das recomendações do G20 e da OCDE. Dado o longo ciclo de vida dos ativos de infraestrutura, tais recomendações contribuem para um comprometimento do Estado com a provisão de infraestrutura de qualidade para a sociedade, de forma resiliente às oscilações políticas que regularmente ocorrem em países democráticos. Manter o esforço de adoção dessas boas práticas contribuirá para o processo de acessão do Brasil à OCDE, mas principalmente ajudará a prover melhores serviços de infraestrutura aos cidadãos brasileiros, objetivo final das recomendações do G20 e da OCDE.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Secretaria Geral. **Desafios ao Aumento do Investimento Privado em Infraestrutura no Brasil**, Relatório de Conjuntura. Agosto/2018. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E6621B8D5016630F8EBAE02F3.

BRASIL. Ministério da Economia. **Pró-Infra** – caderno 1: estratégia de avanço na infraestrutura. Brasília: ME, jun. 2019. Disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2019/livreto_pro-infra.pdf/view.

BRASIL. **Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura** (CIP-Infra). Brasília: Governo Federal, 2020. Disponível em https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/comite-interministerial-de-planejamento-da-infraestrutura.

BRASIL. **Portal de Compras do Governo Federal**. Brasília: Governo Federal, 2021. Disponível em https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc#:~:text=LEI%20N.%C2%BA%2014.133%2C%20DE,Distrito%20Federal%20e%20dos%20Munic%C3%ADpios.

BRASIL. **Estruturação de propostas de investimento em infraestrutura: modelo de cinco dimensões** / Ministério da Economia, Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura; Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Infrastructure and Projects Authority do Reino Unido (IPA-UK). - Brasília: SDI/SEPEC/ Ministério da Economia, 2022a. Disponível em https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/choque-de-investimento-privado/modelo-de-cinco-dimensoes/guia-modelo-de-cinco-dimensoes.pdf/view.

BRASIL. **Guia geral de análise socioeconômica de custo-benefício de projetos de investimento em infraestrutura** / Ministério da Economia, Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura. - Brasília: SDI/ME, 2022b. Disponível em https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/choque-de-investimento-privado/avaliacao-socioeconomica-de-custo-beneficio-1.

ECONOMIST INTELIGENCE. **Is China investing too much in infrastructure?** EIU: junho, 2018. Disponível em https://country.eiu.com/article.aspx?articleid=866788670&Country=China&topic=Economy#:~:text=This%20analysis%20suggests%20that%20while,physical%20assets%20in%20the%20future.

IMF. **Filling the Gap: Infrastructure Investment in Brazil**. International Monetary Fund, IMF: 2015. Working Paper nº2015/180. Disponível em https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Filling-the-Gap-Infrastructure-Investment-in-Brazil-43139.

IMF. **Avaliação da Gestão do Investimento Público: Brasil**. International Monetary Fund, IMF: 2018. Disponível em https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/importacao-arquivos/Relat-C3-B3rio-20PIMA.pdf.

OECD. 2020 OECD **Survey on the Governance of Infrastructure**. Organisation for Economic Co-operation and Development: 2020a. Disponível em https://qdd.oecd.org/data/GOV_INFRA.

OECD. **Recommendation on the Governance of Infrastructure**. Organisation for Economic Co-operation and Development: 2020b. Disponível em https://www.oecd.org/gov/infrastructure-governance/recommendation.

OECD. **Implementation Handbook for Quality Infrastructure Investment**. Organisation for Economic Co-operation and Development: 2021a. Disponível em https://www.oecd.org/finance/oecd-implementation-handbook-for-quality-infrastructure-investment.htm.

OECD. **Infrastructure Toolkit**. Organisation for Economic Co-operation and Development: 2021b. Disponível em https://infrastructure-toolkit.oecd.org/

OECD. **Roadmap for the OECD Accession Process of Brazil**. Organisation for Economic Co-operation and Development: 2022. Disponível em https://www.oecd.org/latin-america/Roadmap-OECD-Accession-Process-brazil-EN.pdf.

SANTOS, R. M. **Melhorando as informações fiscais referentes a riscos decorrentes de parcerias público privadas**. Dissertação de Mestrado. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/mestrado_profissional/dissertacoes/turma2/raul_menezes_dos_santos.pdf.

WORLD BANK. **How to Close Brazil's Infrastructure Gap in Times of Austerity**. World Bank: 2017. Disponível em https://documents1.worldbank.org/curated/en/386151499876913758/pdf/117392-REVISED-

PUBLIC-Back-to-Planning-How-to-Close-Brazil-s-Infrastructure-Gap-in-Times-of-Austerity-with-cover-page.pdf.

WORLD BANK. **Quality Infrastructure Investment Partnership**. 2023. Disponível em Ver https://www.worldbank.org/en/programs/quality-infrastructure-investment-partnership/qii-principles#1.

CAPÍTULO 6

COMO AVALIAR INICIATIVAS DE GOVERNO DIGITAL? OS INDICADORES DA OCDE

Sarah Marinho [1]

1 E-GOVERNO COMO UMA PROMESSA E SEUS PERCALÇOS

O debate sobre governo digital, inicialmente difundido sob a designação e-governo (*e-government)*, ganhou força na virada para o século XXI como um desdobramento do debate mais geral sobre a transformação digital da economia que a expansão da Internet prometia gerar (FANG, 2002; SILCOCK, 2001). Assim como o conceito de e-comércio (*e-commerce)* prometia revolucionar modelos de negócios e reorganizar o papel de grandes atores no mercado, o conceito de e-governo estava alinhado com outros debates sobre a otimização dos serviços públicos em curso nos anos 1990, especialmente na abordagem da Nova Gestão Pública (*New Public Management)* (PANAGIOTOPOULOS; KLIEVINK; CORDELLA, 2019). Portanto, já existia no campo da administração pública uma demanda para a profissionalização dos governos e aperfeiçoamento das suas funções, pela qual os processos internos se tornariam cada vez mais coesos e eficientes e a entrega de serviços visaria facilitar a vida dos usuários. Além do benefício para o provimento de serviços públicos, as ferramentas de governo digital também deveriam servir para ampliar os mecanismos de legitimidade das decisões governamentais, com a facilitação da participação pública na formulação de política (PARDO, 2000; SILCOCK, 2001).

Assim, especialistas em governo e administração pública viram amplo potencial transformador nas iniciativas de governo digital, que esperava-se vir em fases (LAYNE; LEE, 2001). No início dos anos 2000, vários países, espalhados entre economias de mercado consolidadas e em desenvolvimento, já contavam com ao menos um ou vários *websites* para estabelecer um canal de comunicação unilateral com usuários de serviços governamentais (FANG, 2002). Iniciativas estaduais nos Estados Unidos, assim como projetos nacionais no Reino Unido, na Austrália e em Singapura largaram à frente no investimento em ferramentas

[1] Doutora em direito comercial pela Universidade de São Paulo (2021), mestre (LL.M) em pesquisa jurídica avançada pela Wisconsin Law School (2020) e em direito e desenvolvimento pela FGV Direito SP (2015), sendo bacharel em direito pela Universidade Federal do Ceará (2012). Atua como consultora independente, é professora de Direito dos Negócios da FGV Direito SP desde 2021 e coordenadora de projetos no FGV Cidades a partir de 2023.

de governo digital que incluíam (além de *websites* com informações) ferramentas digitais capazes de: processar transações (como o pagamento de multas, impostos e taxas), integrar serviços públicos e privados em portais únicos para os cidadãos e empresas (como plataformas para gerenciamento de serviços bancários, solicitação de registros e emissão de documentos), facilitar o envio de reclamações e a participação em processos de consulta pública, e mesmo a viabilização de eleições para cargos públicos pelo voto digital (PARDO, 2000; SILCOCK, 2001).

Com o tempo, era esperada uma reorganização interna dos departamentos governamentais em torno do processo digital de fornecer serviços e tomar decisões (FANG, 2002; LAYNE; LEE, 2001; PARDO, 2000; SILCOCK, 2001). Com isso, de um lado, a administração pública passaria a enfatizar o foco na satisfação do usuário. De outro, a governança pública deveria mudar para absorver as novas capacidades oferecidas pela digitalização, seja em termos de ampliar a participação pública, seja na ampliação da capacidade de formular políticas públicas baseadas em dados.

Apesar de todo o potencial depositado, os resultados observados no longo prazo apontam para um excesso de ênfase no potencial do governo digital de facilitar e ampliar o relacionamento dos governos com atores externos na sociedade. Apesar do ceticismo inicial sobre o assunto, estudos seminais apontaram que a confiança dos cidadãos no governo tendia a aumentar onde o governo digital era mais desenvolvido (TOLBERT; MOSSBERGER, 2006). Além disso, o interesse acadêmico tem se concentrado cada vez mais nas diversas aberturas proporcionadas pelas iniciativas de governo digital para o engajamento da sociedade civil, especialmente em torno das noções de "*digital by default*" (algo como "digital por definição" em português) e "governo aberto" (JANOWSKI, 2015). O princípio *digital by default* implica a digitalização de serviços de forma fácil e intuitiva, de forma a não excluir cidadãos com pouco letramento digital e mitigar possíveis desigualdades que a falta de acesso à Internet por uma parcela da população possa proporcionar. Já o princípio de governo aberto visa ampliar as iniciativas e a efetividade da transparência, guardando relação próxima com o potencial de aumentar a confiança no governo com a digitalização. Este último princípio também inclui iniciativas de abertura de dados para a produção de "conhecimento aberto" com aplicação econômica, especialmente para resolver problemas associados a serviços e políticas públicas.

No balanço, estudos da área sugerem que a digitalização do governo tem proporcionado ganhos na colaboração entre governo e sociedade. Contudo, a literatura de governo e administração pública também aponta um desenvolvimento aquém do esperado no potencial

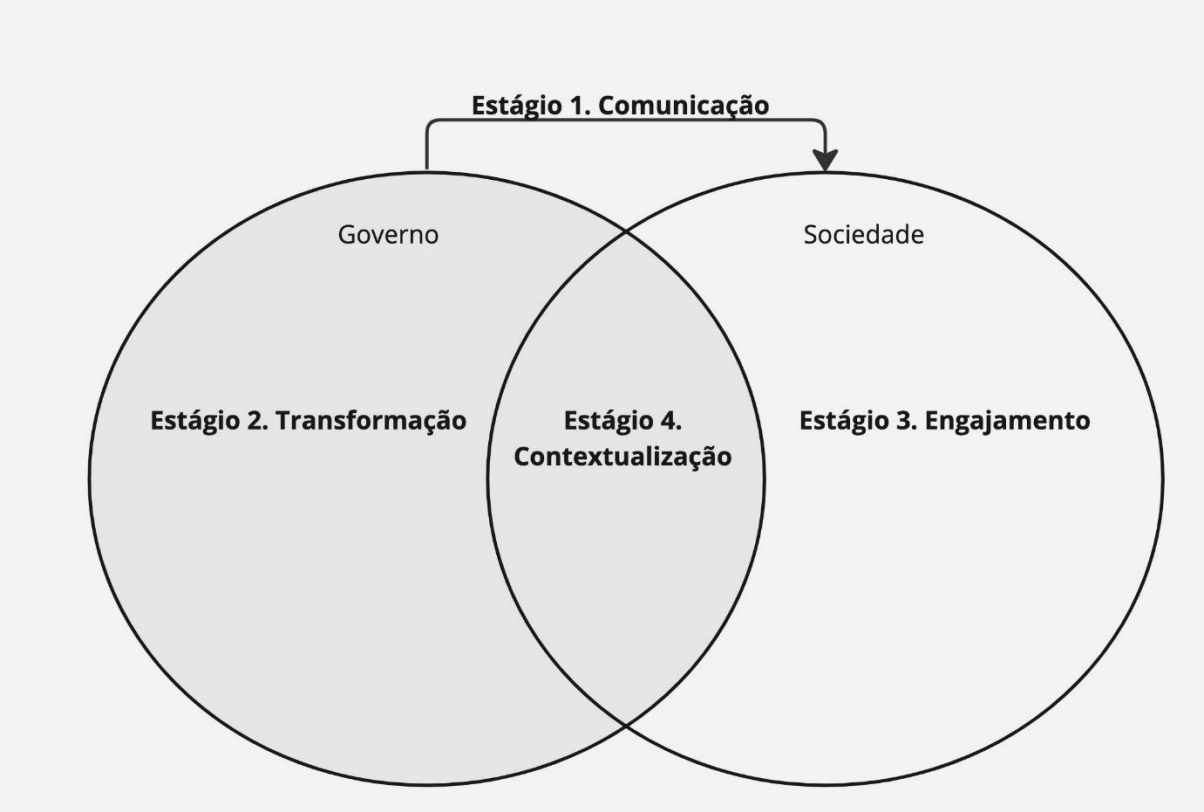
do governo digital de transformar a própria governança pública internamente. Embora a transparência, a participação pública e a colaboração para a produção de conhecimento entre governo e setor privado tenham avançado, os ganhos de eficiência na organização do governo e na capacidade de efetivamente formular políticas com base em evidências estão menos claros (ERKUT, 2020; JANOWSKI, 2015). O fato é que, passados alguns anos, as funções de governo ainda não estavam completamente integradas, mesmo em países que avançaram muito em governo digital. E nem mesmo o fluxo de dados processados pelos governos para atender empresas e cidadãos estava amplamente integrado mundo afora (JANOWSKI, 2015). Além disso, a obtenção de serviços de processamento em nuvem e a retenção de profissionais especializados em *big data* é um ponto-chave para destravar uma formulação de política baseada em evidências de forma mais ampla. Existem ainda sérios desafios de mercado para os governos se manterem sempre em dia com a tecnologia necessária para o governo digital (ERKUT, 2020).

A literatura mais recente tem aceitado a implementação de iniciativas de governo digital em quatro estágios, que consistem em: digitalização, transformação, engajamento e contextualização (JANOWSKI, 2015). No *primeiro estágio*, o governo é capaz de utilizar ferramentas da Internet para estabelecer comunicação unilateral com cidadãos e empresas, e mesmo fornecer alguns serviços, mas a adoção de ferramentas digitais não vai longe o suficiente para transformar processos e a organização dentro do governo. No *estágio de transformação*, o uso ampliado de ferramentas de processamento de dados gera mudanças organizacionais na administração pública, reorganiza funções de departamentos ou modifica as atribuições funcionais de gestores públicos, o que pode incluir processos de integração vertical no mesmo órgão ou integração horizontal de funções em órgãos distintos. No *terceiro estágio, de engajamento*, a administração pública é capaz de processar dados para facilitar seu relacionamento com a sociedade civil para fins de colaboração e comunicação bilateral, sendo esperada a geração de "valor social".[2] Por fim, no *quarto estágio, de contextualização*, há integração completa das funções de governo com a economia do conhecimento, de forma que tanto os serviços públicos como a governança pública estão tão digitalizados quanto é possível dentro das ferramentas digitais disponíveis no mercado.

[2] "Valor social" é a tradução proposta para "public value", que aparece em estudos acadêmicos como o principal resultado esperado do engajamento da sociedade civil com o governo por meio de ferramentas digitais (JANOWSKI, 2015; PANAGIOTOPOULOS; KLIEVINK; CORDELLA, 2019).

A Figura 1 relaciona cada estágio de implementação do governo digital com os avanços esperados na administração pública, no relacionamento do governo com a sociedade e na governança pública.

FIGURA 1
Estágios de implementação de governo digital



Fonte: Janowski (2015).

O conhecimento acadêmico sobre governo digital cobre em alguma medida todos esses estágios e avanços com diferentes metodologias, que incluem estudos de caso qualitativos (FANG, 2002; PARDO, 2000; SILCOCK, 2001; TWIZEYIMANA; ANDERSSON, 2019), meta-análises da literatura empírica acumulada (JANOWSKI, 2015; TWIZEYIMANA; ANDERSSON, 2019), e análises estatísticas que buscam correlacionar indicadores de digitalização com confiança no governo (TOLBERT; MOSSBERGER, 2006), crescimento econômico, e sustentabilidade (CASTRO; LOPES, 2022). Os estudos acadêmicos frequentemente contam com entrevistas, *survey*s e pesquisa documental conduzidos pelos próprios pesquisadores. Já os indicadores de governo digital produzidos em organizações internacionais costumam comportar recortes mais específicos de mensuração, como explora a próxima seção. A OCDE, em particular, propõe uma mudança nessa tendência no seu esforço

recente de criar um índice de governo digital que cobre mais amplamente os diferentes estágios e propósitos do governo digital.

2 OS INDICADORES SOBRE GOVERNO DIGITAL EM ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

No âmbito internacional, a agenda de governo digital recebeu atenção especial para mapeamento e tratamento normativo na Organização das Nações Unidas (ONU), na OCDE e na União Europeia. A iniciativa da ONU largou à frente das demais na produção de indicadores e comparação entre países. Ainda em 2001, em parceria com a American Society for Public Administration, a ONU produziu um *benchmark* de iniciativas de governo digital entre todos os seus países membros, que resultou na primeira versão do seu *e-Government Index* (UNITED NATIONS; AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION, 2001). Esse é um índice composto por três subíndices que medem, respectivamente, a presença *online* dos governos para a prestação de serviços (*Online Service Index* – OSI), a infraestrutura de telecomunicações no país (*Technology Infrastructure Index* – TII) e o desenvolvimento de capacidades em recursos humanos (*Human Capital Index* – HCI).

Com essas três perspectivas de análise, que compõem o núcleo central dos *survey*s de governo digital da ONU até hoje, procura-se correlacionar a oferta de serviços públicos via Internet com a ampliação do acesso à Internet e a criação de novas capacidades na força de trabalho local.[3] Como a iniciativa de longo prazo mais consolidada na área, os *survey*s bianuais que a ONU passou a conduzir viraram uma ampla base de dados formada pelos resultados do *e-Government Index* a cada ano. Essa base de dados hoje conta também com os resultados de outros *survey*s e análises sazonais com focos variados entre, por exemplo, a mensuração da participação pública no governo[4] e a digitalização no nível dos governos municipais.[5]

A Comissão Europeia também conta com iniciativa seminal de mensuração que vem sendo construída desde 2001 (EUROPEAN COMMISSION, 2001) sob os mesmos pilares. Desde o início, o foco na União Europeia é compreender e estimular o governo digital centrado na facilitação de serviços públicos. Os quatro pilares de análise são: mensuração da centralidade do usuário nas ferramentas digitais, transparência no processo de acesso a

---

[3] A base de dados da ONU sobre governo digital está compilada no website <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

[4] Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation-Index>. Acesso em: 13 jun. 2023.

[5] Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/E-Government-at-Local-Level/Local-Online-Service-Index-LOSI>. Acesso em: 13 jun. 2023.

serviços, utilização de identificação eletrônica para gerar integração de dados e interoperabilidade entre serviços diferentes, e integração entre identificações eletrônicas para interoperabilidade de serviços de diferentes países da comunidade (EUROPEAN COMMISSION, 2022).

As metodologias de levantamento de dados variam bastante entre a ONU e a Comissão Europeia. O índice da ONU conta com um *survey* independente realizado pelo seu próprio Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, pelo qual se coletam dados sobre serviços *online* e dados de fontes secundárias (oriundos de outros departamentos da organização) sobre infraestrutura de telecomunicações e recursos humanos (UNITED NATIONS, 2022). Cada área que compõe o *e-Government Index* conta com uma quantidade diferente de indicadores, que são normalizados para a obtenção de um *score* por área e um *score* geral. Já o *benchmark* da União Europeia conta com uma metodologia mais complexa, que envolve a mobilização de cidadãos para o preenchimento de *survey*s sobre sua capacidade de acessar serviços públicos, cujo resultado é submetido aos governos de cada país para validação e, após, tratados para a obtenção do percentual de serviços públicos digitalizados em cada área mensurada (EUROPEAN COMISSION, 2020; EUROPEAN COMMISSION, 2022).

A OCDE também procurou se posicionar no tema de governo digital desde o início dos anos 2000, mas de forma inicialmente mais propositiva e menos analítica. Em estudo publicado em 2003, a OCDE propôs um conceito de e-governo que inclui um teor mais claro de governança pública. Esse conceito de e-governo, como transcrito do original, é: "o uso de tecnologia da informação e comunicação, particularmente no contexto da Internet, como uma ferramenta para melhorar o governo". (OECD, 2003, p. 23).

Esse estudo foi capitaneado em colaboração com alguns países membros: Alemanha, Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, França, Itália, Japão, México, e Países Baixos. O esforço foi qualitativo, com a coleta de experiências de digitalização em cada um destes países. As reflexões durante a elaboração do estudo resultaram em princípios norteadores que expandiram o foco concentrado na experiência do usuário, o que marca os indicadores tanto da ONU [6] como da União Europeia.

Como mostra a tabela 1, esses princípios refletem a multiplicidade de preocupações de especialistas (apontadas na seção anterior) sobre a transformação pela qual passa o governo no

[6] Deve-se reconhecer que, ao incluir o mapeamento do estágio da infraestrutura de telecomunicações de cada país, a ONU também se preocupa em mensurar a própria infraestrutura disponível para se criar ferramentas de governo digital. Contudo, a disponibilidade de infraestrutura de telecomunicações não significa que o governo é capaz de usá-la no seu potencial máximo.

sentido de acumular uma infraestrutura digital antes de ser capaz de mudar sua relação com a sociedade. Os princípios refletem também as transformações esperadas na governança pública em estágios mais avançados de governo digital.

TABELA 1
Primeiras orientações da OCDE para a implementação de governo digital

Foco	**Dimensão política**	**Quadro regulatório**	**Foco no usuário**	**Responsabilidade**
Princípios	1. Liderança e comprometimento de todas as esferas governamentais. 2. Integração entre departamentos.	3. Consolidação de serviços entre diferentes agências. 4. Centralização das necessidades de gastos com TIC para o governo digital integrado.	5. Acesso facilitado para serviços *online*. 6. Opções diversas para diferentes perfis de usuário. 7. Ferramentas digitais para participação pública. 8. Alto padrão de privacidade.	9. Usar ferramentas digitais para ampliar a transparência. 10. Realizar avaliação de impacto do uso de ferramentas digitais.

Fonte: OECD (2003).

Em 2014, os princípios norteadores evoluíram na forma de uma normativa [C(2014)88], com recomendações do conselho da OCDE sobre estratégias de governo digital. Antes de descrever cada recomendação, a normativa promove uma delimitação conceitual, separando os significados de e-governo, governo digital, tecnologias digitais e valor social. O conceito de e-governo continuou como acima transcrito, enquanto o conceito de governo digital ficou definido como a infraestrutura tecnológica criada para viabilizar um ecossistema digital em que atores, que podem ser públicos e privados, colaboram para a tomada de decisão.

Já o conceito de tecnologias digitais aparece como o apanhado de instrumentos de tecnologia da informação e comunicação (TIC) que precisam ser desenvolvidos para viabilizar a governança pública digital. Por fim, como na literatura acadêmica, a OCDE definiu

amplamente valor social como qualquer externalidade social positiva que as estratégias de governo digital possam trazer, especialmente diante da experiência dos usuários. A tabela 2 identifica cada recomendação.

TABELA 2
Recomendações da OCDE sobre governo digital consolidadas em 2014

Foco	**Transparência e engajamento**	**Governança e coordenação**	**Capacidades para implementação**
Recomendações	1. Abertura de dados, processos e serviços digitais com a promoção de inclusão digital.	5. Definição de lideranças e comprometimento político nas diferentes esferas governamentais.	9. Criação de modelos de negócios claros para geração de valor com dados.
	2. Ampliação da participação pública na formulação de política e na avaliação de serviços.	6. Uso coerente de ferramentas digitais e dados em políticas públicas por meio de entidade coordenadora.	10. Definição de capacidades institucionais para gerenciamento de riscos e integridade.
	3. Criação de uma "cultura orientada por dados" (*data-driven culture*) na administração pública.	7. Definição clara de competências na governança pública criada para o governo digital.	11. Desenvolvimento de capacidades especiais para compras públicas em governo digital para acesso a tecnologias de ponta.
	4. Gestão de dados pessoais a partir dos melhores padrões de privacidade disponíveis.	8. Cooperação internacional com outros governos em prol dos usuários.	12. Definição e revisão dos quadros regulatórios que norteiam as estratégias digitais.

Fonte: OECD (2014); OECD (2020b).

No recorte temático de transparência e engajamento, a OCDE acabou por elaborar outra normativa em 2017 para cobrir exclusivamente o tema governo aberto. Trata-se das recomendações do conselho da OCDE em governo aberto [OECD-LEGAL-0438], que se concentram mais especificamente em como ferramentas digitais podem ajudar a promover mais transparência, integridade, responsabilidade e participação pública. Essa normativa se encontra em vigor e gerou esforços analíticos específicos sobre governo aberto.

