

BRASIL NOS INDICADORES DE GOVERNANÇA DE INFRAESTRUTURA DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO^{1,2}

Fabiano Mezadre Pompermayer³

SINOPSE

No processo de adesão do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), um dos pontos relevantes é como o país se compara aos atuais membros da organização, considerando os indicadores por ela monitorados. Na área de infraestrutura, os indicadores da OCDE mais adequados ao processo são os de *governança de infraestrutura*. Este artigo apresenta um resumo da comparação do Brasil com a OCDE nesses indicadores, em que se demonstra que o país está bem próximo à média da OCDE. Além do próprio processo de adesão, as análises contribuem para a discussão de adoção de boas práticas internacionais de gestão de infraestrutura, na busca de aumentar a efetividade das entregas de projetos de infraestrutura pelo governo e melhorar os serviços de infraestrutura à população.

Palavras-chave: infraestrutura; governança; OCDE.

1 A GOVERNANÇA COMO MEIO DE PRODUZIR INFRAESTRUTURA DE QUALIDADE

Este artigo apresenta a situação do Brasil em comparação aos países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com respeito aos seus indicadores de *governança da infraestrutura*, que têm estreita relação com uma das áreas de política priorizadas pelo Conselho de Ministros da organização na avaliação do país a se tornar membro, conforme o documento *Roadmap for the OECD Accession Process of Brazil* (OECD, 2022). Na área de infraestrutura, o documento coloca a questão: 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 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.⁴ Os princípios de 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;

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/radar73art4>

2. Este estudo faz parte de um amplo projeto de comparação do Brasil com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) nos indicadores por ela monitorados em várias áreas de economia, meio ambiente, governo, inclusão social, entre outras – projeto Indicadores Quantitativos da OCDE e o Brasil.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diset/Ipea). E-mail: fabiano.pompermayer@ipea.gov.br.

4. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/programs/quality-infrastructure-investment-partnership/qii-principles#1>.

- 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 o *Implementation Handbook for Quality Infrastructure Investment* (OECD, 2021), 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-se de suas *Recomendações sobre Governança de Infraestrutura*,⁵ descritas como guia prático para se estabelecerem processos de decisão para investimentos em infraestrutura que sejam eficientes, transparentes e responsáveis.

Com base nesse entendimento, a OCDE desenvolveu um conjunto de ferramentas para avaliar o nível de governança de infraestrutura de seus países-membros.⁶ Para tanto, elencou dez pilares:

- 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.

2 INDICADORES DE GOVERNANÇA DE INFRAESTRUTURA DA OCDE

Em 2020, a OCDE realizou uma enquete 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.⁷ Em 2022, uma enquete bastante semelhante foi realizada pela OCDE e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, mas englobando os países da América Latina e o 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 este artigo. Adicionalmente, a OCDE disponibilizou a metodologia que transforma as respostas dadas no questionário da enquete em notas que compõem os indicadores (subpilares) de cada pilar.

Dessa forma, foi possível emular o resultado do Brasil em cada pilar e subpilares de governança da infraestrutura da OCDE. Adicionalmente, como desde a publicação dos dez 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

5. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/infrastructure-governance/recommendation/>.

