ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	**INTRODUÇÃO**
Autor(es)	Rodrigo Fracalossi de Moraes Alketa Peci Fabiano Mezadre Pompermayer Leandro Freitas Couto Lucas Trentin Rech Sarah Marinho
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350790intro

Título do livro	**Indicadores Quantitativos da OCDE e o Brasil: governança pública**
Organizador	Renato Baumann
Volume	3
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2024
Edição	1a
ISBN	9786556350790
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350790

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024
© Nações Unidas 2024
LC/BRS/TS.2024/7

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: https://repositorio.ipea.gov.br/ e https://www.cepal.org/es/publications

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 e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ou as dos países que representa.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas. Os Estados-membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir este estudo sem autorização prévia. É solicitado, apenas, que mencionem a fonte e informem à CEPAL sobre essa reprodução.

Este estudo foi elaborado no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a CEPAL e o Ipea.

INTRODUÇÃO

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

Organizações públicas de qualidade aumentam a probabilidade de as sociedades atingirem resultados econômicos e sociais positivos, incluindo a redução da pobreza, o desenvolvimento sustentável e a 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 e entregar serviços de qualidade à população, seja por falta de recursos, seja por políticas mal desenhadas e/ou mal 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. Formuladores de políticas devem ser capazes de responder a mudanças na sociedade, em que novas demandas surgem e outras podem desaparecer.

Ao longo das últimas três décadas, temas de governança pública ganharam espaço na agenda de organizações regionais e multilaterais. Alguns temas que

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e doutor em relações internacionais pela Universidade de Oxford. *E-mail*: rodrigo.moraes@ipea.gov.br.

2. Consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); professora titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (Ebape/FGV) no Rio de Janeiro; e presidenta da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad). *E-mail*: alketa.peci@fgv.br.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea na área de infraestrutura econômica; e doutor em engenharia de produção pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). *E-mail*: fabiano.pompermayer@ipea.gov.br.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: leandro.couto@ipea.gov.br.

5. Doutor em economia; e professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Bahia (PPGE/UFBA). *E-mail*: lucas.rech@ufba.br.

6. Consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); professora de direito dos negócios na Fundação Getulio Vargas (FGV) de São Paulo; coordenadora de projetos no FGV Cidades; doutora em direito comercial pela Universidade de São Paulo (USP); mestra em pesquisa jurídica avançada pela Wisconsin Law School; mestra em direito e desenvolvimento pela FGV; e bacharela em direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). *E-mail*: sarah.marinho@fgv.br.

passaram por esse processo foram o tamanho ótimo do Estado, o escopo de suas atividades, políticas fiscais, tributação, políticas de compras públicas, transparência e medidas anticorrupção. Diversos desses temas foram objeto de tratados internacionais e/ou tornaram-se centrais nas agendas de organizações internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a União Europeia e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os mecanismos de difusão dessas "fontes" de políticas para os países-alvo são vários, incluindo empréstimos com condicionalidades, acordos de livre-comércio, assistência ao desenvolvimento, contatos diretos entre autoridades, contatos entre burocracias e recomendações de políticas.

Entre 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 a governança pública e trabalhar de forma sistemática com o tema a partir do final dos anos 1990. Essa 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 dessas 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, entre 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 rechaçadas por serem "de fora". Devem ser objeto de análise cuidadosa, examinando-se seus impactos diretos e indiretos e avaliando-se a pertinência de serem adotadas – considerando-se, é claro, possíveis *trade-offs*.

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

Os 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.

Indicadores são, ainda, passíveis de melhorias, de forma a refletir com mais precisão o fenômeno que se busca medir.

Este livro faz essa 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 capítulo, 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 capítulo é resumido nos parágrafos seguintes, os quais servem como introdução para cada área analisada.

O capítulo 1 mapeia as quatro principais dimensões da governança orçamentária, tal como categorizadas por Paulo Bijos, em 2014,[7] tendo como base os dez princípios de governança orçamentária propostos pela OCDE. O capítulo está dividido em oito seções. As quatro primeiras, após a introdução, tratam das quatro dimensões da governança orçamentária, a saber: programática, participativa, de *accountability* e fiscal. As três últimas seções colocam os debates possíveis: a seção 6 demonstra algumas diferenças e similaridades entre as concepções da OCDE e concepções acadêmicas; a seção 7 discute os desafios à administração pública brasileira; e a seção 8 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 prazos, os instrumentos de planejamento adotados no Brasil e aqueles recomendados pela OCDE. A capacidade de o Plano Plurianual (PPA) e de instrumentos de mais longo prazo – como a estratégia federal de desenvolvimento (EFD) – influenciarem o orçamento variou ao longo do tempo e vem 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 dessas

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

duas formas de orçamento propostas pela OCDE, o Brasil já teve experiências similares à orçamentação por gênero. A ausência ou o uso limitado desses instrumentos são, além disso, observados em vários países da OCDE.