Ao contrário das demais organizações internacionais, que buscaram definir padrões normativos (no caso da União Europeia) e promover análises em governo digital com a mesma metodologia amadurecida ao longo de anos (no caso tanto da União Europeia como da ONU), a OCDE começou a publicar indicadores de governo aberto apenas em 2013. Além disso, tais indicadores só tomaram uma forma mais consolidada e consistente em 2016. E, agora, tanto no recorte de governo aberto como na vertente de governo digital mais amplamente, a OCDE deve publicar novos índices no final de 2023. Estes refletirão recalibrações de uma metodologia piloto para governo digital publicada em 2020 e o levantamento de dados em novos *surveys*. Os indicadores relacionados aos dois conjuntos de abordagem, governo aberto e governo digital, são explorados em mais detalhe na próxima seção.

3 FOCO DA MENSURAÇÃO NOS INDICADORES ATUAIS DA OCDE

Governo digital e governo aberto se confundem e se dissociam no fluxo de criação de indicadores da OCDE. O recorte de governo aberto evoluiu antes, com o debate dos elementos empíricos que deveriam informar análises na área, publicado em texto para discussão de 2013 (UBALDI, 2013). A versão piloto do Índice OURdata (*open, useful, reusable government data*, ou em português "dados governamentais abertos, úteis e reutilizáveis") foi publicada em 2015. Esse índice é composto por indicadores de transparência, acessibilidade e integração de dados para facilitar o acesso de cidadãos e empresas a serviços públicos, e foi tratado inicialmente como o índice que a área de governança pública utilizaria para mensurar a situação dos países-membros na área de governo digital (OECD, 2015). Contudo, a partir de 2017, as áreas de governo aberto e governo digital começaram a se dissociar novamente nas análises de governança pública compiladas pela OCDE (OECD, 2017, 2019), até que, no relatório *Government at a Glance 2021*, o uso do Índice OURdata foi descontinuado e substituído pelo *Digital Government Index* (DGI) (OECD, 2021), o qual ainda é objeto de uma metodologia piloto.

O relatório *Government at a Glance 2023* explora de forma qualitativa alguns dados do *Survey on Digital Government 2.0* para avaliar parcialmente a área de governo digital, bem como dados de outro *survey*, designado *Survey on Open Government Data 5.0*, para avaliar parcialmente a área de governo aberto (OCDE, 2023). A OCDE indica no relatório que o *survey* sobre governo digital pode ainda vir a incluir novos dados, possivelmente de países adicionais, enquanto o *survey* sobre governo aberto foi conduzido entre maio e junho de 2022. O Brasil respondeu ambos os *surveys*.

3.1. Governo aberto

O Índice OURdata teve sua metodologia consolidada publicada em 2018, com dados de *survey* realizado com países da OCDE em 2017 (LAFORTUNE; UBALDI, 2018). Trata-se de índice composto por nove indicadores em três áreas diferentes, indicadas na tabela 3.

TABELA 3
Indicadores do Índice OURdata (*OURdata Index*)

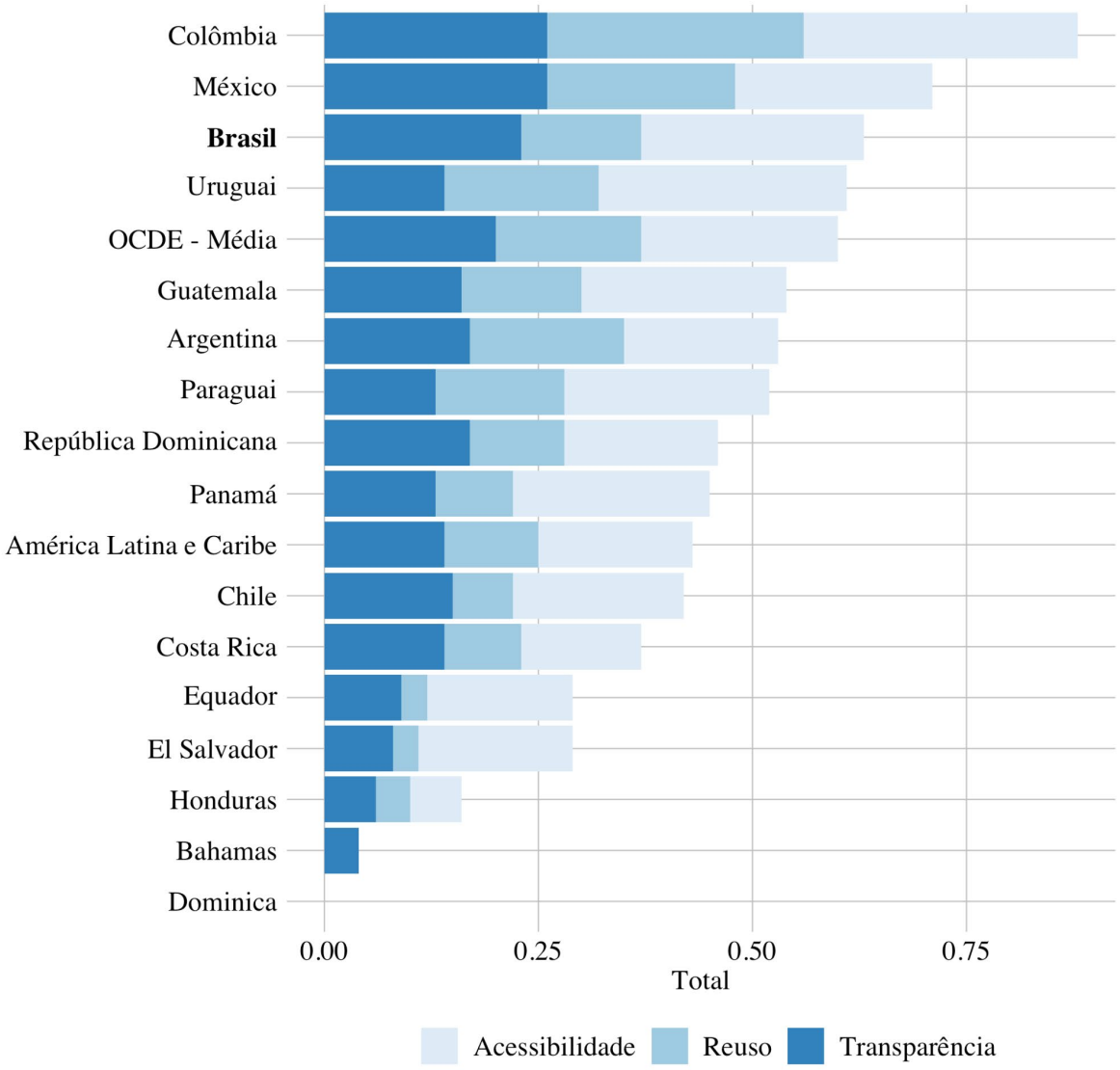
Pilares	**Transparência (*data availability*)**	**Acessibilidade (*data accessibility*)**	**Capacidades governamentais de reuso**
Indicadores	● Transparência de dados e processos e serviços digitais por regra ● Engajamento da sociedade civil na coleta ● Implementação	● Acesso irrestrito na política de dados abertos ● Engajamento da sociedade civil na validação de dados ● Implementação	● Promoção de iniciativas e parcerias para uso de dados ● Programas de letramento digital ● Monitoramento de impacto

Fonte: Lafortune e Ubaldi (2018).

Um novo survey para o Índice OURdata foi conduzido em 2019, dessa vez envolvendo, de um lado, os países membros da OCDE (OECD, 2019; PEREZ; EMILSSON; UBALDI, 2020) e, de outro, os países da América Latina e Caribe (OECD; IDB, 2020). Embora o Brasil não tenha sido consultado no *survey* geral, seus *scores* no *survey* da América Latina e Caribe o colocam sempre próximo à média dos países da OCDE, ligeiramente abaixo nos indicadores de reuso de dados, e ligeiramente acima nos indicadores de transparência e acessibilidade. O gráfico 1 resume o posicionamento do Brasil no último Índice OURdata calculado pela OCDE, conforme dados extraídos da base OECD Stat.[7] Embora o Brasil apareça apenas nos dados da América Latina e Caribe e o conteúdo do *survey* conduzido não tenha sido localizado, os documentos consultados indicam que a mesma metodologia foi usada para calcular o índice dos países da OCDE e da América Latina e Caribe.

[7] Disponível em: <https://stats.oecd.org/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

GRÁFICO 1
Índice OURdata (*OURdata Index*) – América Latina e Caribe



Fonte: OCDE (2019).

Um *policy paper* publicado em 2020 trata o Índice OURdata Index como a forma de mensurar o campo de governo digital em geral (PEREZ; EMILSSON; UBALDI, 2020). Já no relatório *Government at a Glance 2023* ficou claro que governo aberto é um tópico de um tema mais amplo, que é governo digital, mas que vai ser objeto de um índice separado (OECD, 2023). Dos dados abordados sobre governo aberto, o relatório de 2023 exibe os países que possuem uma política de dados abertos no nível nacional, o que o Brasil respondeu positivamente, assim como 30 outros países. Contudo, ao mesmo tempo que 34 dos 36 países

consultados no *survey* de governo aberto de 2023 indicaram que têm planos para criar bases de dados específicas para lidar com a mudança climática, o Brasil respondeu, ao lado de Israel, que não tinha planos nesse sentido. Brasil e Israel, assim, foram os únicos dois países consultados no *survey* que não pretendiam no futuro lidar com a mudança climática nas suas políticas de dados abertos naquele momento. Contudo, a resposta em relação ao Brasil está desatualizada. A estratégia de governo digital brasileira inclui desde 2022 os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.[8] Ao lado disso, o Portal de Dados Abertos do Governo Federal já disponibiliza bases de dados sobre meio ambiente,[9] algumas abordando especificamente a mudança climática, assim como o IBGE produz não apenas bases de dados, mas indicadores para avaliar a mudança climática no Brasil.[10] Esses foram os únicos dois assuntos de governo aberto adiantados no relatório *Government at a Glance 2023*.

Na sua versão de 2021, o relatório *Government at a Glance* havia contado com um capítulo específico para a área de governo aberto, diferente do capítulo sobre governo digital, que introduziu o DGI (OECD, 2021). Contudo, ao invés de explorar dados de um novo *survey* conduzido em 2021 para apurar os avanços conforme o Índice OURdata, este capítulo explorou diferentes indicadores de forma descritiva e qualitativa para abordar:

- Iniciativas governamentais de alfabetização digital;
- Participação pública por meio de portais governamentais *online*; e
- Implementação de leis de acesso à informação.

O Brasil respondeu a este último *survey* como país em acessão e "gabaritou" o *survey*, ao menos no recorte explorado no relatório *Government at a Glance 2021*. Em alfabetização digital, o Brasil respondeu ter programas de orientação e treinamento para funcionários públicos lidarem com diferentes questões de governo aberto, como exercício de direitos civis pelos cidadãos, privacidade, uso de redes sociais, transparência voluntária e compras públicas envolvendo governo digital. Além disso, o Brasil indicou ser capaz de conduzir consultas públicas *online* por meio dos portais governamentais disponíveis em todos os níveis da federação. Por fim, o Brasil recebeu destaque especialmente no campo da implementação de leis de acesso à informação. A OCDE reconheceu a relevância do programa Time Brasil,

[8] Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods>. Acesso em: 18 jul. 2023.
[9] Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados>. Acesso em: 18 jul. 2023.
[10] Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=13>. Acesso em: 18 jul. 2023.

conduzido pela Controladoria Geral da União para aperfeiçoar iniciativas de integridade e transparência nos estados e municípios.[11]

3.2. Governo digital

O desenvolvimento das análises na chave governo aberto são coerentes com vários dos pilares e propósitos em torno do assunto governo digital. Contudo o Índice OURdata realmente não trazia grandes avanços em relação à metodologia de outras organizações, como a ONU e a União Europeia, criticadas pela própria OCDE por não conseguirem captar propriamente como as ferramentas digitais operam para transformar a organização da administração pública (UBALDI, 2020). Para avançar nas análises que apuram a transparência e a centralidade do usuário, a OCDE propõe com o DGI uma forma mais completa de mensuração, a partir de seis indicadores nas seguintes esferas (UBALDI; GONZÁLEZ-ZAPATA; BARBIERI, 2020):

- Digital por definição (*digital by design*);
- Setor público baseado em dados (*data-driven public sector*);
- Governo como uma plataforma (*government as a platform*);
- Aberto como regra (*open by default*);
- Orientado para o usuário (*user-driven*); e
- Proatividade (*proactiveness*).

Para salientar que os indicadores se situam em diferentes dimensões de análise sobre a governança pública, os quatro primeiros indicadores são considerados fundacionais (digital por definição, setor público baseado em dados, governo como uma plataforma, e aberto como regra) e os dois últimos são considerados transformadores (orientado para o usuário e proatividade). O indicador digital por definição se refere à estratégia e capacidade efetiva dos governos de transformarem todas as suas funções em torno da digitalização. Já o indicador setor público baseado em dados busca mensurar a capacidade de o governo gerar valor social e facilitar serviços pelo reuso de dados, incorporando assim um dos pilares do Índice OURdata.

O indicador governo como uma plataforma busca mensurar como os governos conseguem se manter em dia com as soluções de TIC necessárias e promover capacitação entre gestores públicos, assim como alfabetização digital para o acesso a dados e serviços *online*. O

[11] Mais informações sobre o programa Time Brasil disponíveis em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/time-brasil>. Acesso em: 13 jun. 2023.

indicador aberto como regra procura mensurar o nível de transparência do governo, apurando se todos os dados governamentais são por regra abertos e de fácil acesso, a não ser que exista uma boa razão legal ou ética para o contrário. O indicador orientado para o usuário, por sua vez, apura a capacidade do governo de adaptar a política de dados abertos e o uso de dados para melhorar a experiência e a vida dos usuários de serviços públicos. Por fim, o indicador de proatividade mede a capacidade de o governo antecipar mudanças necessárias na estratégia de governo digital para atender melhor os usuários.

Na tabela 4, os indicadores aparecem associados ao número de perguntas que tratam de cada um. Esses indicadores são tratados a partir dos mesmos quatro parâmetros de análise, conforme ilustra a tabela (UBALDI, 2020).

TABELA 4
Indicadores do DGI como organizados no *Survey* de Governo Digital 1.0

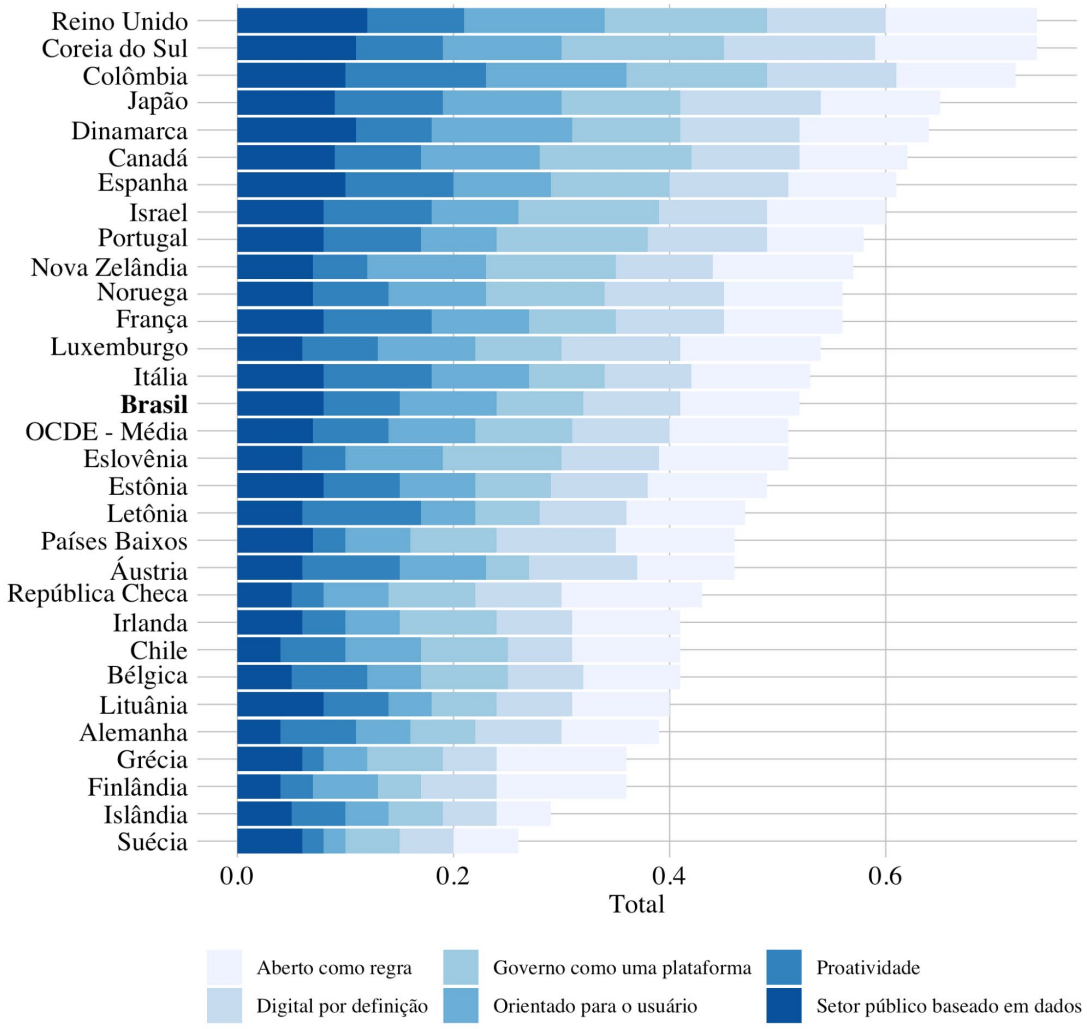
Indicador	Perguntas no *survey* 1.0 por parâmetro de análise			
	Estratégia	Ferramentas	Implementação	Monitoramento
Digital por definição	6	45	12	11
Setor público baseado em dados	3	20	8	2
Governo como uma plataforma	5	12	8	2
Aberto como regra	1	7	9	5
Orientado para o usuário	11	6	11	5
Proatividade	7	3	10	1

Fonte: Ubaldi (2020).

As respostas dos países resultaram em *score*s de 0 a 1 por indicador, sendo 1 a melhor nota (UBALDI, 2020). O Brasil respondeu ao *Survey* 1.0 e, como mostra o Gráfico 2, pontuou próximo à média dos países da OCDE em todos os indicadores (os Gráficos 3 e 4, na próxima seção, exploram melhor a pontuação do Brasil por área). Como as respostas ao *Survey* 1.0 não estão disponíveis nas bases de dados da OCDE, não foi possível explorar em maiores detalhes como o Brasil chegou a estes resultados por indicador.[12]

[12] Não estão disponíveis nem mesmo as perguntas do survey realizado. Um questionário com 103 perguntas sobre governo digital encontrado no repositório documental da OCDE se refere a survey realizado em 2014, que não

GRÁFICO 2
Digital Government Index



Fonte: OECD (2020).

Como no Índice OURdata, os *score*s por país do DGI estão disponíveis no OECD Stat. Uma observação relevante é a falta de participação de alguns países no *survey*: Austrália, Eslováquia, Estados Unidos, Hungria, México, Polônia, Suíça e Turquia. Enquanto a Austrália e os Estados Unidos são conhecidos pioneiros no campo do governo digital na literatura especializada, o México estava ranqueado acima do Brasil no Índice OURdata, possuindo o

resultou em índice e que o Brasil não respondeu. Disponível em: <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=6C3F11AF-875E-4469-9C9E-AF93EE384796>. Acesso em: 13 jun. 2023.

segundo melhor *score* da América Latina e Caribe. Assim, o DGI resultante do *Survey* 1.0 deixa de fora países relevantes na comparação. O *Survey* 2.0 sobre governo digital não inclui dados da Alemanha, Costa Rica, Eslováquia, Estados Unidos, Grécia, Hungria, Países Baixos e Suíça, mas continuava aberto para inclusão de novos dados quando o relatório *Government at a Glance 2023* foi fechado. A entrada de alguns outros desses países na comparação, é importante reconhecer, pode piorar o *ranking* do Brasil na área diante da média da OCDE.

Os achados do *Survey* 2.0 adiantados na publicação recente do *Government at a Glance* apontam para o atendimento parcial do Brasil aos itens destacados. O país está entre os 96% de países respondentes que possuem uma estratégia de governo digital em curso, sendo também um dos 97% de respondentes com um órgão formal para coordenar a estratégia. Todos os países que responderam o *survey* até o momento indicaram ter alguma instituição local para liderar o processo de governo digital. Ao lado disso, o Brasil está entre os 40% de países respondentes que não consultam atores externos para avaliar o andamento da estratégia local de governo digital.

O tema inteligência artificial apareceu no relatório *Government at a Glance 2023* com um destaque não observado em fontes anteriores da OCDE sobre governo digital. No tema, o Brasil está entre os 97% de respondentes que afirmaram ter um plano nacional para lidar com o uso da inteligência artificial. Além disso, o Brasil está entre os 53% de países que responderam ter mecanismos formais para prevenir conflitos éticos no uso de inteligência artificial, o que de fato está contemplado na Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial,[13] criada em 2021. Esta reflete, entre outros compromissos internacionais, a adesão do Brasil à Recomendação do Conselho da OCDE sobre Inteligência Artifical [OECD/Legal/0449], adotada em 2019. O relatório *Government at a Glance 2023*, contudo, não detalha o que seria esse tipo de mecanismo, fazendo uma referência mais genérica à Recomendação do Conselho sobre o tema. Por fim, o Brasil está entre os 84% de respondentes que afirmaram utilizar ferramentas de inteligência artificial no governo, o que no Brasil, conforme a resposta dada, ocorre em processos internos e na prestação de serviços públicos. O Brasil possui atualmente um projeto de lei em debate no legislativo nacional para funcionar como marco regulatório da inteligência artificial no país.[14]

---

[13] Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/inteligencia-artificial>. Acesso em: 19 jul. 2023.

[14] Projeto de Lei nº 2338/2023, com a numeração de trâmite no Senado. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233?_gl=1*1yks333*_ga*NjMxOTUzMTYxLjE2ODkzNjg4MjI.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4OTM2ODgyMS4xLjEuMTY4OTM2OTYyNC4wLjAuMA..>. Acesso em: 14 jul. 2023.

4 SITUAÇÃO DO BRASIL

Apesar de não ser diretamente um indicador da OCDE sobre governo digital, a avaliação da OCDE no relatório *Digital Government Review of Brazil* (OECD, 2018) destaca de início a necessidade de o Brasil avançar no acesso da população à Internet. Tal publicação resultou de análise realizada pela diretoria de governança pública da OCDE sobre governo digital no Brasil a pedido do próprio governo brasileiro. A missão da OCDE em Brasília ocorreu em maio de 2017 e mobilizou equipes da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Casa Civil da Presidência da República, e do Ministério da Ciência, Tecnologia, Comunicações e Inovações.