6. Disponível em: <https://infrastructure-toolkit.oecd.org/>.

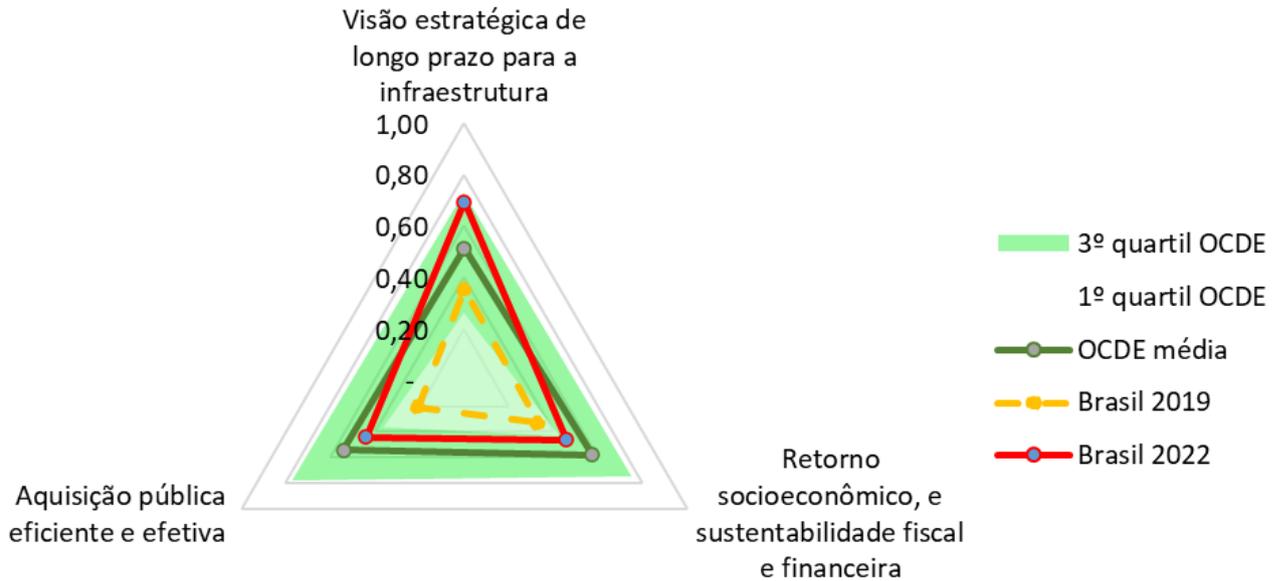
7. Disponível em: https://qdd.oecd.org/data/GOV_INFRA.

apresentados a seguir, em comparação aos resultados da média da OCDE, do 1º quartil e do 3º quartil.⁸ Cabe ressaltar que é uma enquete sobre a adoção ou não das práticas recomendadas, sem, ao menos por enquanto, avaliar se estão produzindo melhores ativos e serviços de infraestrutura em cada país.