A diretoria de governança pública reconheceu que o Brasil superava os pares da América Latina na área e que a economia digital, assim como o acesso à Internet, crescia mais que o esperado relativamente ao crescimento do PIB a cada ano no país desde 2010. Contudo, conforme dados da União Internacional de Telecomunicações (UIT), na média dos países da OCDE, aproximadamente 89% da população tinha acesso à Internet em 2015, percentual que no Brasil, no mesmo ano, chegava a 58,3%. Destaca-se que, em 2021, último ano de apuração do dado disponível na mesma base, o percentual de acesso à Internet no Brasil havia subido para 80,7% da população, frente à média de 89,6% da população nos países da OCDE. Assim, o hiato existente em 2015 havia caído caiu pela metade passados seis anos.[15]

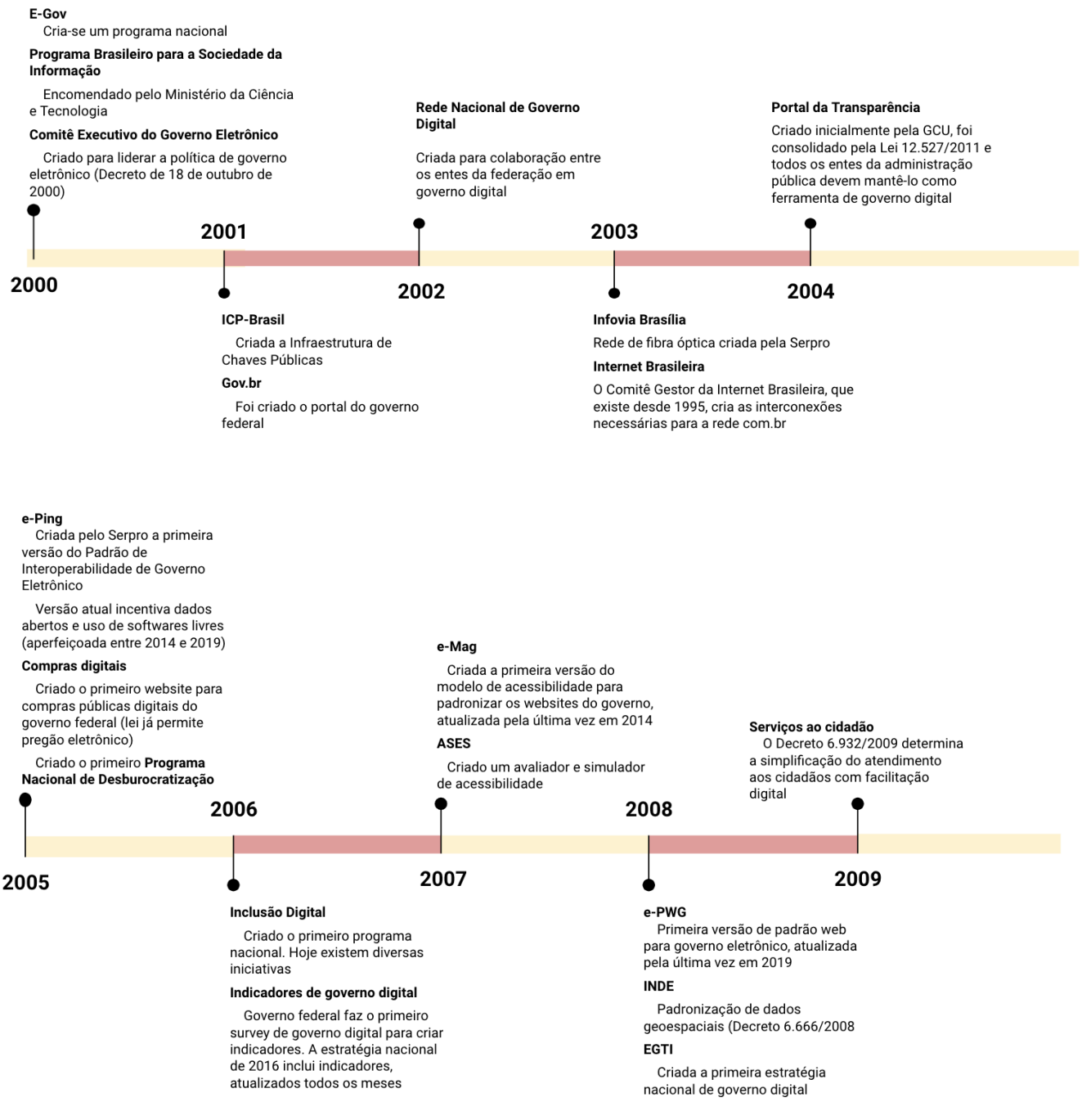
Em relação aos indicadores de governo digital propriamente ditos, a OCDE reconhece no Brasil um esforço de longo prazo no sentido de alcançar estágios avançados de governo digital. A figura 2 mostra as iniciativas que a diretoria de governança pública identificou como relevantes no Brasil entre 2000 e 2018, com um esforço de atualização das medidas que foram aperfeiçoadas e a inclusão de medidas criadas até 2022.[16]

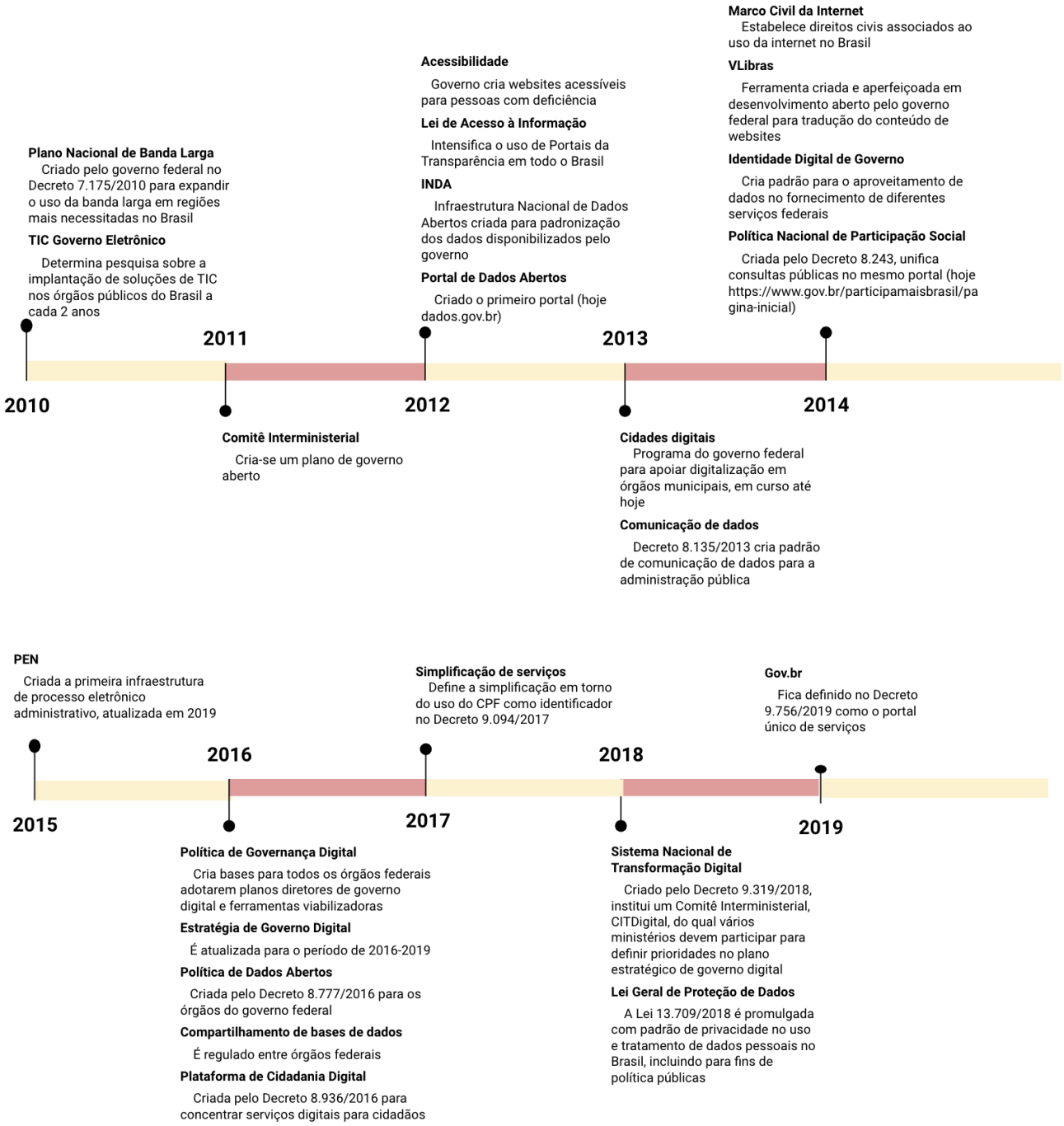
FIGURA 2
Linha do tempo da estratégia de governo digital do Brasil

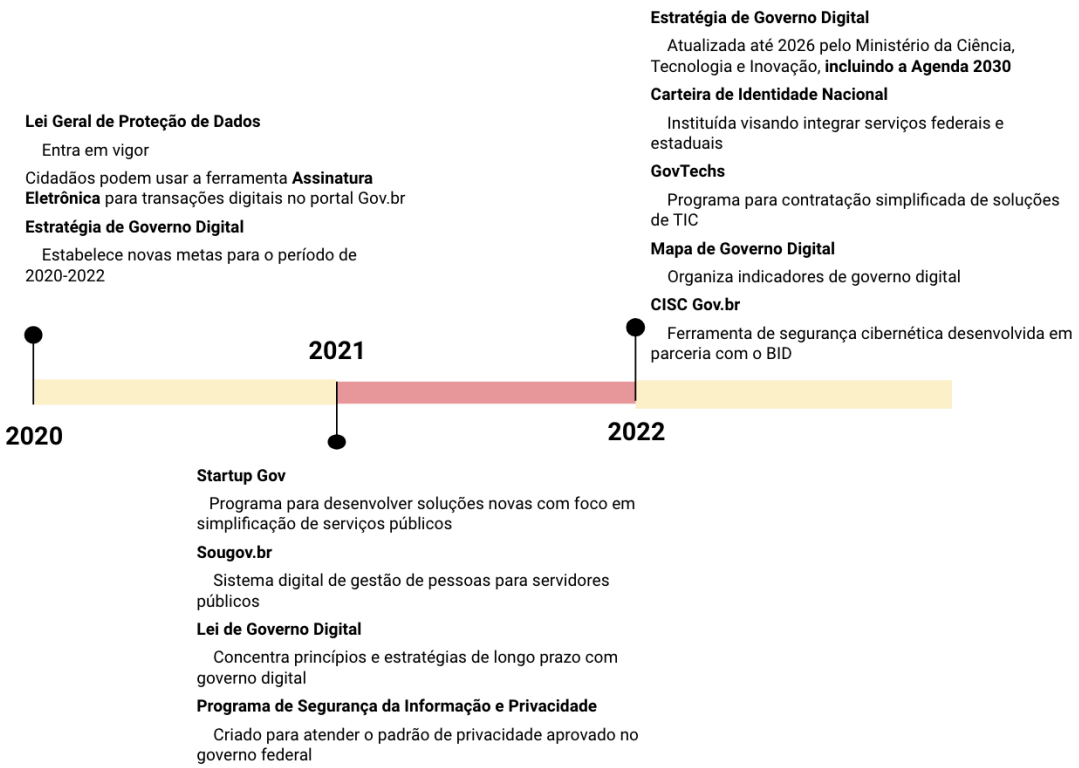
[15] Os dados da ITU na área são coletados junto a autoridades locais de cada país. Os dados do Brasil foram informados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em relação aos países da OCDE o percentual de acesso à Internet no Brasil é maior que o da Colômbia (73,0%), da Grécia (78,5%), da Itália (74,9%) e do México (75,6%) Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>. Acesso em: 13 jun. 2023.

[16] Houve o esforço de confirmar medidas exatamente no Portal de Governo Digital do Brasil e a publicação de uma linha do tempo ajudou no processo. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 13 jun. 2023.

FIGURA 2 **Linha do tempo da estratégia de governo digital do Brasil**




Plano Nacional de Banda Larga
Criado pelo governo federal no Decreto 7.175/2010 para expandir o uso da banda larga em regiões mais necessitadas no Brasil
TIC Governo Eletrônico
Determina pesquisa sobre a implantação de soluções de TIC nos órgãos públicos do Brasil a cada 2 anos
2010
2011
Comitê Interministerial
Cria-se um plano de governo aberto
Acessibilidade
Governo cria websites acessíveis para pessoas com deficiência
Lei de Acesso à Informação
Intensifica o uso de Portais da Transparência em todo o Brasil
INDA
Infraestrutura Nacional de Dados Abertos criada para padronização dos dados disponibilizados pelo governo
Portal de Dados Abertos
Criado o primeiro portal (hoje dados.gov.br)
2012
2013
Cidades digitais
Programa do governo federal para apoiar digitalização em órgãos municipais, em curso até hoje
Comunicação de dados
Decreto 8.135/2013 cria padrão de comunicação de dados para a administração pública
Marco Civil da Internet
Estabelece direitos civis associados ao uso da internet no Brasil
VLibras
Ferramenta criada e aperfeiçoada em desenvolvimento aberto pelo governo federal para tradução do conteúdo de websites
Identidade Digital de Governo
Cria padrão para o aproveitamento de dados no fornecimento de diferentes serviços federais
Política Nacional de Participação Social
Criada pelo Decreto 8.243, unifica consultas públicas no mesmo portal (hoje https://www.gov.br/participamaisbrasil/pagina-inicial)
2014
PEN
Criada a primeira infraestrutura de processo eletrônico administrativo, atualizada em 2019
2015
2016
Política de Governança Digital
Cria bases para todos os órgãos federais adotarem planos diretores de governo digital e ferramentas viabilizadoras
Estratégia de Governo Digital
É atualizada para o período de 2016-2019
Política de Dados Abertos
Criada pelo Decreto 8.777/2016 para os órgãos do governo federal
Compartilhamento de bases de dados
É regulado entre órgãos federais
Plataforma de Cidadania Digital
Criada pelo Decreto 8.936/2016 para concentrar serviços digitais para cidadãos
Simplificação de serviços
Define a simplificação em torno do uso do CPF como identificador no Decreto 9.094/2017
2017
2018
Sistema Nacional de Transformação Digital
Criado pelo Decreto 9.319/2018, institui um Comitê Interministerial, CITDigital, do qual vários ministérios devem participar para definir prioridades no plano estratégico de governo digital
Lei Geral de Proteção de Dados
A Lei 13.709/2018 é promulgada com padrão de privacidade no uso e tratamento de dados pessoais no Brasil, incluindo para fins de política públicas
Gov.br
Fica definido no Decreto 9.756/2019 como o portal único de serviços
2019

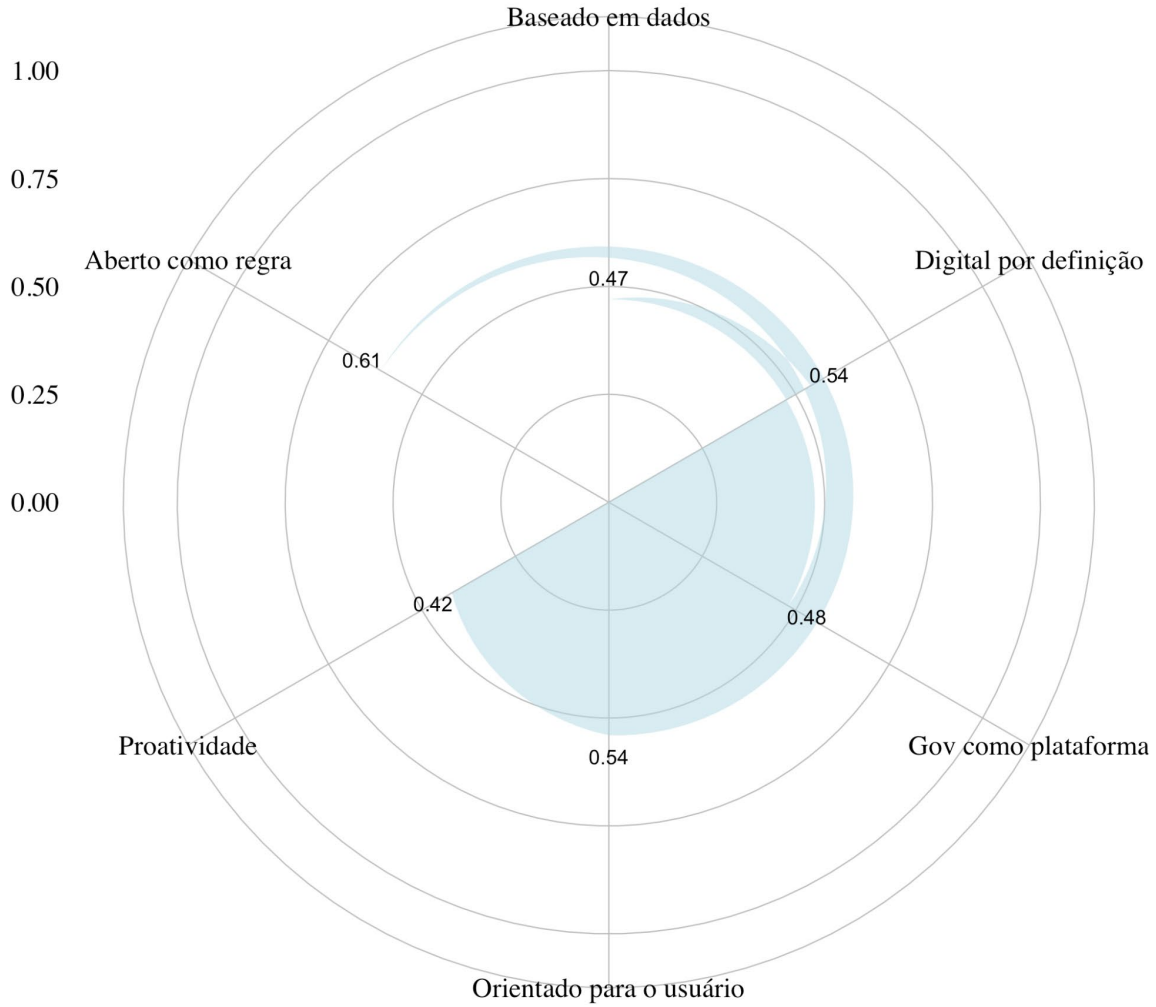


Fonte: OCDE, Brasil.

4.1. Brasil comparado aos países da OCDE

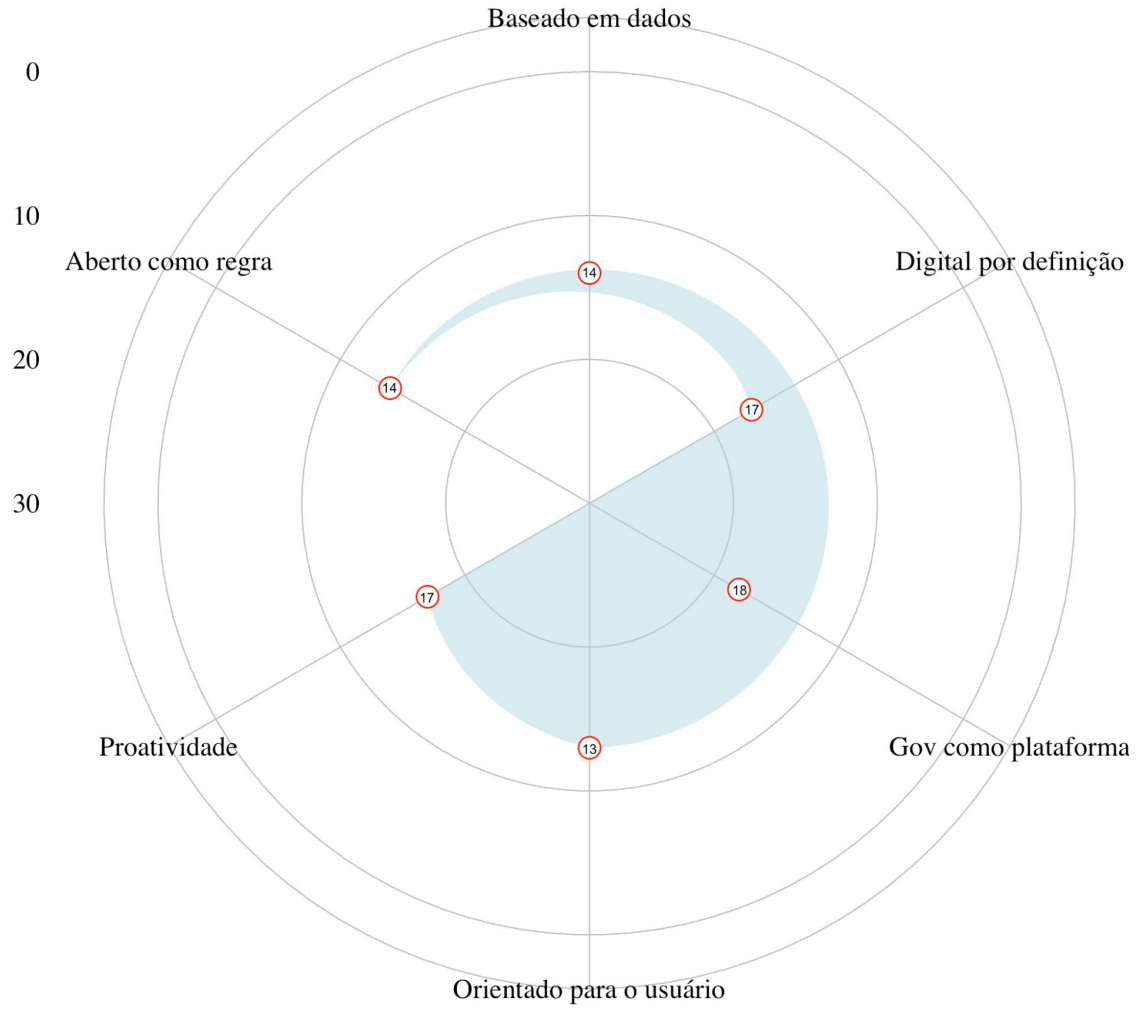
O Brasil teve um desempenho médio na versão piloto do DGI, como mostram os gráficos 3 e 4. O primeiro gráfico mostra a dispersão das notas do Brasil identificando o *score* por indicador. O segundo gráfico mostra a colocação do Brasil por indicador em comparação aos 29 países da OCDE que participaram do *survey*.

GRÁFICO 3
Indicadores DGI – *Scores* Brasil



Fonte: OECD (2020).

GRÁFICO 4
Indicadores DGI – *Ranking* Brasil



Fonte: OECD (2020).

Em termos absolutos, a melhor nota do Brasil está no indicador aberto por regra, que mede principalmente iniciativas de transparência. De forma complementar, na comparação do Brasil com os países da OCDE, a melhor colocação do país está na nota do indicador orientado para o usuário, na qual seu *score* conferiu o 13º lugar. Em sinergia com essa percepção dos *score*s e da sua comparação entre países, as recomendações da OCDE no *Digital Government Review of Brazil* de 2018 se concentraram em itens com sinergia com outros indicadores, principalmente de digital por definição e governo como uma plataforma. Essas recomendações

são detalhadas na próxima seção, que aborda pontos de atenção para os negociadores no processo de acessão do Brasil à OCDE e sugere alguns destaques para aprofundamento pelos reguladores na área de governo digital.

5 RECOMENDAÇÕES

5.1 Recomendações para autoridades, diplomatas, ou outros servidores negociando ou trabalhando em contato direto com a OCDE

Do ponto de vista dos negociadores que acompanharão o processo de acessão do Brasil na OCDE, sugere-se o seguinte, considerando-se os distintos indicadores do DGI.

5.1.1 Digital por definição

Nessa área, a OCDE apontou principalmente a dificuldade de centralizar a liderança da estratégia de governo digital do Brasil. A diretoria de governança pública, nesse ponto, recomendou refinar as competências da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC), no âmbito do Ministério do Planejamento e Gestão. Essa recomendação parece ter sido acatada a partir de 2023, após no período de 2022 o antigo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação ter liderado a estratégia para 2026.

A OCDE também recomendou a valorização das carreiras de TI no governo, com a criação de cargos no alto escalão da administração pública, com remuneração competitiva diante dos salários de mercado na área. Seria o caso de ter no Brasil mais gestores públicos considerados *Chief Information Officers*.

Um outro assunto sinérgico com a governança de governo digital é a regulação e o uso de inteligência artificial pelo governo, um assunto que, no âmbito dos documentos avaliados, só veio a receber destaque pela OCDE em 2023. No Brasil, o Projeto de Lei nº 2338/2023, em trâmite no Senado Federal, consolida outras propostas legislativas em trâmite no Congresso Nacional desde 2019 para lidar com os temas mais sensíveis, envolvendo a interação entre máquinas e pessoas naturais decorrentes do uso da inteligência artificial. Tais temas são o uso ético e transparente desse tipo de ferramenta, assim como o emprego de medidas de mitigação de vieses no desenvolvimento de soluções, que por vezes levam à reprodução de condutas como discriminação racial e de gênero no ambiente de trabalho e a discriminação racial no uso de

ferramentas como o reconhecimento facial.[17] Para lidar com essas questões, o projeto de lei propõe mecanismos de governança próprios para o desenvolvimento e uso de inteligência artificial no Brasil, aplicáveis ao setor público e ao setor privado, bem como a criação de uma autoridade para regular o assunto e com propósitos de fiscalização.

5.1.2 Governo como uma plataforma e proatividade

Governo como uma plataforma foi vista como uma área mais promissora, que possivelmente tem dificuldade de avançar por problemas de governança. A OCDE avaliou positivamente o Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) do governo federal que, contudo, é um órgão dotado de capacidade dependente da tomada de decisão em comitês com participação fragmentada para poder realizar ações. Nesse sentido, a OCDE não recomendou a eliminação de comitês, mas sugeriu a consolidação dos diversos comitês deliberativos existentes na área de governo digital em uma só estrutura com ampla participação social e a necessidade de haver mais capacidade de ação para órgãos técnicos, como o SISP.

No âmbito do governo federal, o Brasil aplica de forma transparente ferramentas de inteligência artificial para serviços que o próprio governo consome. Entre estas estão: a avaliação de riscos em processos judiciais dos quais a União é parte; levantamento de dados de compras públicas federais e o monitoramento contratual; a correção de dados em textos de auditorias federais; e o enquadramento temático de processos em trâmite no Supremo Tribunal Federal e Ministério Público Federal.[18] O uso de inteligência artificial para viabilizar funções governamentais em outros entes federativos provavelmente também está em curso, e a aprovação de um marco legislativo federal sobre o tema vai ser relevante para garantir um uso ético da inteligência artificial tanto no setor público como no setor privado.

Do ponto de vista do investimento em TI, o relatório enfatizou que todos os órgãos do governo deveriam criar o plano diretor de TI que a regulação prevê. No caso, constatou-se que não existia uma meta de gastos com governo digital no Brasil. Da mesma forma, gestores públicos da área indicaram o levantamento de *business cases* para a implantação de soluções como uma boa prática nem sempre implementada. Portanto, nem sempre é feita uma análise de custo-benefício nas contratações de TI pelo governo brasileiro.

---

[17] O relatório Government at a Glance 2023 não entra nesse nível de detalhe, mas estudos conduzidos no Brasil em torno da criação da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial apontam que os países com regulações pioneiras na área (Austrália, Estados Unidos, Japão, e Reino Unido) focaram no tratamento legal da mitigação de riscos e redução de vieses (MELO et. al, 2022).

[18] Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/tecnologias-emergentes>. Acesso em: 19 jul. 2023.

Também ficou reconhecida a necessidade de melhorar o quadro regulatório para compras públicas em TI. O painel de gastos de TI da CGU foi visto como uma boa iniciativa de transparência. O Serpro e a Dataprev também foram reconhecidos como organizações relevantes para liderar uma estratégia mais alinhada com as melhores soluções disponíveis no mercado e a capilarização dessas soluções no país. Como conclusão, ficou reconhecido que o governo ainda adquiria soluções acima do preço de mercado e utilizava mais tecnologia proprietária, apesar de possibilidades abertas que as soluções de computação em nuvem permitem.

As iniciativas mais recentes de Startup Gov e GovTech, indicadas na figura 2, buscam lidar com o problema de facilitar compras públicas de soluções mais simples. Contudo, tendo em vista a área de proatividade, essas medidas não necessariamente vão posicionar o Brasil como melhor dotado de uma governança capaz de antecipar necessidades de melhoria nas ferramentas de governo digital. Ao lado delas, mais recentemente, o governo federal publicou orientações consolidadas para contratações de TI de forma a ajudar órgãos públicos brasileiros a realizar compras públicas na área de forma mais eficiente, com apoio na nova lei de licitações (Lei Federal nº 14.133/2021). Embora essas orientações tenham tido como escopo principal esclarecer aos gestores públicos que a nova lei busca facilitar contratações de TI, elas também servem como um indicador de proatividade do governo na área de governo digital, por padronizarem modelos de contratação de serviços de TI de menor complexidade.[19]

5.1.3 Setor público baseado em dados e orientado para o usuário

A OCDE reconhece a relevância de mecanismos para a interoperabilidade de bases de dados e serviços no governo federal, como o ePing, o Modelo Global de Dados da Serpro, o Portal Dados Abertos (dados.gov.br) e o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC). Na perspectiva dos cidadãos e empresas, a LGPD, promulgada em 2018, entrou em vigor em 2020. A partir de 2022, a Carteira de Identidade Digital também passou a ser implementada para facilitar a integração de serviços entre entes da federação, que deve ser cada vez mais ampliada em torno da comodidade dos usuários pelo Conecta gov.br.[20]

Uma crítica feita pela OCDE, portanto, já está sendo objeto de melhoria, qual seja a indicação de que o portal único de serviços governamentais era muito fragmentado, sendo

[19] Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes>. Acesso em: 18 jul. 2023.
[20] Mais informações disponíveis em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/conecta-gov.br>. Acesso em: 18 jul. 2023.

apenas uma plataforma para outros *websites*. Isso tem mudado não apenas por meio das iniciativas de digitalização para interoperabilidade e segurança e privacidade pós-2018, mas também pelo avanço no portal gov.br, que vem se consolidando como um portal único de serviços.

5.1.4 Aberto como regra

Como a área menos problemática na avaliação da OCDE, iniciativas de longo prazo como o Portal da Transparência, a implementação da Lei de Acesso à Informação e o portal de consulta pública digital são práticas a serem continuadas. Além disso, é relevante destacar durante o processo de negociação que o Brasil mobiliza dados e outras ferramentas de governo digital para lidar com a mudança climática, uma prioridade que entrou na Estratégia de Governo Digital de 2022 e deve evoluir durante sua implementação, ao contrário do respondido pelas autoridades brasileiras no último *survey* de governo digital conduzido pela OCDE.

5.1.5 Resumo dos principais pontos (para autoridades, diplomatas, ou outros servidores negociando ou trabalhando em contato direto com a OCDE)

- No indicador digital por definição, o Brasil tem uma governança definida em regulamentos (avaliada positivamente), mas precisa consolidar a liderança da estratégia de governo digital (o que pode estar em curso com o fortalecimento da SETIC) e valorizar as carreiras de TI no governo (espaço para melhorar);
- Em governo como uma plataforma e proatividade, o Brasil precisa:
    - Facilitar a atuação de órgãos técnicos, avaliados positivamente como capazes de lidar com os desafios de TI, mas dotados de pouca autonomia para promover ações;
    - Definir melhor seu planejamento orçamentário para gastos com governo digital, pois existe um mapeamento ex-post, mas não um planejamento claro anterior; e
    - Aperfeiçoar suas estratégias de compras públicas de TI, de forma a alcançar as melhores tecnologias;
- Nos indicadores de setor público baseado em dados e orientado para o usuário, o Brasil tem bons projetos de interoperabilidade e consolidação de serviços para o cidadão, o que vem sendo intensificado desde 2018;
- No indicador aberto como regra, o Brasil tem boas práticas de transparência e participação pública no governo, possuindo mecanismos de ponta de governo digital,

os quais, mais recentemente, começaram a ser também direcionados para a mudança climática.

5.2. Recomendações para autoridades e gestores trabalhando na área de governo digital no Brasil

Do ponto de vista dos reguladores brasileiros, destaca-se a coesão da estratégia nacional de governo digital e a solidez das iniciativas de governo aberto do Brasil, que tem evoluído de forma sinérgica por mais de 20 anos. Ao mesmo tempo que as reflexões oferecidas aos negociadores também são úteis para que os reguladores possam eleger prioridades, existem dois temas com destaque mais recente nas análises de governo digital e governo aberto da OCDE, que são a mudança climática e a inteligência artificial. Nesse momento, esses temas merecem maior destaque na agenda de governo digital.

- Em relação ao combate às mudanças climáticas, o Brasil ganharia com uma ampliação pelo governo federal das bases de dados disponíveis sobre meio ambiente, de forma associada à busca por análises e soluções focadas em objetivos mais concretos. De um lado, as bases de meio ambiente no Portal de Dados Abertos ainda são limitadas e os indicadores do IBGE sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ainda estão em construção. Não está claro como essas iniciativas se conectam a projetos aplicados de combate à mudança climática de impacto, o que não é objeto de aprofundamento pela OCDE, mas traria ganhos para o Brasil.

- Em relação ao uso de inteligência artificial, a aprovação de um marco legal com os propósitos do Projeto de Lei nº 2338/2023 será relevante para se criar um ambiente institucional mais seguro para o desenvolvimento de inteligência artificial no Brasil. Ao mesmo tempo que esse tipo de ferramenta deve ser estimulada a fim de que a digitalização da economia e do governo avancem, existem questões sensíveis que merecem tratamento em governança específica e monitoramento por autoridades especializadas, a fim de garantir os direitos fundamentais das pessoas naturais impactadas pelo uso da inteligência artificial.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a OCDE venha demorando a consolidar seus indicadores de governo digital, a organização tem como mérito ter avançado em *survey*s e metodologias que procuram mensurar a implementação e os resultados em governo digital, cobrindo vertentes mais amplas que outras iniciativas de mensuração. O Brasil foi um dos países avaliados na metodologia piloto do DGI, com desempenho próximo à média dos países da OCDE. Em todas as áreas avaliadas, o Brasil tem pontos positivos, podendo melhorar principalmente na consolidação de liderança na governança de governo digital e de capacidades institucionais para fazer as funções de governo operarem conforme uma plataforma digital. No balanço, o Brasil tem uma reconhecida estratégia de longo prazo para criar um governo digital de ponta, o que deve ser intensificado pelos reguladores a cada novo governo.

REFERÊNCIAS

CASTRO, C.; LOPES, C. Digital Government and Sustainable Development. Journal of the Knowledge Economy, v. 13, n. 2, p. 880–903, 1 jun. 2022.

ERKUT, B. From Digital Government to Digital Governance: Are We There Yet? Sustainability, v. 12, n. 3, p. 860, jan. 2020.

EUROPEAN COMISSION. eGovernment Benchmark Method Paper 2020-2023. 2020. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2022>.

EUROPEAN COMMISSION. Web-based *Survey* on Electronic Public Services. Disponível em: <https://cordis.europa.eu/article/id/16675-webbased-*survey*-on-electronic-public-services>. Acesso em: 13 jun. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. eGovernment Benchmark 2022 - Synchronising Digital Governments. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2022>. Acesso em: 13 jun. 2023.

FANG, Z. E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development. International Journal of the Computer, the Internet and Management, v. 10, 1 jan. 2002.

JANOWSKI, T. Digital government evolution: From transformation to contextualization. Government Information Quarterly, v. 32, n. 3, p. 221–236, 1 jul. 2015.

LAFORTUNE, G.; UBALDI, B. OECD 2017 OURdata Index: Methodology and results. Paris: OECD, 11 dez. 2018. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-2017-ourdata-index_2807d3c8-en>. Acesso em: 13 jun. 2023.

LAYNE, K.; LEE, J. Developing fully functional E-government: A four stage model. Government Information Quarterly, v. 18, n. 2, p. 122–136, 1 jun. 2001.

MELO, Ana Karolina Acris; SOUZA, Géssica C.; VASCO, Amanda Corrêa; REIS, Breno Salomon. Regulação da inteligência artificial - benchmarking de países selecionados. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Dezembro 2022. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7419/1/2022.12.08%20-%20Regula%C3%A7%C3%A3o%20da%20Intelig%C3%AAncia%20Artificial.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2023.

OECD. The e-Government Imperative. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003.

OECD. Government at a Glance 2015. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015.

OECD. Government at a Glance 2017. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2017.

OECD. Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2018.

OECD. Government at a Glance 2019. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019.

OECD. Government at a Glance 2021. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2021.

OECD. Government at a Glance 2023. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023.

OECD; IDB. Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020. OECD, 2020.

PANAGIOTOPOULOS, P.; KLIEVINK, B.; CORDELLA, A. Public value creation in digital government. Government Information Quarterly, v. 36, n. 4, p. 101421, 1 out. 2019.

PARDO, T. A. Realizing the Promise of Digital Government: It's More than Building a Web Site. Information Impacts, out. 2000.

PEREZ, J. A. R.; EMILSSON, C.; UBALDI, B. Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019 - Policy Paper. 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/policy-paper-ourdata-index-2019.htm>. Acesso em: 13 jun. 2023.

SILCOCK, R. What is E-government. Parliamentary Affairs, v. 54, n. 1, p. 88–101, 1 jan. 2001.

TOLBERT, C. J.; MOSSBERGER, K. The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government. Public Administration Review, v. 66, n. 3, p. 354–369, 2006.

TWIZEYIMANA, J. D.; ANDERSSON, A. The public value of E-Government – A literature review. Government Information Quarterly, v. 36, n. 2, p. 167–178, 1 abr. 2019.

UBALDI, B. Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives. Paris: OECD, 27 maio 2013. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-data_5k46bj4f03s7-en>. Acesso em: 13 jun. 2023.

UBALDI, B. OECD Digital Government Index (DGI): Methodology and 2019 Results. 2020.

UBALDI, B.; GONZÁLEZ-ZAPATA, F.; BARBIERI, M. P. OECD Digital Government Index (DGI): 2019.

UNITED NATIONS. eGovernment *Survey* 2022. New York. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-*Survey*-2022>. Acesso em: 13 jun. 2023.

UNITED NATIONS; AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION. Benchmarking E-government: A Global Perspective. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/Benchmarking-E-Government-2011>. Acesso em: 13 jun. 2023.

CAPÍTULO 7

CORRUPÇÃO, ANTICORRUPÇÃO, E INTEGRIDADE PÚBLICA: O BRASIL E AS RECOMENDAÇÕES DA OCDE

Rodrigo Fracalossi de Moraes [1]

1 INTRODUÇÃO: A INTERNACIONALIZAÇÃO DO COMBATE À CORRUPÇÃO

A literatura acadêmica é consensual quanto aos efeitos deletérios da corrupção, dentre os quais estão a redução da qualidade dos serviços públicos, aumento e reprodução da desigualdade e pobreza, distorção de mercados, menor crescimento econômico, redução do investimento direto estrangeiro, desvirtuamento de instituições democráticas, diminuição da confiança dos cidadãos no Estado, e redução dos níveis de confiança interpessoal na sociedade (Mauro 1995; Kaufmann 1997, 2003; Svensson 2005; Rothstein e Teorell 2008; Rose-Ackerman e Palifka 2016).

Contudo, até os anos 1980, o tema da corrupção raramente era analisado em profundidade na literatura e não era considerado por organizações internacionais um assunto de grande importância. Nos anos 1970 e 1980, alguns acadêmicos enfatizaram as múltiplas consequências negativas da corrupção, especialmente Susan Rose-Ackerman (e.g., Rose-Ackerman 1975), mas com pouca ressonância. A corrupção era comumente vista como um epifenômeno da excessiva burocracia do Estado, sendo em si algo pouco preocupante ou mesmo aceitável. A corrupção seria o "sintoma" e não a "doença", um efeito colateral da proliferação de regras, procedimentos, e sistemas de controle em instituições de governo. O problema de fundo seria o tamanho e modo de funcionamento do Estado, no qual políticos e a burocracia trabalhariam para manter e expandir seu próprio poder ao invés de visar a prestação de serviços públicos de forma eficiente e efetiva.

Em 1964, Nathaniel Leff considerou que a corrupção seria mesmo positiva para o desenvolvimento econômico pois introduzia um elemento de competição dentro do Estado, tornando a alocação de recursos mais eficiente (Leff 1964). Esta é a hipótese da "graxa eficiente", segundo a qual a corrupção "lubrifica as engrenagens" do sistema, contornando regulações pesadas e leis ineficientes (Kaufmann e Wei 1999). Em *Political Order in Changing*

---

[1] Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Oxford.

Societies, publicado originalmente em 1968, Samuel Huntington argumentou que "a única coisa pior do que uma sociedade com uma burocracia rígida, excessivamente centralizada e desonesta é uma sociedade com uma burocracia rígida, excessivamente centralizada e honesta" (Huntington 2006, 69). A corrupção seria especialmente comum – mas não necessariamente problemática – em períodos de amplas mudanças sociais, quando normas e estruturas vigentes seriam incapazes de lidar com a ascensão de novos grupos e demandas, criando incentivos para a corrupção de agentes públicos (Huntington 2006, 59–69).

Foi nos anos 1990 que o tema ganhou saliência política e maior espaço na literatura acadêmica. A criação da Transparência Internacional (TI) em 1993 por um grupo de ex-funcionários do Banco Mundial foi um ponto de inflexão nas discussões sobre o assunto. Dedicada a combater a corrupção em escala global, a TI progressivamente se transformou em uma fonte tanto de pesquisa como de *advocacy*, oferecendo conceitos e ferramentas voltados à melhor compreensão e enfrentamento do problema. Dois exemplos são o Índice de Percepção da Corrupção (*Corruption Perceptions Index* – CPI) e o Barômetro Global da Corrupção (*Global Corruption Barometer* – GCB), criados pela TI em 1995 e 2003, respectivamente. A definição de corrupção da TI, qual seja "o abuso de poder confiado a alguém para a obtenção de ganho privado", é também amplamente usada em meios acadêmicos e de *policy* (Transparency International 2023).

Outro marco ocorreu em meados dos anos 1990 dentro do Banco Mundial. O problema da corrupção não fazia parte até então do escopo dos trabalhos do banco, sendo considerada uma questão de política doméstica. Internamente ao banco, o problema era chamado de '*the C... word*': evitava-se o uso da palavra corrupção e discussões abertas sobre o tema (Kaufmann 2003). Sob a presidência de James Wolfensohn (1995-2005), o banco mudou radicalmente sua posição (Wolfensohn 1996), empoderando funcionários que vinham trabalhando com o assunto. Em 1997, o banco lançou uma estratégia voltada ao enfrentamento da corrupção, a ser implementada por meio de quatro mecanismos: *i*) prevenir fraudes e corrupção nos projetos financiados pelo banco; *ii*) ajudar países que solicitassem apoio do banco para reduzir o problema da corrupção; *iii*) considerar a corrupção de forma mais explícita nas estratégias de assistência, empréstimos, escolha, e concepção de projetos do banco; e *iv*) dar voz e apoio aos esforços internacionais de redução da corrupção.

O banco também adotou uma definição de corrupção semelhante à da TI, a qual ainda se mantém em uso, qual seja o "abuso de um cargo público para a obtenção de ganho privado" (The World Bank 1997, 8). Esta definição abrange um conjunto variado de práticas pelas quais

agentes públicos desviam recursos do Estado indevidamente para pessoas ou grupos privados (incluindo para si próprios).

A corrupção é distinta de outras formas de criminalidade por afetar a provisão de bens *públicos*: ou seja, ao invés de serem fornecidos à sociedade de forma imparcial e seguindo princípios éticos, bens públicos são transformados em bens privados ao serem alocados para o próprio gestor público ou para certas pessoas ou grupos indevidamente favorecidos. São exemplos deste tipo: recebimento ou cobrança de propinas, tráfico de influência, apropriação de recursos públicos, e repasse de informações sigilosas em benefício de entes privados.

No mesmo sentido, diversos acordos internacionais foram assinados a partir da segunda metade dos anos 1990. A Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou em 1996 a Convenção Interamericana contra a Corrupção.[2] Em 1997, a OCDE criou a Convenção Anticorrupção, criminalizando o suborno de funcionários públicos estrangeiros por seus cidadãos ou empresas – assinada pelo Brasil em 2000.[3] Em 1999, a Conferência Internacional Anticorrupção de Durban concluiu que "a corrupção é um mal que ameaça e desafia a todos ao redor do mundo", com efeitos concretos sobre o desenvolvimento, a democracia, o meio ambiente, e a dignidade humana. Em 2003, foi criada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção a fim de prevenir e combater o problema globalmente – assinada pelo Brasil no mesmo ano.[4] Também em 2003, a União Africana adotou a Convenção sobre a Prevenção e Luta contra a Corrupção. Mais recentemente, o Mercosul adotou o Plano de Ação para o Combate à Corrupção, assinado em 2019, prevendo cooperação jurídica, intercâmbio de informações e experiências, e participação da sociedade civil.

Em síntese, o combate à corrupção tornou-se – e tem se mantido – uma questão de elevada saliência política e crescente internacionalização em função das evidências acerca de suas consequências negativas, menor tolerância da sociedade em relação ao problema, ganhos de popularidade política daqueles que propõem medidas anticorrupção, e institucionalização de políticas anticorrupção em Estados, organizações internacionais, e instituições privadas.

Em paralelo, instrumentos voltados a medir, monitorar e analisar a corrupção e políticas anticorrupção também evoluíram, embora mais lentamente. A partir da criação pioneira do

---

[2] Promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.

[3] Seu nome completo é Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Ela foi promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Para tornar este decreto efetivo, a Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002, incluiu no Código Penal brasileiro a categoria de "crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira", na qual se consideram crimes: *i*) a corrupção ativa em transação comercial internacional, e *ii*) o tráfico de influência em transação comercial internacional.

[4] Promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Índice de Percepção da Corrupção (CPI) em 1995 pela Transparência Internacional, seguiu-se a elaboração de diversos outros indicadores e ferramentas de avaliação de projetos. Ademais, dados produzidos por governos se tornaram progressivamente mais abertos, empoderando grupos na sociedade civil e agentes públicos reformistas que trabalhavam na área de medidas anticorrupção (Kaufmann 2003).

Como um conjunto de políticas públicas amplamente adotadas por governos, a agenda anticorrupção é ainda mais recente. Como exemplo, em 2013, apenas cinco países da OCDE possuíam um guia com orientações para gestores públicos responsáveis por compras públicas, apesar de esta ser uma das áreas com maior risco de corrupção, respondendo em média por 13% do PIB e 29% dos gastos públicos dos países da OCDE à época. O governo britânico, comumente apontado como exemplo de uma longa trajetória de combate à corrupção, regulamentou o *lobby* apenas em 2014. Por meio do *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act*, passou a exigir que lobistas tenham um registro próprio e sigam um código de conduta previsto em lei. Até então, o setor era autorregulado por meio do *UK Public Affairs Council* (UKPAC), que encerrou suas atividades depois da criação do registro oficial de lobistas.

Este capítulo tem como objetivo analisar a agenda anticorrupção e de integridade pública da OCDE, e avaliar o quanto normas, políticas, e práticas no Brasil se alinham àquelas recomendadas pela OCDE. O trabalho inicialmente analisa as principais recomendações e indicadores da OCDE nas áreas de anticorrupção e integridade pública, os quais são usados para comparar o Brasil aos demais países da OCDE. O trabalho compara três grupos de indicadores: *i*) percepção de corrupção, *ii*) experiências de corrupção, e *iii*) medidas anticorrupção.

2 A ABORDAGEM ANTICORRUPÇÃO NA OCDE: MEDIDAS "CLÁSSICAS" E DE PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE PÚBLICA

Dentre as organizações intergovernamentais que trabalham com o tema da integridade pública e das quais o Brasil é membro (ou com as quais possui relações próximas), a OCDE é a principal referência na área.

Os padrões anticorrupção promovidos pela OCDE combinam recomendações derivadas tanto do modelo principal-agente como da teoria do contrato social: na primeira, a ênfase está em como agentes respondem a incentivos; na segunda, está na importância de se mudarem normas, valores, e culturas organizacionais. A necessidade desta combinação decorre do fato de que sistemas de monitoramento e controle (baseados no problema principal-agente) são

essenciais, mas estes podem ser caros e complexos, têm impactos muitas vezes limitados, e podem mesmo inibir a ação do Estado por meio do chamado "apagão de canetas" ou "greve de assinaturas". Além disso, em situações de corrupção sistêmica, há o risco de que os próprios agentes anticorrupção ajam sem integridade.

Assim, a OCDE enfatiza a necessidade de se pensar no problema da corrupção a partir do conceito de *integridade pública*, a qual é "o alinhamento consistente e a adesão a normas, valores, e princípios éticos compartilhados voltados a defender e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público" (OECD 2017).

Mas o que é a abordagem da integridade pública contra a corrupção? Esta abordagem enfatiza a necessidade de se mudarem culturas organizacionais, mentalidades, e comportamentos no setor público, de forma a que agentes públicos foquem no interesse público e ajam imparcialmente – ao invés de buscarem extrair rendas do Estado. Conforme documento da OCDE, "políticas de integridade buscam promover a aplicação de valores compartilhados e obter mudanças sustentáveis em culturas organizacionais na administração pública e no comportamento dos servidores públicos" (OECD 2021). Trata-se, assim, de uma abordagem que se aproxima daquela baseada na teoria do contrato social. É também uma abordagem positiva, preventiva, e ex-ante de enfrentamento à corrupção, diferentemente da abordagem frequentemente negativa, punitiva, e ex-post adotada por alguns governos. Colocada em termos mais simples, a integridade pública consiste em:

- Fazer a coisa certa, mesmo quando ninguém está olhando;
- Colocar o interesse público à frente dos próprios interesses no exercício da função pública; e
- Desempenhar a função pública de forma que ela possa ser publicamente escrutinizada. Como ilustração, se as ações de um gestor público forem descritas em um jornal, todos concordariam que o gestor fez "a coisa certa" com base nas informações disponíveis. (OECD 2020).

Na abordagem de integridade pública, a corrupção tem um escopo amplo. Nesta abordagem, se enfatiza que o problema da corrupção vai além de casos de pagamentos de propina e desvio de dinheiro público, abrangendo uma ampla gama de situações, incluindo o tráfico de influência, uso de informações confidenciais, e captura de políticas públicas (OECD 2017). Esta perspectiva se aproxima da ideia de corrupção entendida como ausência de imparcialidade na gestão pública, defendida por Rothstein (2021). Nesta concepção, corrupção é o favorecimento indevido de certas pessoas ou grupos na elaboração e/ou implementação de políticas.

Violações da integridade pública podem ocorrer mesmo na implementação de medidas anticorrupção caso estas sejam aplicadas de forma seletiva contra adversários políticos. Situações deste tipo sugerem uma situação de corrupção sistêmica ou normalizada: mesmo pessoas ou grupos responsáveis pela implementação de políticas anticorrupção não agem com imparcialidade.