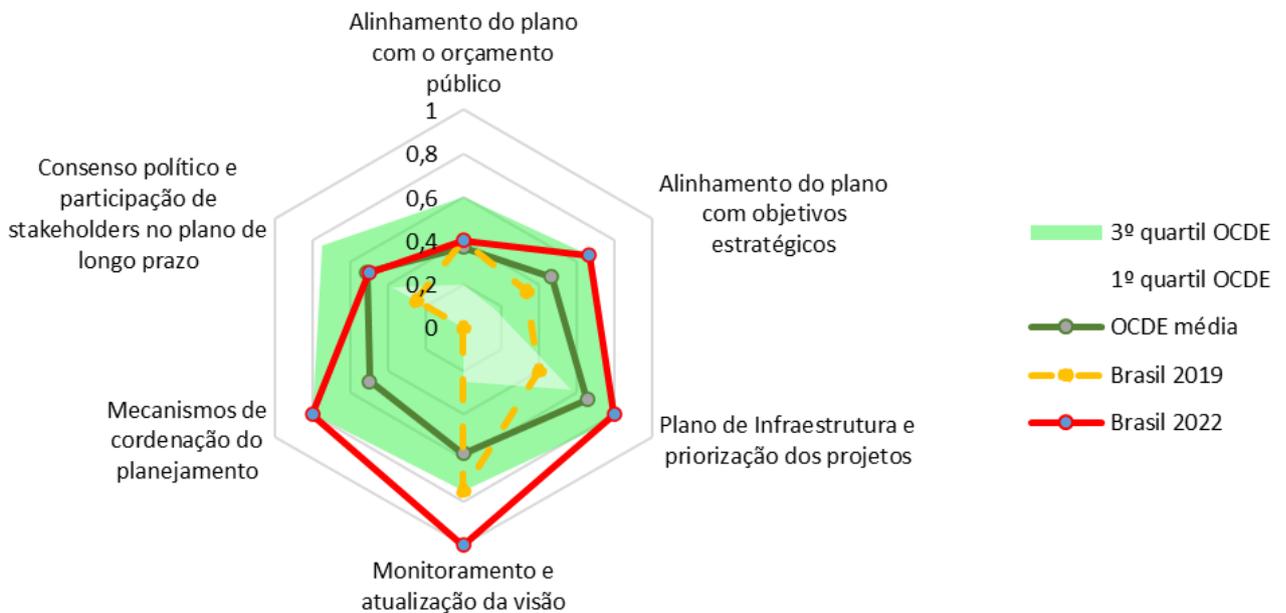
GRÁFICO 1

Indicadores de governança da OCDE – Brasil e OCDE

1A – Pilares

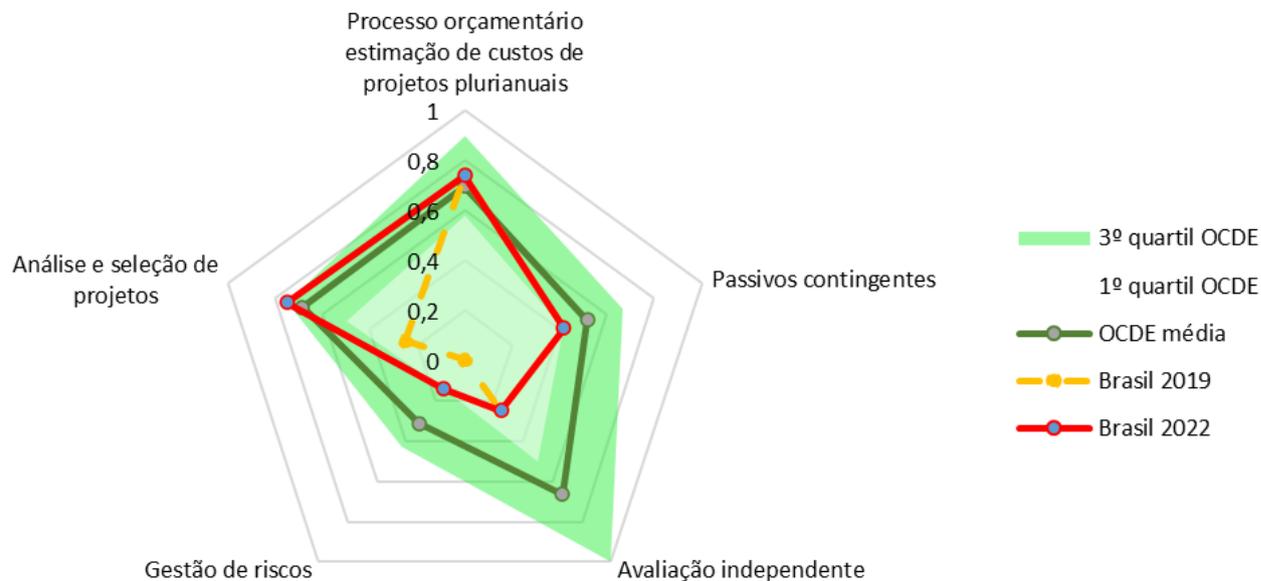


1B – Pilar: visão estratégica de longo prazo para a infraestrutura

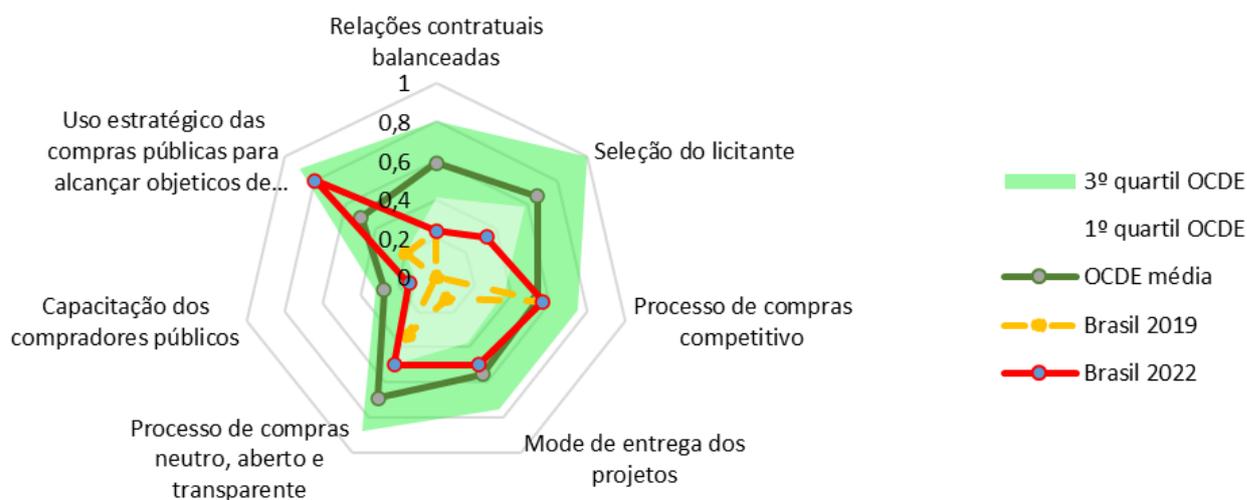


8. Metodologia de cálculo e resultado detalhado dos indicadores estarão disponíveis no relatório completo do projeto Indicadores Quantitativos da OCDE e o Brasil.

1C – Pilar: retorno socioeconômico e sustentabilidade fiscal e financeira



1D – Pilar: aquisição pública eficiente e efetiva



Fonte: OCDE. Disponível em: <https://infrastructure-toolkit.oecd.org/>; e https://qdd.oecd.org/data/GOV_INFRA.

Elaboração do autor.

Obs.: Ilustrações cujos layouts e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

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 e 3 – retorno socioeconômico e sustentabilidade fiscal e financeira; e 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 (em uma escala entre 0 e 1). Ou seja, trata-se de uma agenda de promoção de boas práticas entre os próprios países da OCDE, na qual o Brasil se encontra bem-posicionado, acompanhando as mais recentes recomendações do G20 e da própria OCDE.

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 subpilares também é baixa, indicando ser também uma carência nos países-membros.

No segundo pilar, o Brasil só se colocou melhor que a média da OCDE em dois subpilares. Em *passivos contingentes e gestão de riscos*, as notas de ambos são baixas. Por sua vez, em relação ao subpilar *avaliação independente*, a nota média da OCDE é elevada, o que indica a necessidade de esforço específico do Brasil.

No terceiro pilar, assim como no segundo, o Brasil se colocou melhor que a média da OCDE em apenas dois subpilares. Apesar do bom avanço após a nova Lei de Compras Públicas (Lei nº 14.133/2021), as notas do Brasil ainda estão muito baixas em *relações contratuais balanceadas*, *seleção do licitante* e *capacitação dos compradores públicos*. Neste último, entretanto, a nota média da OCDE também é bem baixa.