A combinação de medidas clássicas contra a corrupção e medidas de promoção da integridade pública são observadas na Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública, adotada em 2017. Este documento coloca que 13 princípios devem ser seguidos no combate à corrupção e na promoção da integridade pública, divididos em três pilares. Primeiro, um **sistema de integridade** coerente e abrangente, o qual forma a infraestrutura ou "*hardware*" do combate à corrupção. Segundo, uma **cultura de integridade pública** no Estado e na sociedade, que forma o "*software*" do combate à corrupção. Terceiro, uma real **prestação de contas**, a qual forma a segunda parte da infraestrutura ou "*hardware*" do combate à corrupção. O quadro 1 apresenta os componentes de cada um destes pilares.

QUADRO 1
Pilares da integridade pública, segundo a OCDE

Sistema de integridade coerente e abrangente (‘*hardware*’)	**Cultura de integridade pública no Estado e na sociedade (‘*software*’)**	**Prestação de contas (‘*hardware*’)**
Liderança comprometida e preparada	Pessoas não toleram corrupção	Sistema de gestão e controle de riscos dentro de organizações públicas
Atribuições de responsabilidades claras para organizações públicas, bem como coordenação adequada entre elas	Líderes de organizações comunicam aos agentes públicos o que é integridade pública e enfatizam sua importância	Punição da corrupção
Estratégia anticorrupção com objetivos e prioridades claras, utilizando dados, indicadores, e análise de risco	Agentes públicos são qualificados e têm compromisso com a integridade	Controle externo às organizações
Incorporação de regras e valores em leis e políticas, bem como sua comunicação efetiva	Agentes públicos são treinados a aplicar princípios de integridade	Participação de *stakeholders* na formulação da política
	Pessoas se sentem seguras para denunciar violações à integridade	

Fonte: OCDE.

A OCDE destaca a importância de que organizações possuam unidades de integridade pública, responsáveis por implementar políticas de integridade. Estas devem ser instituições com pessoas especializadas, que trabalhem permanentemente com o tema da integridade. Criar unidades de gestão da integridade (UGI) nas entidades públicas é importante para que sejam atingidos cinco objetivos intermediários dentro das organizações: *i*) melhor coordenação dos diferentes instrumentos de gestão; *ii*) acúmulo de *expertise*; *iii*) continuidade das políticas; *iv*) simbolismo de que a integridade é considerada importante dentro da organização; e *v*) criação de uma identidade própria para a área de integridade pública nas organizações (OECD 2021).

A corrupção não é, portanto, um problema a ser enfrentado apenas com leis, arranjos institucionais, e persecução criminal. Ferramentas legais e institucionais são parte de uma caixa de ferramentas para o enfrentamento do problema, mas não são suficientes. Se o fossem, países profundamente corruptos, e que adotaram leis e políticas anticorrupção severas, já teriam reduzido o problema substancialmente.

Embora o conceito de integridade pública tenha se difundido sobretudo em países desenvolvidos ao longo dos últimos anos, há ideias semelhantes em outros países e regiões. Um exemplo são os três pilares para o enfrentamento da corrupção promovidos pelo governo chinês, quais sejam: *i*) *bu gan fu* (não ouse ser corrupto); *ii*) *bu neng fu* (desenhar organizações não corruptas); e *iii*) *bu xiang fu* (não querer ser corrupto) (Collignon e Allegri 2016). Estes três pilares buscam combater a corrupção por meio, respectivamente, da dissuasão (criando-se um equilíbrio disciplinar), da alteração do funcionamento das organizações (criando-se um equilíbrio de governança/organizacional), e da mudança de normas e valores na sociedade e no Estado (criando-se um equilíbrio social).

3 A ABORDAGEM ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL E A OCDE

No Brasil, a partir do início dos anos 1990, investigações e processos judiciais de grande magnitude demonstraram a escala da corrupção em vários segmentos do Estado, abrangendo áreas e temas diversos. Casos de grande repercussão envolveram financiamentos ilegais de campanhas políticas, apropriação de recursos da previdência social (e.g., “caso Jorgina de Freitas”, descoberto em 1991), repasses de recursos federais mediante propina (e.g., “caso Anões do Orçamento”, descoberto em 1993), acesso privilegiado de instituições financeiras a recursos públicos (e.g., caso Banco Marka, em 1999), e corrupção na contratação de obras de infraestrutura e compras públicas (e.g., Operação Lava Jato).

Foi apenas a partir do início dos anos 2000, contudo, que arranjos institucionais anticorrupção foram criados em diversos segmentos do Estado, um processo que ainda se

encontra em curso. Um amplo sistema voltado a disciplinar agentes públicos e privados se desenvolveu no país. Contudo, este sistema tem cedido espaço em período recente a uma abordagem mais ampla do problema, adotando-se um entendimento abrangente do que seja corrupção (para além de situações óbvias, como pagamento de propinas ou superfaturamento na contratação de obras públicas) e buscando-se equilibrar medidas preventivas e punitivas. Esta abordagem é conhecida como integridade pública.

Esta seção apresenta a evolução das medidas anticorrupção no Brasil, inicialmente tratando de medidas reativas e de aumento da transparência e, em seguida, daquelas focadas na prevenção e gestão de riscos.

3.1. Base legal das medidas anticorrupção no Brasil

Como reflexo da maior saliência política do tema no Brasil e internacionalmente, o governo brasileiro adotou diversas medidas legais a partir do início dos anos 2000 voltadas a enfrentar a corrupção. Como se observa nos parágrafos seguintes, não há carência no país de instrumentos legais para se enfrentar o problema.

Em 2000, o governo federal criou o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCI) com o objetivo de avaliar a execução dos gastos públicos, considerando sua legalidade, eficácia, e eficiência.[5] Em 2001, o governo brasileiro criou uma agência anticorrupção no Executivo: a CGU, que é o órgão central do SCI. Em 2005, criou o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR), cujo órgão central também é a CGU.[6]

Há também três sistemas de controle orçamentário e financeiro, os quais possuem um papel essencial para o trabalho realizado por órgãos de controle, anticorrupção, e promoção da integridade pública – especialmente pela transparência dos gastos públicos que proporcionam. Primeiro, o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (atual SIOP), cujo órgão central é a SOF. O SIOP possui três instrumentos principais, quais sejam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA), os quais devem ser estabelecidos por leis de iniciativa do Poder Executivo. Segundo, o Sistema de Administração Financeira Federal, criado em 2000, cujo órgão central é o Tesouro Nacional.[7] Terceiro, o Sistema de Contabilidade Federal, criado em 2009, cujo órgão central também é o Tesouro Nacional.[8]

---

[5] Decreto nº 3.591, de 5 de setembro de 2000, criado conforme previsto no art. 74 da Constituição Federal.
[6] Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, alterado pelo Decreto nº 10.768, de 13 de agosto de 2021.
[7] Decreto nº 3.590, de 6 de setembro de 2000.
[8] Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

Como medidas anticorrupção deveriam ser incorporadas por todas as entidades da administração pública federal, foi criado em 2007 um sistema voltado a esta tarefa, qual seja o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal (SGEP). O SGEP é coordenado pela Comissão de Ética Pública (CEP), a qual também o avalia e o supervisiona, sendo integrado pelas comissões de ética nas várias entidades da administração pública federal, as quais funcionam como unidades setoriais do SGEP.[9] A CEP, de acordo com a Lei de Conflito de Interesses, de 2013,[10] também se manifesta em consultas sobre situações de conflito de interesses (reais ou potenciais) envolvendo ministros, ocupantes de cargos de natureza especial, presidentes, vice-presidentes, diretores ou equivalentes de órgãos públicos, e agentes públicos ocupantes de cargos do (antigo) Grupo-Direção e Assessoramento Superior (DAS) nos níveis 5 e 6 (ou equivalentes). A CGU também atua nestas questões, mas nos casos que envolvam os demais agentes públicos, para o qual a CGU desenvolveu o Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses (SeCI).

Duas outras medidas adotadas foram: *i*) a Lei de Acesso à Informação (LAI) em 2011;[11] e *ii*) a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, regulamentada em 2018, quando foi instituído o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SISOUV).[12] Estas duas medidas estenderam o alcance da agenda anticorrupção na sociedade, criando mecanismos que melhoram o fluxo de informações entre cidadãos e o Estado: ampliou-se o acesso dos cidadãos às informações geradas pelo Estado e também as condições para que o Estado receba informações sobre os serviços prestados diretamente dos cidadãos. Em 2013, a Lei Anticorrupção, também conhecida como Lei da Empresa Limpa, foi aprovada, dispondo sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.[13]

3.2. Integridade pública: Brasil e OCDE

Em período mais recente, seguindo a literatura e padrões internacionais de valorização da integridade pública (incluindo recomendações da OCDE), o governo brasileiro tornou a

[9] O SIGEP foi criado por meio do Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. A CEP foi criada pelo Decreto de 26 de maio de 1999. As comissões de ética foram inicialmente criadas pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, o qual aprovou o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal. Posteriormente, foram criadas comissões de ética ou equivalentes nos demais órgãos da administração pública federal.
[10] Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.
[11] Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.
[12] Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018.
[13] Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

integridade um dos princípios da governança pública.[14] A integridade pública passou a ser uma das condições mínimas para a liderança, tida como um mecanismo central para o exercício das funções de governo. Em 2018, a CGU estabeleceu orientações para que os órgãos da administração pública federal adotassem procedimentos para a estruturação, execução, e monitoramento de seus programas de integridade.[15] Em 2021, o governo introduziu o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (SIPEF).[16] O SIPEF é composto pelo órgão central (CGU) e pelas unidades setoriais responsáveis pela gestão de integridade nos órgãos públicos (UGI), já previstas no Decreto nº 9.203/2017. A criação de um sistema focado na integridade (o SIPEF) não ocorreu em paralelo a sistemas preexistentes: pelo contrário, ele deve perpassar os sistemas de corregedoria, ouvidoria, controle interno, gestão da ética e da transparência, conforme previsto no Decreto nº 10.756 de 2021. Cada uma destas áreas possui sistemas específicos mantidos pela CGU, quais sejam o SCI, o SISCOR, o SISOUV e o SeCI.

Em reunião com representantes das UGI em dezembro de 2021, o então ministro da CGU Wagner Rosário destacou a importância do Decreto nº 10.756, de 1° de janeiro de 2023 (que instituiu o SIPEF), e a parceria com a OCDE, indicando a centralidade desta como referência dentro da CGU.[17] Isto posto, embora os arranjos institucionais de enfrentamento à corrupção no Brasil estejam em grande medida alinhados às recomendações da OCDE, o último relatório da OCDE sobre a integridade pública no Brasil considerou que estes dois sistemas – SGEP e SIPEF – são importantes, mas se encontravam sobrepostos e geravam confusão entre servidores (OECD 2021). O relatório recomendou que as funções do SGEP fossem absorvidas pelo SIPEF, e que o SIPEF estendesse o escopo de seu trabalho para toda a administração pública federal, ao invés de alcançar apenas a administração direta, autárquica e fundacional.

Como exemplo dos problemas do atual sistema, as comissões de ética – as quais são as unidades setoriais do SGEP – possuem apenas membros temporários, limitando as condições para que estes se especializem no assunto. Possuem também a dupla função de receber relatórios de violação da integridade e de impor sanções, havendo entre uma tensão entre estas duas funções. As comissões de ética poderiam, assim, ser absorvidas pelas UGI, as quais são as unidades setoriais do SIPEF. As UGI orientam e treinam gestores na área de integridade pública e apoiam a gestão de riscos para a integridade. As UGI poderiam, portanto, assumir as

[14] Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.
[15] Portaria CGU nº 1.098, de 25 de abril de 2018, alterada pela Portaria CGU nº 57, de 2019.
[16] Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021.
[17] Fonte: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/12/ocde-apresenta-relatorio-sobre-integridade-publica-em-reuniao-do-sipef

funções dos comitês de ética, possuindo para tanto um quadro permanente e profissionalizado de gestores.

Ainda segundo o mesmo relatório, um problema semelhante foi observado dentro da CGU: a Diretoria de Promoção da Integridade (DPI) e a Diretoria de Prevenção da Corrupção (DPC) – ambas subordinadas à Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) – possuíam funções em parte coincidentes, gerando falta de clareza, confusão, e desperdício de recursos. Como forma de contornar o problema, a OCDE sugeriu que a DPC trabalhasse sobretudo na área de pesquisa, fornecendo assessoria metodológica e de pesquisa às unidades da STPC.

Algumas destas sugestões foram de fato seguidas pelo governo brasileiro, em grande medida porque o próprio relatório de 2021 feito pela OCDE foi fruto do apoio técnico desta à CGU, visando fortalecer a integridade pública no governo federal brasileiro. Como reflexo das recomendações da OCDE, o Decreto nº 11.102, de 23 de junho de 2022, transformou a DPC na Diretoria de Informações para Prevenção da Corrupção. Posteriormente, o Decreto nº 11.330, de 1° de janeiro de 2023, aprovou a nova estrutura regimental da CGU, na qual consta a Secretaria Federal de Controle Interno, Ouvidoria Geral da União, Corregedoria Geral da União, Secretaria de Integridade Privada, Secretaria de Integridade Pública, e Secretaria Nacional de Acesso à Informação. Este decreto também introduziu duas outras mudanças: a STPC foi transformada na Secretaria de Integridade Pública, e a Diretoria de Informações para a Prevenção da Corrupção foi transformada na Diretoria de Estudos e Desenvolvimento da Integridade Pública. Consolidou-se, assim, uma abordagem anticorrupção mais próxima à da OCDE, atribuindo-se maior importância à integridade pública e à realização de pesquisas na área.

4 PERCEPÇÕES E EXPERIÊNCIAS DE CORRUPÇÃO: UMA ANÁLISE BASEADA EM INDICADORES

Há três grandes grupos de indicadores sobre corrupção e anticorrupção, cada um tendo como objetivo medir: *i*) percepções da corrupção; *ii*) experiências de corrupção; e *iii*) medidas anticorrupção e de promoção da integridade pública. Os dois primeiros são tratados nesta seção e o terceiro é tratado na próxima seção.

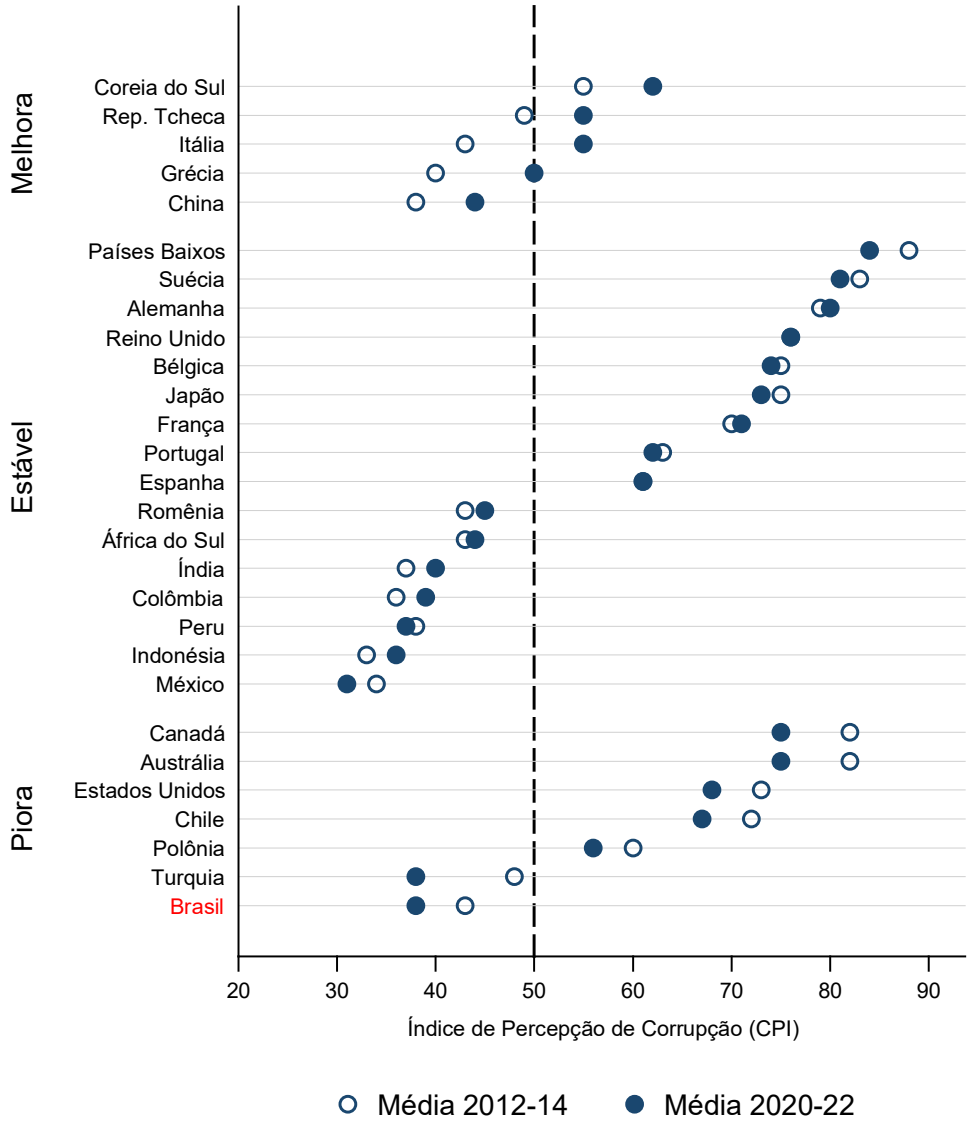
4.1. Percepção da corrupção

Um dos indicadores mais utilizados na literatura e em discussões sobre *policy* para se medir o grau de corrupção em uma sociedade é o Índice de Percepção da Corrupção (CPI). Este indicador foi criado pela Transparência Internacional em 1995, tendo sido o primeiro indicador deste tipo. Este indicador – e outros semelhantes – medem o grau de *percepção* da corrupção em uma sociedade. Ao lado de indicadores de *experiências* de corrupção e *confiança* em instituições de governo, este é um indicador de resultado.

Embora seja subjetivo, o CPI comumente indica experiências vivenciadas diretamente por um indivíduo ou pessoas próximas a ele, incluindo experiências de solicitação de propina por agentes públicos ou expectativas de que pagar propinas facilitaria a prestação de um serviço. O gráfico 1 apresenta dados do CPI, comparando as médias em dois períodos: 2010-2012 e 2020-2022. A escala varia de 0 a 100, na qual 100 indica o menor nível possível de percepção de corrupção.

Os dados do gráfico 1 indicam que o nível de percepção da corrupção no Brasil em 2020-2022 (38 pontos) foi próximo aos de alguns outros países de renda média ou baixa, como Índia (40 pontos) e Peru (37 pontos). Dentre os países com níveis de percepção da corrupção acima de 50, todos são de renda alta. Observa-se também pelo gráfico 1 tendências distintas entre países da OCDE: alguns tiveram significativa melhoria deste indicador ao longo do período analisado, como Itália (+ 12,3 pontos) e Grécia (+10,7 pontos); outros tiveram piora significativa, como Canadá (-6,7 pontos), Austrália (-7 pontos), e Turquia (-10 pontos).

GRÁFICO 1
Índice de Percepção de Corrupção (CPI)

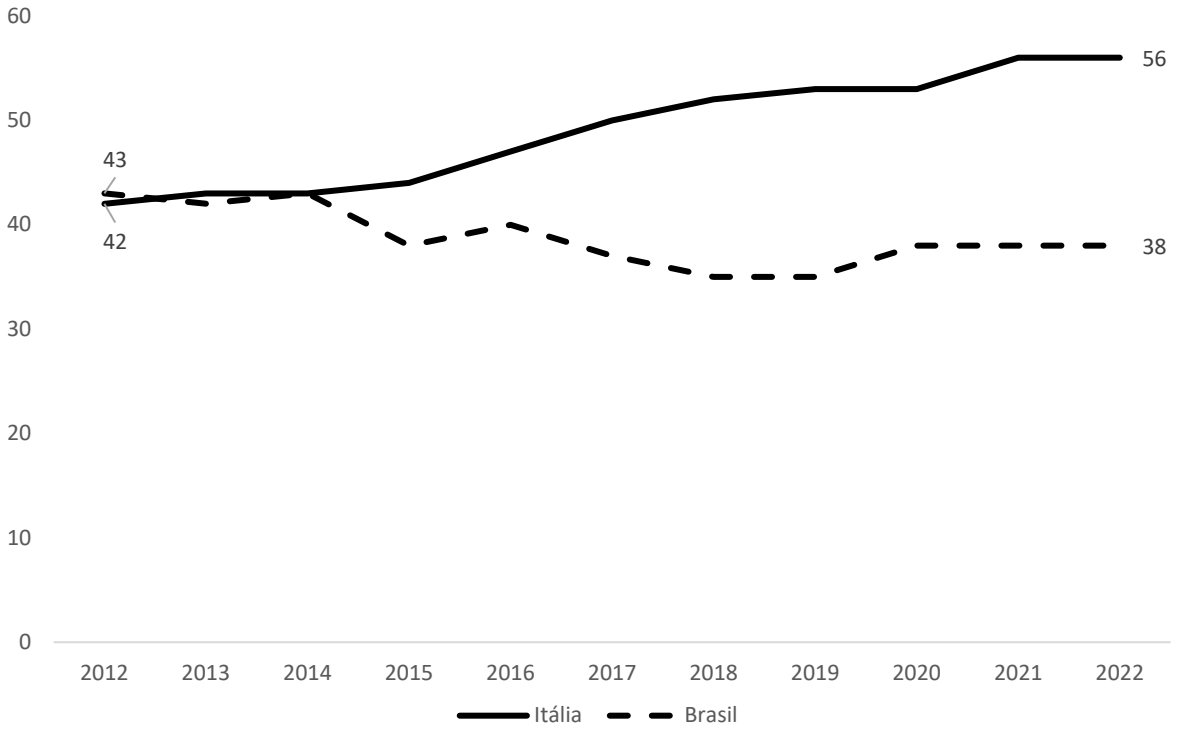


Fonte: Transparência Internacional.
Notas: A escala do CPI vai de 0 a 100. Melhora: aumento de 4 ou mais pontos. Estável: aumento ou diminuição inferior a 4 pontos. Piora: diminuição de 4 ou mais pontos. O gráfico mostra países membros da OCDE, *key partners* da OCDE, e aqueles para os quais existe um *roadmap* de acessão à OCDE (desde que haja dados disponíveis). Foram selecionados apenas os países com mais de 10 milhões de habitantes. Membros da OCDE (21 de um total de 38): Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Itália, Japão, México, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Suécia, e Turquia. *Roadmap* de acessão (3 de um total de 5): Brasil, Peru, e Romênia. *Key partners* (5 de um total de 5): África do Sul, Brasil, China, Índia, e Indonésia. O CPI teve sua metodologia atualizada em 2012, razão pela qual dados anteriores não são utilizados na comparação.

O gráfico 2 compara as trajetórias do CPI de Brasil e Itália entre 2012 e 2022, os quais possuíam valores semelhantes neste indicador no início do período, mas que apresentaram trajetórias distintas nos anos seguintes. É pouco provável que tenha havido um aumento

significativo da corrupção no Brasil neste período, mas houve é claro um aumento nas notícias e investigações, o que provavelmente ocasionou o aumento da percepção de corrupção no país.

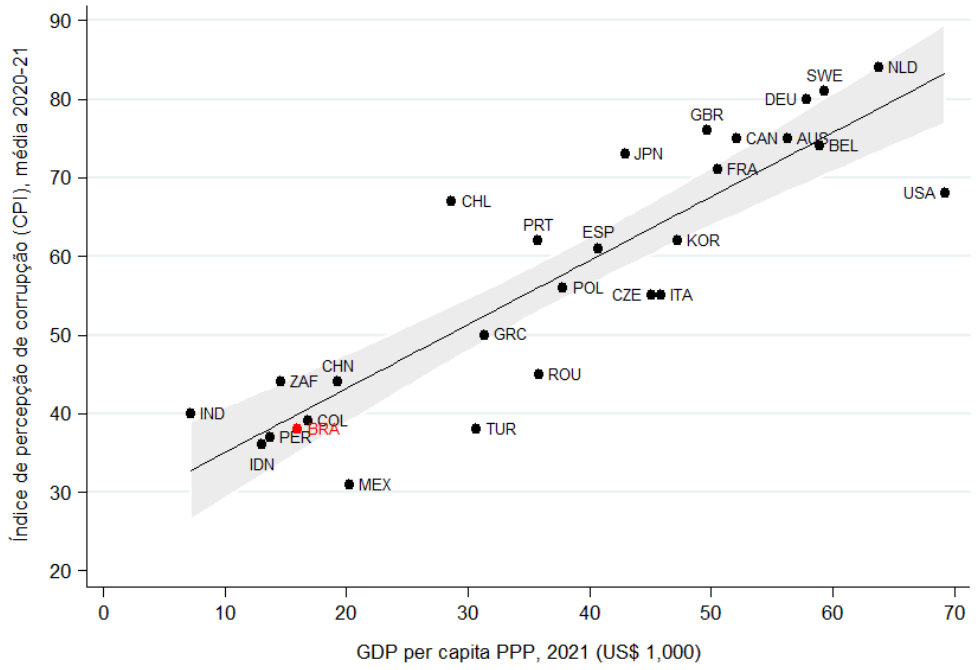
GRÁFICO 2
Índice de Percepção de Corrupção (CPI): Brasil e Itália



Fonte: Transparência Internacional.
Notas: A escala do CPI vai de 0 a 100. Quanto maior o valor, maior é a percepção de corrupção.

Apesar de haver variação significativa entre países dentro das mesmas faixas de renda (alta, média, e baixa), quanto menor a renda, maior tendem a ser os níveis de percepção da corrupção, conforme observado no gráfico 3. Dois dos principais *outliers* são Chile e Estados Unidos, que estão bastante abaixo e acima, respectivamente, do que seria "esperado" para seu nível de PIB per capita (PPP).

GRÁFICO 3
Índice de Percepção de Corrupção (CPI) e PIB per capita (PPP)

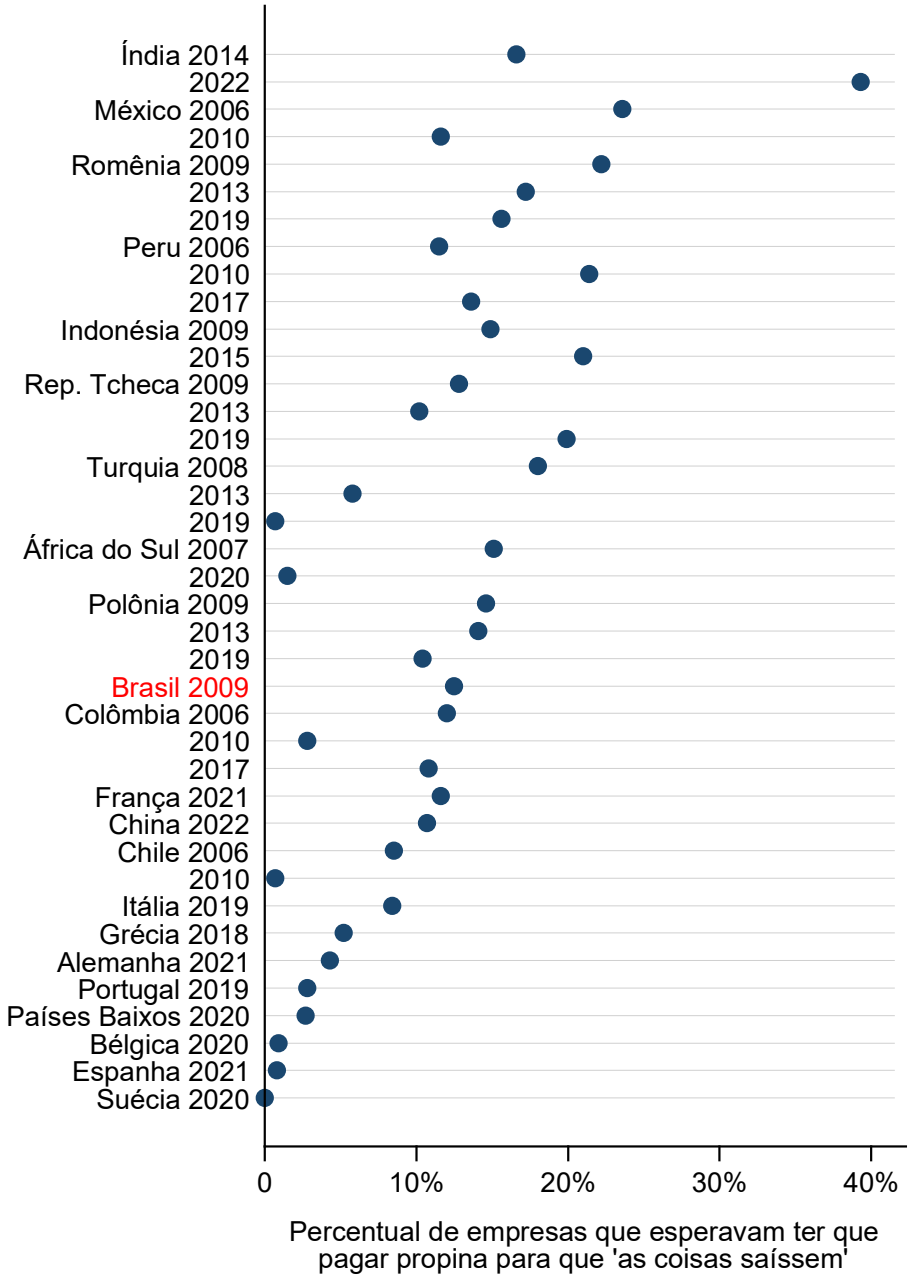


Fonte: Transparência Internacional para o CPI (média 2020-2022); Banco Mundial para PIB per capita (PPP) (2021).
Notas: A escala do CPI vai de 0 a 100. A área sombreada indica o intervalo de confiança (95%). Países: AUS (Austrália), BEL (Bélgica), BRA (Brasil), CAN (Canadá), CHL (Chile), CHN (China), COL (Colômbia), CZE (República Tcheca), DEU (Alemanha), ESP (Espanha), FRA (França), GBR (Reino Unido), GRC (Grécia), IDN (Indonésia), IND (Índia), ITA (Itália), JPN (Japão), KOR (Coreia do Sul), MEX (México), NLD (Países Baixos), PER (Peru), POL (Polônia), PRT (Portugal), ROU (Romênia), SWE (Suécia), TUR (Turquia), USA (Estados Unidos), ZAF (África do Sul).

Para *surveys* feitos junto a empresas, a OCDE usa dados do *World Bank Enterprise Surveys* (WBES), organizado pelo Banco Mundial. Por meio do WBES, empresas são perguntadas acerca de suas experiências de corrupção e expectativas quanto à necessidade de terem que pagar propinas para obterem algum serviço do Estado. O gráfico 4 apresenta o percentual de empresas que esperavam ter que pagar propina para que "as coisas saíssem". Embora este indicador seja de percepção, ele é provavelmente mais influenciado do que o CPI por possíveis experiências prévias de corrupção das empresas respondentes ou outras empresas com as quais elas tenham (ou tenham tido) contato. Este percentual foi de 13% no Brasil (2009), próximo aos da República Tcheca (2009) e França (2021), e inferior aos de Índia (2022) e Indonésia (2009, 2015). O Chile teve em 2010 um percentual abaixo de 1%.

GRÁFICO 4

Percentual de empresas que esperavam ter que pagar propina para que "as coisas saíssem"



Fonte: WBES, Banco Mundial.

Notas: O gráfico mostra países membros da OCDE, *key partners* da OCDE, e aqueles para os quais existe um *roadmap* de acessão à OCDE (desde que haja dados disponíveis). Foram selecionados apenas os países com mais de 10 milhões de habitantes. Para vários países, há dados para mais de um ano, os quais foram colocados um sobre o outro para facilitar a identificação de alterações ao longo do período analisado.

Os dados dos gráficos 1 a 4 indicam que a percepção da corrupção no Brasil entre pessoas e empresas não destoa substancialmente daquela observada em países com níveis semelhantes de desenvolvimento ou mesmo daqueles em estágios mais avançados.

No entanto, é provável que haja grande variação regional no Brasil, tanto na percepção de corrupção como nas experiências de corrupção. Um indicador único para o país é, assim, um ponto de partida, mas a elaboração de medidas anticorrupção requereria dados mais detalhados.

Um outro problema de *surveys* deste tipo (especialmente o CPI e equivalentes) é serem endógenos a fatores não necessariamente relacionados à *dimensão* da corrupção. Há pelo menos dois destes fatores. Primeiro, a cobertura midiática sobre o tema pode influenciar percepções da população sobre o assunto: quanto mais notícias circulam sobre casos de corrupção, maior a probabilidade de que pessoas pensem que a corrupção ocorre em nível elevado – ainda que ela se mantenha constante. Segundo, medidas anticorrupção podem ampliar a percepção de corrupção entre os cidadãos, ainda que tais medidas contribuam para diminuir a corrupção. Ou seja, paradoxalmente, a percepção de corrupção pode crescer enquanto a corrupção diminui.

Uma forma de corrigir estas distorções é perguntar a pessoas e empresas se estas tiveram alguma *experiência* de corrupção, ou seja, se pagaram suborno para agentes públicos ou deles receberam algum pedido de suborno.

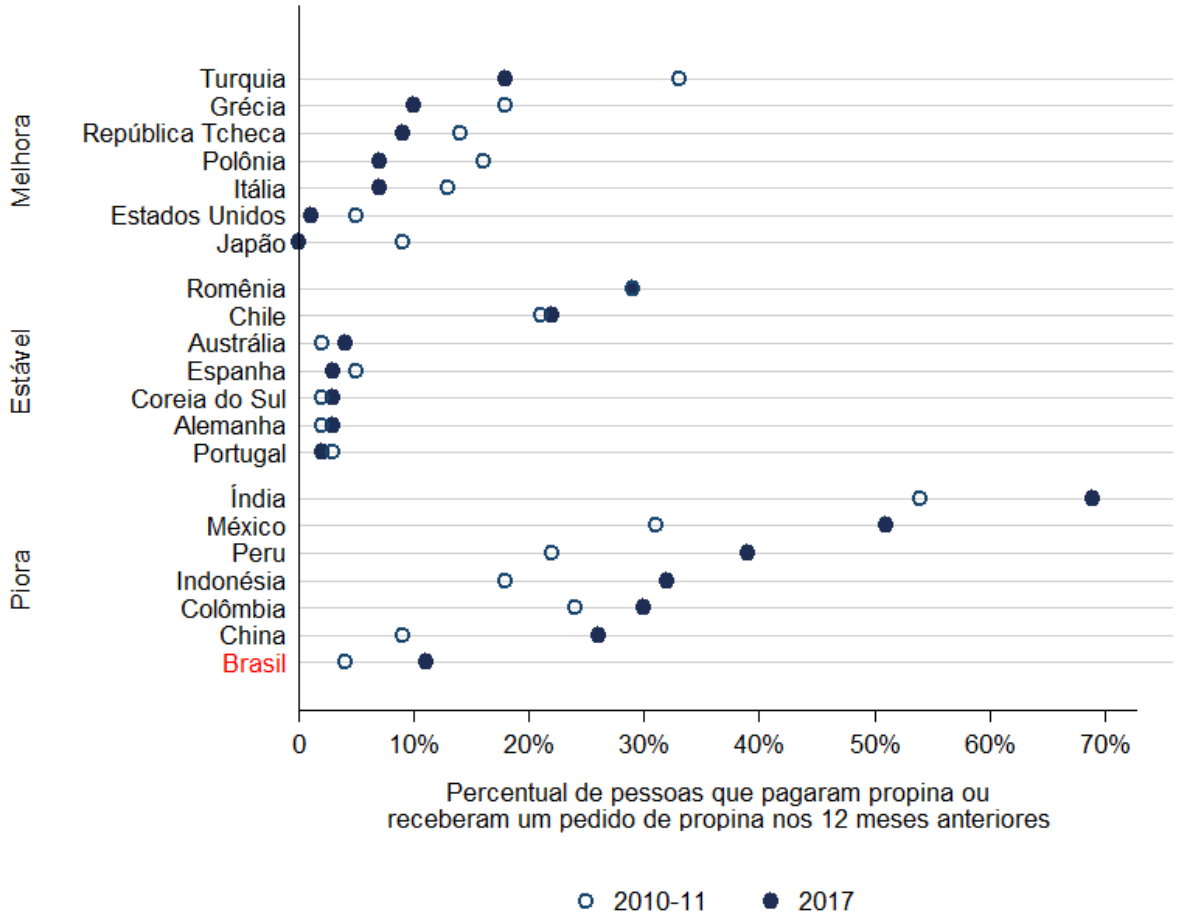
4.2. Experiências de corrupção

Indicadores de experiências de corrupção medem o quanto pessoas e empresas receberam pedidos de propina e/ou pagaram propinas para a prestação de um serviço público. Para *surveys* feitos junto a pessoas, a OCDE utiliza duas fontes: *i*) o Eurobarômetro para países da União Europeia e o Reino Unido, organizado a pedido da União Europeia; e *ii*) o Barômetro Global da Corrupção (GCB) para os demais países da OCDE e não-membros da OCDE, organizado pela Transparência Internacional. Para *surveys* feitos junto a empresas, a OCDE usa dados do WBES, organizado pelo Banco Mundial. Nestes *surveys*, pessoas e empresas são perguntadas se tiveram alguma experiência de corrupção, como, por exemplo, ter pago uma propina para obter um serviço público nos 12 meses anteriores.

O gráfico 5 apresenta o percentual de pessoas que disseram ter pago propina ou ter recebido um pedido de propina para a prestação de um serviço público ao longo dos 12 meses anteriores. Os dados utilizados são do GCB.

GRÁFICO 5

Experiências de corrupção na sociedade: pessoas que pagaram propina ou receberam um pedido de propina nos 12 meses anteriores

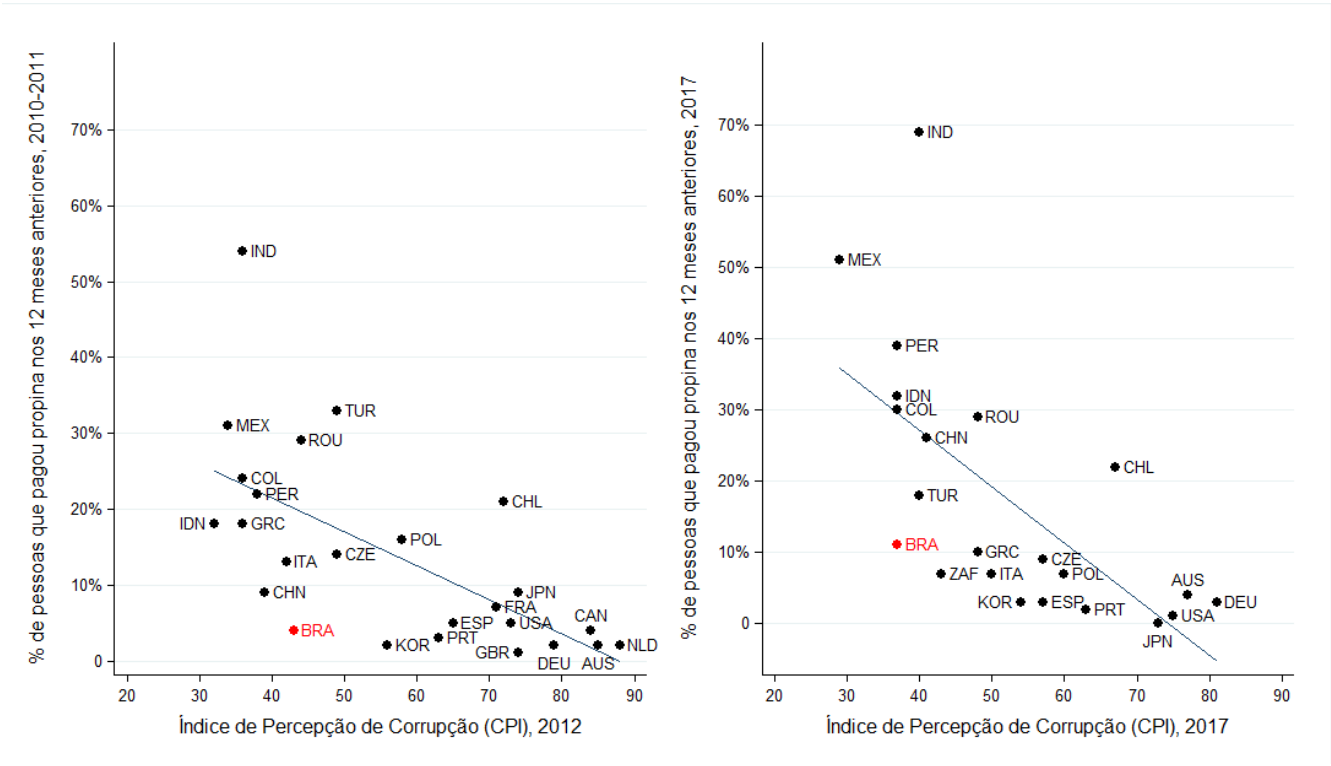


Fonte: Transparência Internacional (GCB).
Notas: Melhora: aumento de 4 ou mais pontos percentuais. Estável: aumento ou diminuição inferior a 4 pontos percentuais. Piora: diminuição de 4 ou mais pontos percentuais. O gráfico mostra países membros da OCDE, *key partners* da OCDE, e aqueles para os quais existe um *roadmap* de acessão à OCDE (desde que haja dados disponíveis). Foram selecionados apenas os países com mais de 10 milhões de habitantes. Membros da OCDE (21 de um total de 38): Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Itália, Japão, México, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Suécia, e Turquia. *Roadmap* de acessão (3 de um total de 5): Brasil, Peru, e Romênia. *Key partners* (5 de um total de 5): África do Sul, Brasil, China, Índia, e Indonésia.

Os dados do gráfico 5 indicam que os níveis de corrupção *experimentados* pela população no Brasil não são extremamente elevados e não destoam substancialmente dos observados em alguns outros países da OCDE – embora tenha havido piora neste indicador entre 2010-11 e 2017. No Brasil, 11% dos respondentes disseram ter pago propina para obter um serviço público (em 2017), percentual próximo aos registrados na Grécia e República Tcheca, e substancialmente menor que os registrados nos demais países de renda média ou baixa listados.

Estes dados de experiências de corrupção não estão necessariamente relacionados aos de percepção da corrupção, embora a correlação entre eles seja relativamente alta. O gráfico 6 compara estes dois indicadores em dois períodos, de acordo com os dados disponíveis. Observa-se que países nos quais as pessoas têm mais experiências de corrupção tendem a ter um valor menor do CPI, mas há hiatos grandes em vários casos: um CPI abaixo do "esperado" foi observado para Brasil, Coreia do Sul, e Portugal, por exemplo; e um CPI acima do "esperado" para Chile, México, e Índia. Este hiato pode decorrer de ao menos duas situações. Primeiro, casos de *petty corruption* são raros, mas há casos de *grand corruption* bastante conhecidos, levando as pessoas a abstraírem da experiência própria e pensarem nos casos dos quais elas têm conhecimento, mas não vivenciaram. Segundo, um descolamento entre percepção e realidade, na qual a corrupção imaginada é maior (ou menor) do que a real.

GRÁFICO 6
Experiências e percepção de corrupção

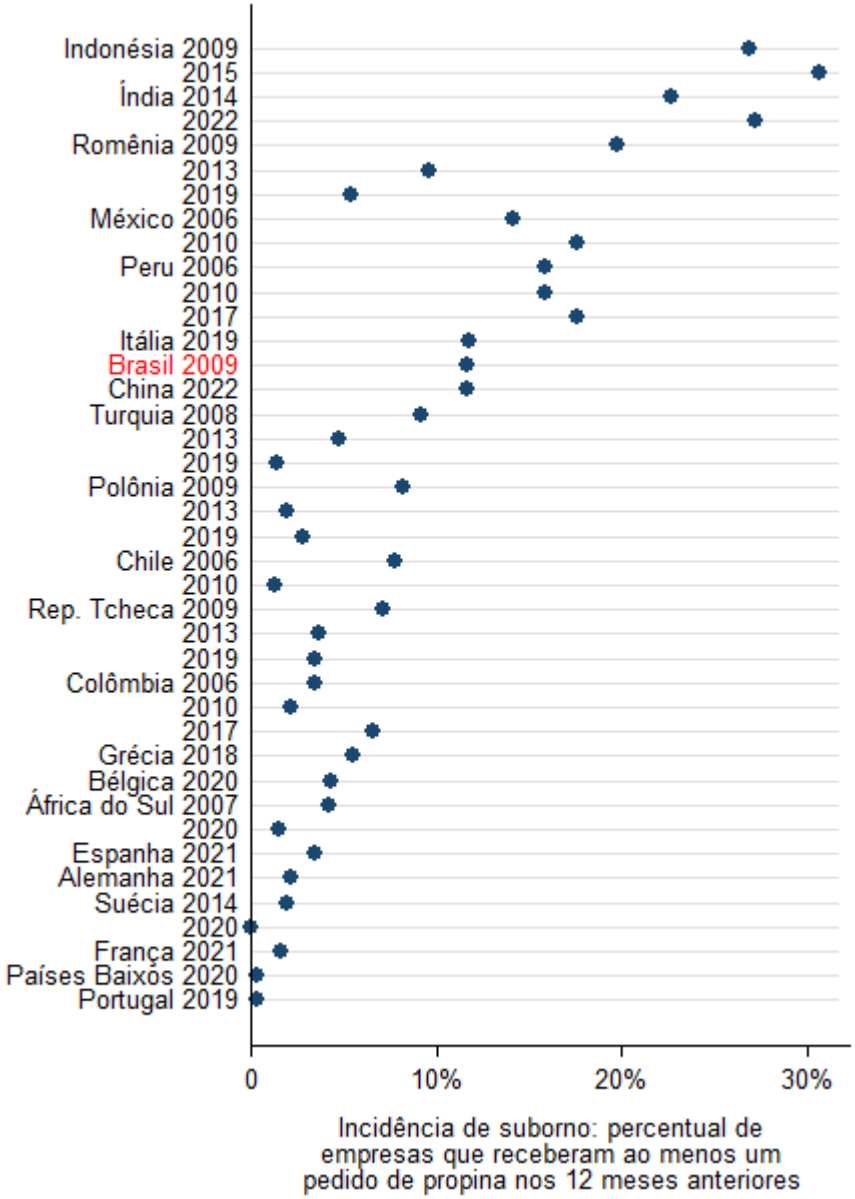


Fonte: Transparência Internacional (CPI e GCB).
Nota: Foram selecionados apenas os países com mais de 10 milhões de habitantes. Membros da OCDE (21 de um total de 38): Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Itália, Japão, México, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Suécia, e Turquia. *Roadmap* de acessão (3 de um total de 5): Brasil, Peru, e Romênia. *Key partners* (5 de um total de 5): África do Sul, Brasil, China, Índia, e Indonésia. O GCB não é conduzido com periodicidade regular. Dados do GCB para o Brasil estavam disponíveis apenas para os anos de 2010-11 e 2017, razão pela qual estes anos foram selecionados para a comparação. O CPI teve sua metodologia atualizada em 2012, razão pela qual dados de 2012 (e não de 2011) estão sendo usados em um dos gráficos. Países: AUS (Austrália), BEL (Bélgica), BRA (Brasil), CAN (Canadá), CHL (Chile), CHN (China), COL (Colômbia), CZE (República Tcheca), DEU (Alemanha), ESP

(Espanha), FRA (França), GBR (Reino Unido), GRC (Grécia), IDN (Indonésia), IND (Índia), ITA (Itália), JPN (Japão), KOR (Coreia do Sul), MEX (México), NLD (Países Baixos), PER (Peru), POL (Polônia), PRT (Portugal), ROU (Romênia), SWE (Suécia), TUR (Turquia), USA (Estados Unidos), ZAF (África do Sul).

O gráfico 7 apresenta a incidência de suborno entre empresas, que é o percentual de empresas que receberam um pedido de propina de um agente público nos 12 meses anteriores. Este percentual foi de 12% no Brasil (2009), próximo aos da Romênia (2013) e Itália (2019), e bastante inferior aos de Índia (2014, 2022) e Indonésia (2009, 2015). O Chile atingiu em 2010 níveis semelhantes aos da Suécia (2014) e França (2021).

GRÁFICO 7
Incidência de suborno: percentual de empresas que receberam ao menos um pedido de propina



Fonte: WBES, Banco Mundial.
Notas: A incidência de suborno é o percentual de empresas que tiveram pelo menos um pedido de pagamento de suborno ao longo dos 12 meses anteriores, considerando-se as seguintes transações com o governo: serviços de água, luz, telefonia, etc. (*utilities*), autorizações e licenças, e tributos. O gráfico mostra países membros da OCDE, *key partners* da OCDE, e aqueles para os quais existe um *roadmap* de acessão à OCDE (desde que haja dados disponíveis). Foram selecionados apenas os países com mais de 10 milhões de habitantes. Para vários países, há dados para mais de um ano. Para permitir um mínimo de comparabilidade dentro de um mesmo período, os dados estão separados para os períodos 2006-2013 e 2014-2022.