Nos resultados anteriormente apresentados, também chama atenção a melhora significativa dos indicadores do Brasil entre 2019 e 2022. As medidas recentes do governo brasileiro que, em tese, levariam o país a se aproximar dos dez princípios recomendados pelo G20, refletidas nos indicadores da OCDE, foram: i) publicação de guias e manuais de avaliação e estruturação de projetos de infraestrutura (Brasil, 2022a; 2022b); ii) instituição de comitê interministerial para elaboração de plano integrado de infraestrutura (Brasil, 2020); e iii) nova lei de contratações públicas e suas regulamentações (Brasil, 2021). Em sua maioria, são medidas que disponibilizam ao gestor público metodologias e ferramentas para melhor governança dos investimentos em infraestrutura, mas que, por não serem mandatórias, não vinculam a sua utilização. Ainda são passos iniciais para a implementação de um modelo de governança de infraestrutura alinhado às recomendações do G20 e da OCDE. Dessa forma, o esforço de adoção dessas práticas deve ser continuado, a fim de que o impacto final de obtenção de infraestrutura de qualidade seja de fato alcançado.

3 ALÉM DA ADESÃO À OCDE, COMO A GOVERNANÇA CONTRIBUI PARA O BRASIL MELHORAR SUA INFRAESTRUTURA

Como visto, nesses indicadores de governança de infraestrutura propostos pela OCDE, o Brasil se encontra em condição similar à média dos países-membros. Com isso, nesse quesito, o Brasil não deve ter dificuldades no processo de adesão à organização. Contudo, a adoção das práticas recomendadas pela OCDE na governança de infraestrutura deve trazer ganhos ao país independentemente de sua adesão, pois são práticas com boas evidências de que sua utilização promove a criação de ativos de infraestrutura com qualidade e custos adequados, melhorando os serviços de infraestrutura.