Estes dados indicam, ao menos à primeira vista, que o Brasil não apresenta percentuais substancialmente mais altos que os de vários membros da OCDE, embora a situação não esteja, é claro, em patamares aceitáveis. Os percentuais relativamente baixos no Brasil podem indicar que não há um problema generalizado de *petty corruption* no país: a corrupção parece se concentrar em setores ou locais específicos. Como exemplos, não há evidências de que atendimentos no sistema de saúde, recebimentos de benefícios de assistência social ou previdência social, ou a obtenção de vagas em escolas para crianças requeiram, sistematicamente, pagamentos de propina. Ao mesmo tempo, a ocorrência de grandes casos de corrupção no país indica a existência de esquemas de *grand corruption* envolvendo, por exemplo, grandes contratos com o setor público, financiamento ilegal de campanhas, e apropriação de recursos públicos por segmentos da elite política, burocrática, e empresarial do país. Contudo, deve-se considerar que estes percentuais podem ser enviesados caso respondentes desconfiem do uso que se fará da informação, a qual poderia mesmo incriminar-lhes.

Ademais, embora os dados dos gráficos anteriores sejam amplamente utilizados na literatura acadêmica e documentos de *policy* como evidência do problema da corrupção, eles não refletem as características da corrupção. Como exemplo, a informação de que cerca de 10% das pessoas pagaram propina para obter um serviço público no Brasil é útil como ponto de partida, mas limitada para a formulação de políticas anticorrupção ou de integridade pública. Estes dados não revelam se estes são casos de corrupção em pequena ou grande escala, nem os setores onde a corrupção está concentrada. A corrupção pode ser comum para a prestação de certos serviços públicos, por exemplo, mas rara ou inexistente para outros.

Por esse motivo, outros indicadores são necessários, alguns dos quais são sugeridos na literatura ou desenvolvidos por governos e organizações internacionais – incluindo alguns desenvolvidos pela OCDE. Alguns destes indicadores medem a existência e as características de políticas anticorrupção, os quais são explorados nas próximas seções.

5 INDICADORES DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Na OCDE, a ênfase no desenvolvimento de indicadores para a avaliação do enfrentamento à corrupção é relativamente recente. Os novos Indicadores de Integridade Pública da OCDE medem a força da estrutura regulatória e institucional, a implementação de medidas-chave contra a corrupção, e resultados relacionados por meio de 75 indicadores agrupados em seis conjuntos, uma divisão baseada na estrutura normativa da Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública.

Estes indicadores são todos baseados em *surveys* feitos junto aos governos dos países participantes. As informações prestadas pelos governos são validadas pela OCDE, onde técnicos buscam comprovar se o informado possui amparo nas ações de governo. Dos seis conjuntos de indicadores, dois possuíam dados disponíveis em meados de 2023 (um deles divulgado em 2022 e o outro em 2023). Os demais estavam previstos para serem divulgados ao longo do restante de 2023 e em 2024.

5.1. Indicadores de integridade pública: qualidade do arcabouço estratégico (*quality of strategic framework*)

O primeiro conjunto de indicadores mede a qualidade do arcabouço estratégico (*quality of strategic framework*), o qual cobre oito áreas, brevemente explicadas no quadro 1.

QUADRO 1
Indicadores de integridade pública da OCDE: qualidade do arcabouço estratégico

#	Nome do indicador	Forma de cálculo	Normas ou legislação de referência	# de sub-indicadores
1	**Abrangência** (*coverage of strategic framework*)	Revisão pela OCDE das estratégias relacionadas à integridade pública (estratégias de integridade pública), fornecidas pelas autoridades nacionais. Deve-se atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador. Uma ou várias estratégias podem constituir o arcabouço estratégico. As estratégias devem ser adotadas ao nível do Governo (Conselho de Ministros ou equivalente) e estar em vigor. Os objetivos devem ser objetivos primários (objetivos de primeiro nível).	-	7
2	**Evidências** (*evidence-based problem analysis and use of diagnostic tools*)	Revisão das evidências e fontes de dados usadas para o desenvolvimento da estratégia, referenciadas nas próprias estratégias ou nos materiais de referência fornecidos pelas autoridades	-	3

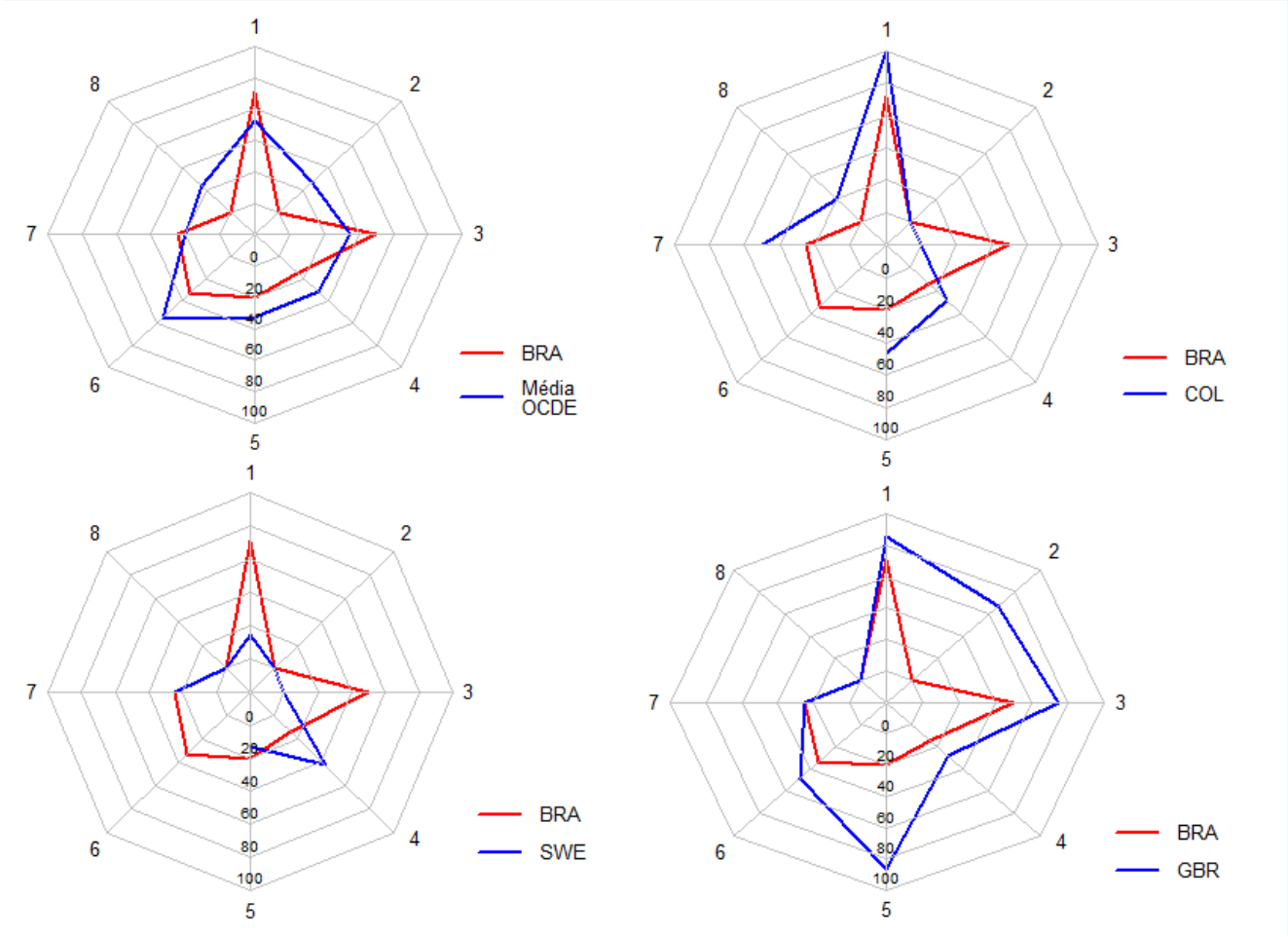
		nacionais. Deve-se atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador.		
3	**Qualidade da estratégia** (*minimum content in public integrity strategies*)	Revisão das estratégias de integridade pública pela OCDE, conforme informadas pelos governos nacionais. Deve-se atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador.	-	4
4	**Consultas** (*inclusiveness and transparency of intergovernmental and public consultations*)	Este indicador mede o quanto as estratégias de integridade pública são desenvolvidas de forma consistente, inclusiva e transparente. A metodologia baseia-se na revisão do marco regulatório dos processos de consulta e revisão. As autoridades nacionais são convidadas a fornecer à OCDE referências dos regulamentos aplicáveis e fornecer provas documentais de consultas de registos públicos.	- Recomendação do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória e Governança, 2012 (*Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*). - Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, 2003	7
5	**Adequação do plano de implementação** (*adequacy of implementation structures and reporting*)	Revisão pela OCDE das estruturas e funções responsáveis pela implementação da estratégia e seu plano de ação. Deve-se atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador. As autoridades nacionais são solicitadas a fornecer informações sobre as estruturas de implementação de cada estratégia, e fornecer os planos de ação e relatórios de monitoramento.	-	15
6	**Taxa de implementação** (*implementation of activities*)	Taxa de implementação das atividades relacionadas aos objetivos estratégicos voltados à integridade pública, conforme apresentado nos relatórios de monitoramento fornecidos pelas autoridades nacionais. Excluem-se as atividades em curso, contínuas ou apenas parcialmente implementadas. A taxa é apresentada para o último ano civil completo, o ano anterior, ou o último período completo do plano de ação, o que for menor. A taxa mais baixa para qualquer um dos objetivos estratégicos em todas as estratégias é a apresentada.	-	1
7	**Sustentabilidade financeira**	Revisão pela OCDE dos planos de ação e/ou documentação orçamentária para estratégias de integridade pública	-	4

	(*financial sustainability*)	identificadas, fornecidas pelas autoridades nacionais. Deve-se atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador.		
8	**Práticas de avaliação** (*transparency of evaluation practices and use in decision-making*)	Revisão pela OCDE dos relatórios de avaliação das estratégias de integridade pública identificadas. Deve-se atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador. As estratégias predecessoras referem-se a quaisquer estratégias anteriores às atualmente em vigor. Se não existirem estratégias predecessoras, o critério será atendido automaticamente.	-	5

Elaboração do autor, com base na descrição dos *Public Integrity Indicators* (OCDE).

Cada uma destas áreas possui subindicadores, em sua maioria *dummies*. Estes subindicadores medem se documentos de alto nível existem, o conteúdo destes, seu acompanhamento e avaliação, o envolvimento de *stakeholders*, e a alocação de recursos para a área. O gráfico 8 apresenta o desempenho do Brasil em cada um destes oito indicadores, comparando-os à média da OCDE e a três países com trajetórias institucionais distintas: *i*) Colômbia, país de renda média, que ingressou na OCDE recentemente; *ii*) Suécia, país de renda alta, cujos arranjos institucionais anticorrupção são recentes; e *iii*) Reino Unido, país de renda alta, pioneiro na criação de arranjos institucionais anticorrupção.

GRÁFICO 8
Qualidade do arcabouço estratégico: desempenho do Brasil e demais países da OCDE



Fonte: OECD Public Integrity Indicators (2022).
Notas: Países. BRA (Brasil), COL (Colômbia), SWE (Suécia), GBR (Reino Unido). Grupos de indicadores. 1. Abrangência, 2. Evidências, 3. Qualidade da estratégia, 4. Consultas, 5. Adequação do plano de implementação, 6. Taxas de implementação, 7. Sustentabilidade financeira, 8. Práticas de avaliação.

As médias para os países da OCDE encontram-se em níveis baixos ou intermediários em todos estes indicadores. Estes dados indicam, assim, que estratégias amplas e consolidadas de integridade pública são relativamente incomuns mesmo entre democracias avançadas. Em comparação aos demais países da OCDE, o Brasil tem um bom desempenho quanto à abrangência do marco legal e institucional para o enfrentamento da corrupção (*coverage of strategic framework*), a promoção da integridade (*minimum content in public integrity strategies*), e a disponibilidade de recursos financeiros para a área (*financial sustainability*). Estas três áreas possuem, contudo, algumas deficiências, especialmente as seguintes: *i*) falta de objetivos estratégicos para mitigar os riscos à integridade pública no setor privado, empresas estatais, e parcerias público-privadas; *ii*) falta de estratégias específicas para mitigar os riscos

à integridade pública nas áreas de infraestrutura, habitação, saúde, educação, tributação, e aduana; e *iii*) ausência de *estimativas dos custos* envolvidos para a promoção da integridade pública.

O desempenho do Brasil é abaixo da média da OCDE nas seguintes áreas. Primeiro, na área de consultas com *stakeholders* (*inclusiveness and transparency of intergovernmental and public consultations*). A necessidade de consultas públicas não é estabelecida em lei, não havendo mecanismos sistemáticos de consulta junto a outros setores do governo e à sociedade na elaboração de estratégias de integridade pública. A recomendação da OCDE é que tais consultas sejam feitas por um período de tempo adequado e que *stakeholders* possam consultar versões preliminares da estratégia e o material usado na sua elaboração, sobre as quais estes atores poderiam fazer sugestões, comentários e críticas.

Segundo, nas áreas de implementação (*implementation of activities*) e acompanhamento da implementação de políticas (*adequacy of implementation structures and reporting*). Parte substancial das medidas não é implementada e, dentre as que são, há carência de registros de implementação e posterior avaliação. A estratégia de integridade pública brasileira possui um plano de ação coordenado por um órgão claramente identificado (a CGU), mas este plano de ação carece de uma lista de atividades, metas, indicadores de resultado, fontes de dados a serem utilizadas, possibilidade de colaboração com governos subnacionais, e discriminação das organizações que lideram a implementação de objetivos específicos. Também não há um sistema adequado de monitoramento da implementação, não existindo tampouco relatórios periódicos de monitoramento do plano de ação. Estes deveriam acompanhar o progresso do plano de ação com base em indicadores e metas pré-estabelecidas e em consulta com *stakeholders*, assim como fazer recomendações para gestores e autoridades.

Terceiro, na área de avaliação (*transparency of evaluation practices and use in decision making*). Não existem documentos de avaliação de estratégias anteriores, as quais deveriam ser feitas em conjunto com *stakeholders*, e cujos resultados deveriam subsidiar estratégias posteriores.

Quarto, há uma carência geral de políticas baseadas em evidências (*evidence-based problem analysis and use of diagnostic tools*). Estudos realizados no Brasil e em outros países, ou avaliações de experiências anteriores, não são utilizadas sistematicamente para subsidiar políticas na área.

Contudo, observa-se também no gráfico 8 grande variação dentro da OCDE. O Reino Unido possui valores iguais ou superiores aos do Brasil em todos os indicadores, os quais são o resultado de uma trajetória longa de formação e consolidação de arranjos institucionais de

combate à corrupção e promoção da integridade. Na Suécia, um dos países menos corruptos do mundo, o Executivo adotou estratégias anticorrupção e de promoção da integridade em período mais recente, o que se reflete em indicadores com valores mais baixos. O país criou uma agência anticorrupção, por exemplo, apenas em 2012, onze anos depois da criação da CGU pelo governo brasileiro.

5.2. Indicadores de integridade pública: *accountability* na elaboração de políticas públicas

O segundo conjunto de indicadores é o de *accountability* na elaboração de políticas públicas, cobrindo 17 áreas. Destas áreas, 10 são medidas por indicadores compostos e 7 por indicadores simples. Cada uma destas áreas é discriminada e brevemente explicada no quadro 2.

QUADRO 2
Indicadores de integridade pública da OCDE: *accountability* na elaboração de políticas públicas

#	Nome do indicador	Forma de cálculo	Normas ou legislação de referência	# de sub-indicadores
1	**Regulações sobre governo aberto** (*regulatory framework for access to information, open data and public consultation*)	As autoridades nacionais fornecem à OCDE referências dos artigos da legislação primária sobre acesso à informação, dados abertos, e consultas públicas, as quais devem atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador.	Subindicadores 1-8 sobre acesso à informação e 9-11 sobre consulta pública: - Recomendação da OCDE para acesso aprimorado e uso mais eficaz das informações do setor público, 2008 (*OECD Recommendation for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information*). - Resolução (435) do Conselho da Europa sobre Transparência e Governo Aberto, 2018 (*Council of Europe Transparency and Open Government Resolution*). Subindicadores 6-7 sobre dados abertos: - Recomendação sobre Estratégias de Governo Digital da OCDE, 2014 (*OECD Recommendation on Digital Government Strategies*). - Recomendação do Conselho da OCDE sobre Governo Aberto, 2017 (*Recommendation of the Council on Open Government*). - Declaração sobre Governo Aberto, da Open Government Partnership – OGP, 2011 (*Open Government Declaration*). - Resolução (435) do Conselho da Europa sobre Transparência e Governo Aberto, 2018 (*Council of Europe Transparency and Open Government Resolution*).	13
2	**Regulações sobre transparência da influência em políticas** (*regulatory framework for*	As autoridades nacionais fornecem referências das disposições existentes, as quais devem atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador.	Subindicadores 1-2 sobre transparência em atividades de lobby: - Recomendação do Conselho da OCDE sobre os Princípios para a Transparência e a Integridade no	24

	transparency in lobbying, conflict-of-interest and political finance)		Lobbying [C(2010)16] (*OECD Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*). - Recomendação do Comitê de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-membros sobre a regulamentação legal das atividades de *lobby* no contexto da tomada de decisão pública, 2017 (*Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making*). Para que que os critérios dos subindicadores 1-2 sejam cumpridos, o marco regulatório deve se aplicar aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Subindicadores 3-7 sobre gerenciamento de situações de conflito de interesses: - Recomendação do Conselho sobre Diretrizes da OCDE para a Gestão de Conflitos de Interesse no Setor Público, [C(2003)107] (*OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Sector*). - Princípios de alto nível do G20 para prevenir e gerenciar conflitos de interesse no setor público, 2018 (*G20 High-Level Principles for Preventing and Managing Conflict of Interest in the Public Sector*). Subindicadores 8-6 sobre financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: - Recomendação 1516 (2001) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (*Recommendation of the Council of Europe Parliamentary Assembly*). - Recomendação Rec(2003)4 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa aos Estados membros sobre regras comuns contra a corrupção no financiamento de	

			partidos políticos e campanhas eleitorais, 2003 (*Recommendation of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns*). - Diretrizes da Comissão de Veneza do Conselho da Europa sobre o Financiamento de Partidos Políticos, vários documentos (*Council of Europe Venice Commission Guidelines on the Financing of Political Parties*). * - Código de Boas Práticas em Assuntos Eleitorais, Diretrizes sobre Regulamentação de Partidos Políticos, pela OSCE/ODIHR e Comissão de Veneza, 2010 (*Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines on Political Party Regulation*). - Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.	
3	**Governo aberto na prática** (*coverage of basic functions to implement access to information and open data*).	As informações são enviadas pelas autoridades nacionais à OCDE, versando sobre as funções básicas encarregadas da implementação do acesso à informação e políticas de dados abertos para atender a um conjunto de nove critérios, cada um medido por um subindicador.	-	9
4	**Abertura do processo decisório** (*openness of government decision-making process*).	A documentação sobre os procedimentos e práticas de tomada de decisão ao nível do Governo (Conselho de Ministros ou equivalente) é fornecida pelas autoridades nacionais ao governo. Deve-se atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador.	-	3
5	**Consultas públicas na prática** (*public consultation in practice*)	Revisão da documentação fornecida pelas autoridades nacionais à OCDE sobre os procedimentos e práticas de consulta pública. Deve-se atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador.	-	3
6	**Conflito de interesses** (*use of conflict-of-interest*	Revisão das informações enviadas pelas autoridades nacionais sobre procedimentos relacionados à gestão de conflitos de interesse e sanções, assim como sobre	Em países com declaração obrigatória sobre conflitos de interesse, as taxas para os subindicadores 1-4 representam o número real de declarações de conflitos	9

	prevention mechanisms for senior officials).	sua implementação, de acordo com um conjunto de nove critérios, cada um medido por um subindicador. Apenas as declarações de conflitos de interesse geral e/ou de ativos, assim como os divulgação de dados financeiros, são levados em consideração, não incluindo declarações ad hoc de conflitos de interesse referentes a situações específicas (por exemplo, declaração de conflito de interesses durante uma discussão em comitê ou plenário do Parlamento).	de interesse apresentadas em relação ao total requerido. Nos países sem declaração obrigatória de interesses, as taxas para os critérios 1-4 representam o número real de declarações de conflitos de interesse apresentadas em relação ao número total de integrantes do Estado em certas categorias (ministros, parlamentares, juízes de alto nível, funcionários públicos de primeira linha).	
7	**Supervisão do financiamento de partidos e campanhas** (*use of oversight and prevention mechanisms for financing of political parties and election campaigns*).	A documentação fornecida à OCDE pelas autoridades nacionais e pelo órgão responsável pelo financiamento político são revisadas. Deve-se atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador.	-	7
8	**Lobby** (*transparency of lobbying activities and prevention of undue influence*)	As informações enviadas à OCDE pelas autoridades nacionais sobre procedimentos relacionados a atividades de lobby e prevenção de influência indevida e sua implementação são revisadas, seguindo-se um conjunto de nove critérios, cada um medido por um subindicador.	-	9
9	**Bancos de dados** (*proactive disclosure of datasets*)	Avaliação de *websites* de órgãos da administração pública, com o objetivo de determinar o nível de divulgação das informações relevantes. As autoridades nacionais fornecem à OCDE referências para esses bancos de dados, e a informação fornecida é então validada pela OCDE.	-	15
10	**Consultas sobre projetos de lei** (*draft*	Total de projetos de lei submetidos ao parlamento que não passaram por consulta pública escrita (de acordo	-	10

	laws sent for written public consultation)	com os regulamentos nacionais), dividido pelo total de projetos de lei submetidos ao parlamento.		
11	**Estabilidade legislativa** (*legislative stability*).	Proporção calculada dividindo-se o número de leis originalmente adotadas dois anos antes do ano atual, e que foram alteradas no ano anterior, pelo número total de novas leis adotadas dois anos antes do ano atual. As emendas às leis mais antigas e à lei orçamentária anual são excluídas deste cálculo.	-	1
12	**Escrutínio de processos legislativos** (*legislative procedural scrutiny*).	Número de leis patrocinadas pelo governo (novas leis e emendas) e adotadas pelo parlamento durante todo o ano anterior à avaliação em procedimentos extraordinários (por exemplo, em processos urgentes, abreviados ou simplificados), dividido pelo número total de leis patrocinadas pelo governo adotadas pelo parlamento dentro do mesmo ano. Caso não existam processos extraordinários no país, será utilizado o número de leis aprovadas em 10 dias ou menos, ao invés do número de leis aprovadas em processos extraordinários.	-	1
13	**Financiamento público de partidos** (*public share of political parties financing*)	Valor total das receitas de todos os partidos políticos dividido pelo valor total do financiamento público fornecido aos partidos políticos.	-	1
14	**Integridade pós-emprego de ministros** (*post-employment integrity of ministers*)	Frequência com que ministros mudaram de emprego de um ministério para uma organização do setor privado que opera no âmbito da área de competência desse ministério. O cálculo é feito da seguinte forma: número de ministros empregados em até dois anos por uma organização do setor privado que atue no âmbito da área de competência do ministério, dividido pelo número total de ministros que saíram dos ministérios	-	1

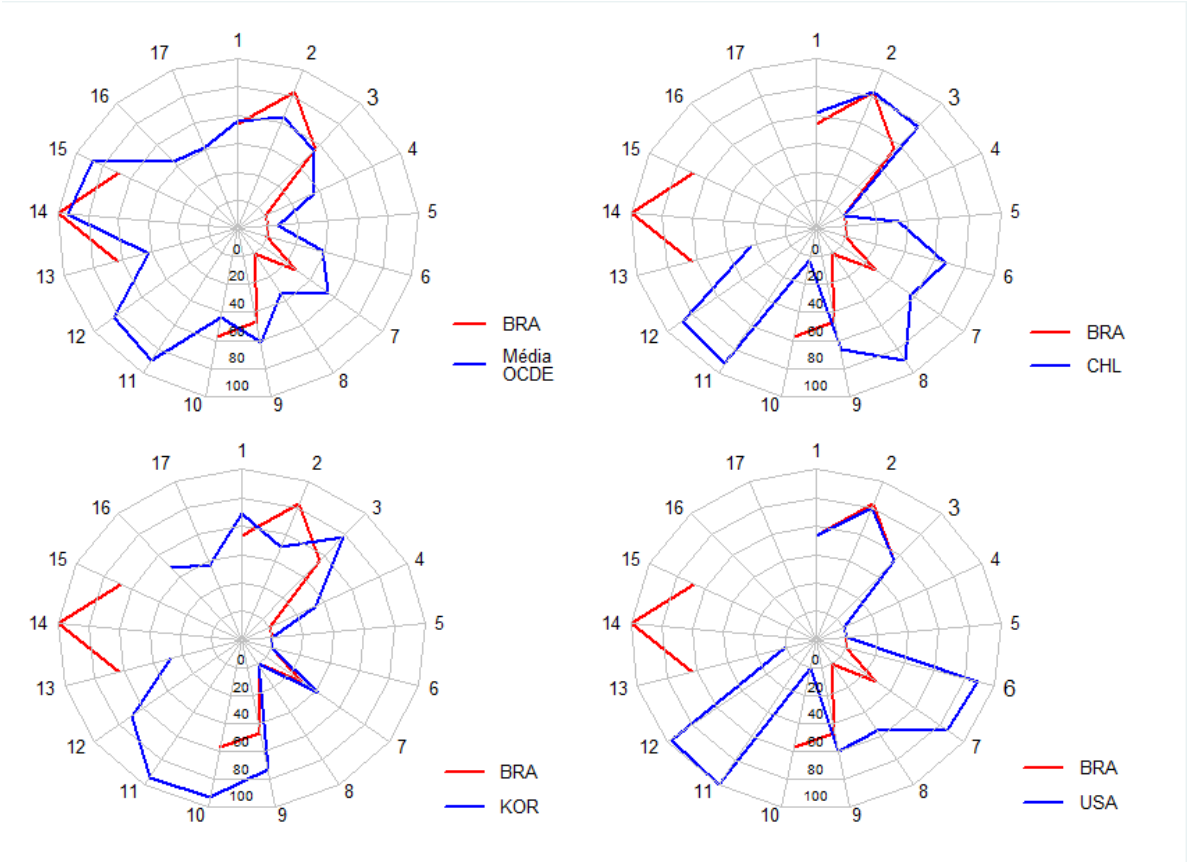
		nos últimos cinco anos. Tais práticas indicam riscos de conflitos de interesse, negociação de informações privilegiadas, dentre outros		
15	**Integridade pós-emprego de altos funcionários** (*post-employment integrity in practice of top officials*)	Frequência com que servidores públicos de primeiro escalão (primeiro nível abaixo do ministro) mudaram de emprego de um ministério para uma organização do setor privado que opera no âmbito da área de competência desse ministério. O cálculo é feito da seguinte forma: número de servidores de primeiro escalão empregados em até dois anos por uma organização do setor privado que atue no âmbito da área de competência do ministério, dividido pelo número total de servidores de primeiro escalão que saíram dos ministérios nos últimos cinco anos. Tais práticas indicam riscos de conflitos de interesse, negociação de informações privilegiadas, dentre outros.	-	1
16	**Confiança no governo** (*trust in government*)	Dados oriundos do *OECD Trust Survey*	-	1
17	**Confiança no parlamento** (*trust in parliament*)	Dados oriundos do *OECD Trust Survey*	-	1

Elaboração do autor, com base na descrição dos *Public Integrity Indicators* (OCDE).
Nota: * A Comissão de Veneza (formalmente chamada de Comissão Europeia para a Democracia através do Direito) foi criada em 1990 pelo Conselho da Europa com objetivo de promover a democracia, os direitos humanos, e o estado de direito, possuindo atualmente 61 Estados-membros. Sua missão institucional coincide com a do Conselho da Europa, à qual se subordina a Corte Europeia de Direitos Humanos. A Comissão de Veneza é composta por *experts* da área de direito constitucional, incluindo acadêmicos, juízes e outros profissionais da área, oriundos dos Estados-membros. Diversas organizações usam os pareceres da Comissão de Veneza como referência, incluindo a Corte Europeia de Direitos Humanos, Parlamento Europeu, Comissão Europeia, Nações Unidas, OCDE, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), ONGs internacionais, e Estados nacionais.[1] O Brasil ingressou na Comissão de Veneza em 2009, sendo um dos cinco países latino-americanos na comissão, ao lado de Chile (2005), Peru (2009), México (2010), e Costa Rica (2016). A Argentina e o Uruguai são observadores na comissão. A comissão possui uma subcomissão específica para a América Latina.

[1] Fonte: Comissão de Veneza. Disponível em: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_references&lang=EN.

A maior parte destes indicadores é de processo, ou seja, medem a ação do Estado no enfrentamento à corrupção. Dois indicadores são de resultado, medindo a confiança da população no governo e no parlamento. Uma comparação destes indicadores no Brasil e na OCDE é apresentada no gráfico 9. O gráfico compara o desempenho do Brasil com o da média da OCDE e com o de alguns outros países, considerando-se a disponibilidade de dados e a necessidade de alguma variação no perfil dos países: a Coreia do Sul se transformou em uma economia avançada em período mais recente que a maior parte dos demais países da OCDE, a Suécia tem pouca tradição de mecanismos abrangentes e profundos anticorrupção, e os Estados Unidos têm dimensão e estrutura federativa semelhantes à do Brasil. Comparações com países específicos são dificultadas pelo fato de haver altas taxas de não-resposta em vários itens para quase todos os países, o que também implica a necessidade de cuidado adicional na interpretação dos dados.

GRÁFICO 9
***Accountability* na elaboração de políticas públicas: desempenho do Brasil e demais países da OCDE**



Fonte: OECD Public Integrity Indicators (2022).

Notas: Países. BRA (Brasil), CHL (Chile), KOR (Coreia do Sul), USA (Estados Unidos). Grupos de indicadores. 1. Regulações sobre governo aberto, 2. Regulações sobre transparência da influência em políticas, 3. Governo aberto na prática, 4. Abertura do processo decisório, 5. Consultas públicas na prática, 6. Conflito de interesses, 7.

Supervisão do financiamento de partidos e campanhas, 8. Lobby, 9. Bases de dados, 10. Consultas sobre projetos de lei, 11. Estabilidade legislativa, 12. Escrutínio de processos legislativos, 13. Financiamento público de partidos políticos, 14. Integridade pós-emprego de ministros, 15. Integridade pós-emprego de altos funcionários, 16. Confiança no governo, 17. Confiança no parlamento.

Estes dados indicam que o Brasil possui um desempenho acima ou próximo da média da OCDE em algumas áreas, mas abaixo dela em outros. Como algumas destas áreas são próximas entre si, uma análise por temas é feita nos próximos parágrafos, divididos entre duas grandes áreas: *i*) *lobby* e influência pública, e *ii*) governo aberto.

5.2.1. *Lobby* e influência pública

As *regulações sobre transparência da influência em políticas* (item 2, gráfico 9) possuem características positivas no Brasil: discriminam situações de incompatibilidade entre funções públicas e outras atividades públicas ou privadas, e estabelecem quarentenas para a realização de atividades privadas por ex-agentes públicos. As regras no país são mais restritas que a média da OCDE quanto ao marco regulatório para o financiamento de campanhas. No Brasil, candidatos à eleição podem ser responsabilizados pessoalmente por violações e receber sanções. Doações anônimas para campanhas são proibidas, e todas as contribuições feitas para partidos políticos e/ou candidatos devem ser registradas. Ademais, 63% dos *recursos para o financiamento de campanhas políticas* foram públicos no Brasil, frente à média de 42% na OCDE (item 13, gráfico 9).

Na área de *supervisão do financiamento de partidos e campanhas* (item 7, gráfico 9), o Brasil possui um órgão independente com mandato para supervisionar o financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais (o TSE), o qual possui auditores certificados em sua folha de pagamento. Contudo, o órgão responsável não publicou o número de violações das regras de financiamento de campanhas, o número de investigações conduzidas, e o detalhamento das sanções aplicadas. Além disso, nem todos os partidos políticos tiveram relatórios financeiros e prestações de contas de campanhas enviados dentro dos prazos definidos em legislação, e nem todos os relatórios estão disponíveis em uma única plataforma *online* e em formato amigável.

O Brasil está acima da média da OCDE quanto à *frequência com que ex-ministros foram contratados por organizações privadas* operando no âmbito da área de competência do ministério, o que a OCDE chama de integridade pós-emprego de ministros (item 14, gráfico 9). Em uma escala de 0 a 100 (sendo 100 a mais positiva), o valor no Brasil foi de 100, frente a uma média da OCDE de 94. Este indicador mede o percentual de ministros empregados por

uma organização do setor privado que atue no âmbito da área de competência do ministério em até dois anos após deixar o posto. Tais práticas indicam riscos de conflitos de interesse e negociação de informações privilegiadas. Estes dados não abrangem, contudo, a *integridade pós-emprego de funcionários de alto escalão* dentro dos ministérios (item 15, gráfico 9), no qual o valor para o Brasil foi de 68, frente a uma média de 88 para a OCDE.

Uma grande deficiência na área é a ausência de definição de atividades de *lobby* e de quais atores são considerados lobistas no marco regulatório brasileiro. Em consequência, não se preveem sanções para os que violam padrões de transparência e integridade das atividades de *lobby*, as quais deveriam estar definidas em lei e serem proporcionais à gravidade da infração. O marco regulatório também não prevê a divulgação de dados de empresas (para que seus proprietários possam ser identificados), o estabelecimento de um registro centralizado, e a acessibilidade destas informações ao público. Faltam também informações sobre a disponibilidade de dados para o público, o que a OCDE denomina de *lobbying safeguards in practice*. Não se sabe, por exemplo, os percentuais de membros da cúpula do governo, funcionários do alto escalão, deputados, e integrantes da cúpula do poder judiciário que submeteram declarações de conflito de interesse. Como referência, a OCDE recomenda que esta taxa deva ser de 100% para membros da cúpula do governo e 90% para deputados. Também não se sabe o percentual destas declarações que foram verificadas pela autoridade responsável (a recomendação da OCDE é de pelo menos 60%), se esta autoridade emitiu recomendações de como resolver casos de conflito de interesse, e se foram aplicadas sanções em casos de descumprimento das obrigações relacionadas a conflitos de interesse.

5.2.2. Governo aberto

O Brasil aderiu em 2019 à Recomendação da OCDE sobre Governo Aberto, lançada pela OCDE em 2017. Nesta área, o Brasil está acima ou próximo da média da OCDE em três indicadores. Primeiro, quanto às *regulações sobre governo aberto* (item 1, gráfico 9). Um aspecto positivo deste marco no Brasil é a previsão de que as instituições públicas e as pessoas que exercem funções públicas são detentoras de informações públicas, e que todos têm direito de acessar informação em todas as formas disponíveis. As únicas restrições de acesso à informação estão discriminadas em lei e se alinham à Convenção de Tromsø, ou seja, o modo *default* é que dados do governo são abertos. O marco regulatório também coloca prazos legais para se processarem pedidos de informação, estabelece que informações devem ser fornecidas no formato solicitado, e não obriga solicitantes a fornecer justificativa para pedidos de acesso

à informação. Caso o pedido não seja atendido, é assegurado o direito de se entrar com recurso em um órgão ou tribunal independente.

Segundo, para além do marco legal, a *prática do governo aberto* é próxima à média da OCDE (item 3, gráfico 9). Há no Brasil um órgão de supervisão responsável por questões de informação pública, uma unidade responsável pela política de dados abertos, e uma função voltada ao monitoramento desta política. O governo também agrega e publica dados estatísticos sobre pedidos de acesso a informações e as respectivas decisões. Há, contudo, algumas deficiências: o conselho gestor ou o chefe do órgão responsável por questões de informação pública não é nomeado por tempo determinado; e não se estabeleceu que ele possa ser destituído apenas em casos estritamente definidos.

Terceiro, a organização de consultas pelos ministérios é deficiente, como observado no indicador de *consultas públicas na prática* (item 5, gráfico 9). Os ministérios frequentemente não tornam públicos projetos de lei para que estes sejam submetidos a consultas públicas e não produzem relatórios sobre os resultados de consultas públicas realizadas (contendo comentários enviados e como estes foram respondidos).

Quanto aos *bancos de dados* (item 9, gráfico 9) cerca de metade dos quesitos do *survey* enviados pela OCDE não foram respondidos pelo governo brasileiro. Contudo, respondeu-se nos *surveys* que o governo publica versões consolidadas de todas as leis primárias, das propostas legislativas enviadas ao parlamento, do orçamento público, dos editais de compras públicas, dos resultados das últimas eleições nacionais, e dos pedidos de informação do público. Não foram respondidos se os seguintes itens possuem informações plenamente disponibilizadas ao público, embora alguns deles sejam de fato adotados pelo governo brasileiro: agendas de reuniões do governo e de ministros; dados sobre *lobby*, incluindo informações sobre a identidade e área de atuação de lobistas; salários de agentes públicos; declarações patrimoniais de agentes públicos; declarações de interesse de agentes públicos; e registros de empresas e cadastro de terras. Contudo, mesmo considerando-se os itens não respondidos, o Brasil não está distante da média dos países da OCDE.

O *processo decisório na área de governo aberto* (item 4, gráfico 9) é em parte deficiente no Brasil, embora falte informação que permita uma melhor comparação das práticas no Brasil com as de outros países da OCDE. Sabemos que as agendas dos ministros não são disponibilizadas ao público de maneira adequada, nem sempre especificando-se quem foi recebido pelos ministros, em que capacidade, o tópico discutido durante as reuniões, e se registros (na forma de atas) das decisões acordadas nestas reuniões são rotineiramente mantidos.

6 RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS

O Brasil possui um sólido arranjo formal de enfrentamento a corrupção, abrangendo leis, normas, procedimentos e organizações nos três poderes. Contudo, ao se considerar as recomendações da OCDE, o Brasil avançou apenas recentemente na promoção da integridade pública, a qual busca mudar normas sociais e culturas organizacionais no Estado, ao invés de focar apenas em medidas de transparência, monitoramento e controle. Este avanço também é recente, contudo, em quase todos os países da OCDE.

Um outro ponto de destaque são as dificuldades de implementação e monitoramento da implementação das políticas no Brasil. O país não carece de arranjos formais, frequentemente adotados de forma ágil pelo governo brasileiro, mas a implementação ocorre de forma bastante mais lenta e muitas vezes deficiente. Como exemplo, há normas no país a respeito da divulgação de agendas públicas de autoridades, mas estas nem sempre são cumpridas de maneira adequada.

6.1. Recomendações para autoridades, diplomatas, ou outros servidores negociando ou trabalhando em contato direto com a OCDE

- A grande saliência política da corrupção, bem como a necessidade de políticas anticorrupção e de promoção da integridade, é relativamente recente – datando de meados dos anos 1990. Embora haja um longo caminho a ser percorrido, muito foi feito desde então no Brasil, em outros países e na própria OCDE, especialmente ao se considerar que a trajetória é relativamente curta em comparação às de outras políticas. Experiências e evidências empíricas seguem sendo acumuladas, mas não no mesmo nível de políticas como educação, saúde, política fiscal, dentre outras.
- Enfatizar que os valores dos indicadores no Brasil encontram-se próximos aos da média da OCDE quanto aos marcos regulatórios, mas ainda há carências na implementação e acompanhamento da implementação. Contudo, há também grande divergência entre países da OCDE: alguns, como o Reino Unido, possuem arranjos institucionais amplos e profundos, enquanto outros, como a Suécia, possuem arranjos bastante limitados.
- Enfatizar que, na área de medidas anticorrupção e de promoção da integridade pública, a relação entre a OCDE e o Brasil é próxima e visa o longo prazo. O ponto focal desta relação no Brasil é a CGU, a qual possui contato permanente com a OCDE, tendo solicitado à OCDE a realização de avaliações e tendo adaptado políticas no Brasil a

partir de sugestões da OCDE. A área de integridade pública no Brasil foi criada e se mantém, em grande medida, usando-se como referência as recomendações da OCDE, o que ocorreu mesmo entre governos com orientações políticas bastante distintas.

- Para além do contato direto com a OCDE, o Brasil é membro da Comissão de Veneza, a qual tem como objetivo promover a democracia, os direitos humanos, e o estado de direito. Dentre os trabalhos da Comissão, há recomendações quanto ao financiamento e transparência de partidos políticos e campanhas eleitorais, as quais são seguidas pelo Brasil, embora haja espaço para melhoria na divulgação de informações pelo governo brasileiro.

6.2. Recomendações para autoridades e gestores trabalhando nas áreas de medidas anticorrupção e promoção da integridade pública no Brasil

- A OCDE é uma referência na área, e suas recomendações devem ser consideradas, mantendo-se é claro a avaliação crítica da pertinência de se adotá-las integralmente ou parcialmente no Brasil.
- Adotar com urgência a regulamentação da atividade de *lobby* no Brasil com o objetivo de ampliar a transparência nas relações entre políticos, gestores e o setor privado.
- Ampliar a transparência das agendas ministros e funcionários do alto escalão do governo.
- Rever os períodos de quarentena de agentes públicos, os quais devem ser estendidos a fim de diminuir os riscos de conluio entre agentes públicos e privados.

REFERÊNCIAS

ASTHANA, ANAND N. 2008. “Decentralisation and corruption: evidence from drinking water sector”. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice* 28 (3). Wiley Online Library: 181–89.

BESLEY, TIMOTHY, e STEPHEN COATE. 2003. “Elected versus appointed regulators: Theory and evidence”. *Journal of the European Economic Association* 1 (5). Oxford University Press: 1176–1206.

CARPENTER, DANIEL, e DAVID A. MOSS. 2013. *Preventing regulatory capture: special interest influence and how to limit it*. New York: Cambridge University Press.

COHEN, JEFFREY E. 1986. “The Dynamics of the" Revolving Door" on the FCC”. *American Journal of Political Science*. JSTOR, 689–708.

COLLIGNON, STEPHAN, e VITTORIO ALLEGRI. 2016. “‘Tigers and Flies’: the ancient roots of Xi Jinping’s anti-corruption campaign.” *Trento: School of International Studies*, nº 3: 49.

CULPEPPER, PEPPER D. 2010. *Quiet politics and business power: Corporate control in Europe and Japan*. Cambridge University Press.

DELLA PORTA, DONATELLA, e ALBERTO VANNUCCI. 2007. “Corruption and anti-corruption: The political defeat of ‘Clean Hands’ in Italy”. *West European Politics* 30 (4). Taylor & Francis: 830–53.

———. 2012. “When anti-corruption policy fails: The Italian case eighteen years after the Mani Pulite Investigations”. *The social construction of corruption in Europe*. Ashgate Burlington, VT, 133–64.

ESTACHE, ANTONIO, e LIAM WREN-LEWIS. 2011. “Anti-corruption policy in theories of sector regulation”. Em *International Handbook on the Economics of Corruption*, 2:269–99. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar.

FAURE-GRIMAUD, ANTOINE, e DAVID MARTIMORT. 2003. “Regulatory inertia”. *Rand Journal of Economics*. JSTOR, 413–37.

FUKUYAMA, FRANCIS. 2014. *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy*. Farrar, Straus and Giroux.

HELLMAN, JOEL S., GERAINT JONES, e DANIEL KAUFMANN. 2000. “Seize the state, seize the day: State capture, corruption and influence in transition”. *Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition (September 2000)*.

HIRIART, YOLANDE, e DAVID MARTIMORT. 2012. “How much discretion for risk regulators?” *The RAND Journal of Economics* 43 (2). Wiley Online Library: 283–314.

HUNTINGTON, SAMUEL P. 2006. *Political order in changing societies*. Yale University Press.

Joel, Hellman, e Daniel Kaufmann. 2001. “Confronting the challenge of state capture in transition economies”. *Finance and Development* 38 (3): 31–35.

KAUFMANN, DANIEL. 1997. “Corruption: the facts”. *Foreign policy*. JSTOR, 114–31.

———. 2003. “Anti-corruption within a broader developmental and governance perspective: some lessons from empirics and experience (statement at the High Level Political Signing Conference for the United Nations Convention Against Corruption, held in Merida, Yucatan, Mexico)”. https://www.un.org/webcast/merida/statements/world031209en.htm.

KAUFMANN, DANIEL, e PAUL SIEGELBAUM. 1997. “Privatization and corruption in transition economies”. *Journal of International affairs*. JSTOR, 419–58.

KAUFMANN, DANIEL, e SHANG-JIN WEI. 1999. *Does “grease money” speed up the wheels of commerce?* National bureau of economic research Cambridge, Mass., USA.

KICKBACK. 2022. “Daniel Kaufmann & Liz Dávid-Barrett on state capture”. KickBack - The Global Anticorruption Podcast. Acesso em novembro 22. https://open.spotify.com/episode/2nn1gr4DqqZMBmxnrvcivZ.

LAFFONT, JEAN-JACQUES, e DAVID MARTIMORT. 1999. “Separation of regulators against collusive behavior”. *The Rand journal of economics*, 232–62.

LEAVER, CLARE. 2009. “Bureaucratic minimal squawk behavior: Theory and evidence from regulatory agencies”. *American Economic Review* 99 (3). American Economic Association: 572–607.

LEFF, NATHANIEL H. 1964. “Economic development through bureaucratic corruption”. *American behavioral scientist* 8 (3). Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA: 8–14.

LIPTAK, ADAM. 2022. “Supreme Court Seems Poised to Limit Public Corruption Cases”. *The New York Times*, novembro 28, seç. Politics. https://www.nytimes.com/2022/11/28/us/politics/supreme-court-corruption-cuomo.html.

LITMAN, LEAH. 2020. “The Supreme Court Says Sorry, It Just Can’t Help With Political Corruption”. *The Atlantic*, maio 8, seç. Ideas. https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/05/supreme-court-embracing-deep-cynicism-about-world/611374/.

MAURO, PAOLO. 1995. “Corruption and growth”. *The quarterly journal of economics* 110 (3). MIT Press: 681–712.

MORAES, RODRIGO FRACALOSSI DE. 2019. “Agrotóxicos no Brasil: padrões de uso, política da regulação e prevenção da captura regulatória”. *Texto para Discussão* 2506 (Ipea). http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2506.pdf.

MYBURGH, PIETER-LOUIS. 2017. *The Republic of Gupta: a story of state capture*. Penguin Random House South Africa.

OECD. 2017. “OECD Recommendation on Public Integrity”. OECD Publishing. https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/.

———. 2020. “OECD Public Integrity Handbook”. OECD Publishing. https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/oecd-public-integrity-handbook-ac8ed8e8-en.html.

———. 2021. “Fortalecendo a integridade pública no Brasil: consolidando as políticas de integridade no Poder Executivo Federal”. OECD Publishing. https://www.oecd.org/gov/fortalecendo-a-integridade-publica-no-brasil-5414ae92-pt.htm.

OLSON, MANCUR. 2009. *The logic of collective action*. Vol. 124. Harvard University Press.

PETER, CAMAREN, HANNAH FRIEDENSTEIN, HAROON BHORAT, IVOR CHIPKIN, LUMKILE MONDI, MARK SWILLING, MBONGISENI BUTHELEZI, MZUKISI QOBO, NICKY PRINS, e SIKHULEKILE DUMA. 2018. *Shadow state: The politics of state capture*. NYU Press.

ROSE-ACKERMAN, SUSAN. 1975. "The economics of corruption". *Journal of public economics* 4 (2). Elsevier: 187–203.

———. 2018. "Corruption & purity". *Daedalus* 147 (3). MIT Press One Rogers Street, Cambridge, MA 02142-1209, USA journals-info …: 98–110.

ROSE-ACKERMAN, SUSAN, e BONNIE J. PALIFKA. 2016. *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge university press.

ROTHSTEIN, BO. 2021. *Controlling corruption: The social contract approach*. Oxford University Press, USA.

ROTHSTEIN, BO, e JAN AN TEORELL. 2008. "What is quality of government? A theory of impartial government institutions". *Governance* 21 (2). Wiley Online Library: 165–90.

ROTHSTEIN, BO, e DAVIDE TORSELLO. 2013. "Is corruption understood differently in different cultures? Anthropology meets Political Science".

SEQUEIRA, SANDRA, e SIMEON DJANKOV. 2014. "Corruption and firm behavior: Evidence from African ports". *Journal of International Economics* 94 (2). Elsevier: 277–94.

SVENSSON, JAKOB. 2005. "Eight questions about corruption". *Journal of economic perspectives* 19 (3). American Economic Association: 19–42.

THE WORLD BANK. 1997. "Helping countries combat corruption: the role of the World Bank". 24687. Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network. The World Bank. http://documents1.worldbank.org/curated/en/799831538245192753/pdf/Helping-Countries-Combat-Corruption-The-Role-of-the-World-Bank.pdf.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2023. “What is corruption?” https://www.transparency.org/en/what-is-corruption.

VANNUCCI, ALBERTO. 2009. “The controversial legacy of ‘Mani Pulite’: A critical analysis of Italian corruption and anti-corruption policies”. *Bulletin of Italian politics* 1 (2): 233–64.

WALDMAN, PAUL. 2020. “Our courts also have a big corruption problem”. *The Washington Post*, março 5, seç. Opinion (The Plum Line). https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/03/05/our-courts-also-have-big-corruption-problem/.

WILSON, JAMES Q. 1980. “The politics of regulation”. Em *The Political Economy: readings in the politics and economics of American public policy*, organizado por Thomas Ferguson e Joel Rogers, 82–103. ME Sharpe.

WOLFENSOHN, JAMES D. 1996. “Annual Meetings Address”. The World Bank. http://documents1.worldbank.org/curated/en/135801467993234363/pdf/People-and-development-annual-meetings-address-by-James-D-Wolfensohn-President.pdf.