Ao considerar o hiato de infraestrutura do país, muitos projetos devem ser desenvolvidos. Conforme o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (Brasil, 2021), são necessários investimentos anuais de cerca de 3% do produto interno bruto (PIB) do país, 50% acima da média observada de 2% do PIB nas últimas duas décadas. O estoque de infraestrutura do país está em torno de 40% do PIB, bem abaixo da média de 60% do PIB de outros países. Ou seja, por necessitarmos de muito mais investimento em infraestrutura que os países da OCDE, a aplicação dessas práticas traz potencialmente mais benefícios aqui.

O primeiro pilar proposto pela OCDE, por exemplo, de se ter uma *visão estratégica de longo prazo para a infraestrutura*, é o ponto de partida para a ampliação dos ativos de infraestrutura, por identificar as necessidades e como priorizar os investimentos. Isso envolve não apenas aqueles a serem executados diretamente pelo governo, mas também aqueles via parceiros privados, garantindo alinhamento entre eles. O fato de o Brasil já desenvolver planos setoriais pelo governo federal, como em energia, transportes e recursos hídricos, com priorização dos projetos alinhados aos objetivos estratégicos de cada setor, é a base para se desenhar as políticas públicas de investimentos. Adicionalmente, a instituição do Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura e do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura, pelo Decreto Federal nº 10.526/2020, permitiu o alinhamento entre os diversos setores e a discussão estruturada de sinergias e conflitos entre os planos setoriais. Esse decreto,

entretanto, foi revogado em agosto de 2023, sem ter sido criada, até o momento da elaboração deste artigo, uma entidade com atribuições equivalentes às do Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura.

O segundo pilar, por sua vez, reforça a necessidade de discussão da sustentabilidade fiscal e financeira dos projetos, submetendo-os a avaliações prévias de retorno socioeconômico e de riscos. Projetos de investimento público que passem por tais análises prévias chegam mais robustos às fases de execução, menos sujeitos a interrupções por insuficiência orçamentária, conflitos sociais e ambientais e aumentos de custos imprevistos. Para tanto, foram desenvolvidos guias de avaliação socioeconômica e de estruturação de projetos com base nas boas práticas internacionais (Brasil, 2022a; 2022b). Ainda que seu uso não seja obrigatório, espera-se que os órgãos públicos de infraestrutura os adotem para evitarem problemas futuros com os projetos, aumentando as entregas à sociedade.

O terceiro pilar aborda os processos de contratações públicas, o que envolve também as concessões e parcerias público-privadas. A utilização de processos competitivos mais abertos, neutros e transparentes, contratos bem balanceados e com incentivos adequados, além de critérios de seleção baseados nos custos ao longo do ciclo de vida do ativo e na capacitação técnica do fornecedor, levariam tanto a maior economia aos cofres públicos como a melhores serviços prestados aos cidadãos. A nova Lei de Compras Públicas (Lei nº 14.133/2021) traz vários dos mecanismos propostos pela OCDE, o que deve gerar ganhos relevantes nos próximos anos.

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 acesso 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

- BRASIL. Sobre o CIP-Infra. **Gov.br**, 15 dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/comite-interministerial-de-planejamento-da-infraestrutura>.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 1º abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.
- BRASIL. **Estruturação de propostas de investimento em infraestrutura**: modelo de cinco dimensões. Brasília: SDI/SEPEC/ME; BID; IPA-UK, 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**. 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/guia-acb.pdf/view>.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Implementation handbook for quality infrastructure investment**: supporting a sustainable recovery from the covid-19 crisis. Paris: OECD, 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/finance/oecd-implementation-handbook-for-quality-infrastructure-investment.htm>.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Roadmap for the OECD accession process of Brazil. *In*: MEETING OF THE COUNCIL AT MINISTERIAL LEVEL, 2022, Paris. **Anais...** Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/Roadmap-OECD-Accession-Process-brazil-EN.pdf>.