Na dimensão participativa, demonstra-se que, em relação aos países da OCDE, o Brasil está bem posicionado. São utilizados os Indicadores de Política e Governança Regulatória (Indicators of Regulatory Policy and Governance – iREG) da OCDE e os *rankings* de transparência e participação da International Budget Partnership (IBP). No iREG, o Brasil se encontra em posição melhor que a média da OCDE. Todavia, apresenta *score* insuficiente (como toda a amostra coletada pela IBP) no *ranking* de participação popular, além de estar em posição desfavorável em relação à média dos membros da OCDE listados. Já no *ranking* internacional da transparência orçamentária, o Brasil se encontra em excelente posição e supera a média dos países da OCDE listados.

Com relação à dimensão de *accountability*, o Brasil, a partir da crise fiscal de 2015-2016, criou, como sugerido pela OCDE, sua instituição fiscal independente (IFI), que hoje tem mais autonomia e funções que a média das 39 IFIs existentes. Em contrapartida, a revisão de gastos (*spending review*), proposta pela organização, ainda carece de institucionalidade.

Quanto à dimensão fiscal, apresentamos uma discussão sobre as recentes mudanças de regime fiscal no Brasil, sobretudo a partir do trabalho de Carlos Barcelos, Leandro Couto e Paulo Calmon, de 2022,[8] 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 do Leste Europeu), método que nos permitiu captar com mais precisão a relação entre as variáveis. A partir disso, o Brasil está 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 da literatura abordando o 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

8. Barcelos, C. L. K.; Couto, L. F.; Calmon, P. du P. Mudanças recentes na governança orçamentária federal: um novo regime a partir da Emenda Constitucional nº 95? *In*: Couto, L.; Rodrigues, J. (Org.). *Governança orçamentária no Brasil*. Brasília: Ipea, 2022. p. 77-104.

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 do capítulo 1, 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 ou como as prescrições da organização podem auxiliar o país. Por fim, o capítulo faz um conjunto de recomendações à administração pública brasileira e sugestões aos negociadores que lidam com as relações entre o Brasil e a OCDE.

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 dez 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 diferentes da 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 compõem o Service Trade Restrictiveness Index – STRI) e distorções de mercado causadas pela intervenção governamental com compras públicas (que compõem o índice Product Market Regulation – PMR). Contudo, na área de governança pública, a OCDE levanta principalmente dados qualitativos em estudos de casos 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 ao padrão de informação da OCDE no tema.

Apesar das mudanças de foco nas publicações sazonais, há indicadores recorrentes que oferecem análises transversais, por exemplo, na área de compras estratégicas, que tem seu foco recalibrado sazonalmente e ilumina outras áreas, como de promoção da integridade e de conduta empresarial responsável. Os indicadores de digitalização em compras públicas oferecem reflexões especiais sobre capacidades governamentais na área, e os indicadores de eficiência são muito próximos, por vezes confundindo-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 ter especial atenção com ferramentas digitais, capacidades e eficiência em compras públicas, assim como compras estratégicas. Além disso, outras leis pontuais, mas relevantes, continuarão em vigor, e é importante manter atualizado seu potencial para situar o Brasil na área de compras estratégicas, especialmente se temas como o apoio à inovação e pequenas e médias empresas ganharem mais relevância.

O capítulo 3 trata da agenda de melhoria regulatória, a qual tem como principal objetivo aprimorar o processo de tomada de decisão governamental, focando em desenho, adoção, revisão e *enforcement* das regulamentações (novas ou já existentes), assegurando que o arcabouço regulatório funcione como foi 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 foco das recomendações de política e governança regulatória da OCDE.

Os iREGs da OCDE focam principalmente 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* (revisões por pares) da OCDE exploram diversas dimensões de política e governança regulatória, refletindo o escopo mais abrangente da agenda de melhoria regulatória.

A OCDE atualizou os iREGs para a América Latina em 2019. Esse indicador foi construído com base em um questionário realizado pela OCDE em cooperação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (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*. É 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, tornaram-se um *locus* privilegiado de adoção da agenda de melhoria regulatória. Embora isso possa ter contribuído para a vitalidade dos reguladores econômicos brasileiros (consultar capítulo 4), também vem impedindo um adequado posicionamento dos instrumentos de governança regulatória no governo como um todo.

Entre as recomendações, destaca-se a reavaliação da posição e do *locus* institucional para coordenar a política de melhoria regulatória como um todo e a necessidade de reposicionar o esforço dessas 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 recursos públicos escassos e evitará um uso apenas formal dos instrumentos de governança regulatória, o que tem um potencial transformador da cultura do setor público.

A governança dos reguladores econômicos, tema central da área de governança pública na OCDE, é o objeto do capítulo 4. 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 –, justifica 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 dessas dimensões, são desenvolvidos indicadores, os quais são aferidos como parte do questionário PMR (PMR *survey*). A parte de governança dos reguladores é respondida por tomadores de decisão em agências reguladoras e/ou ministérios de supervisão, e 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 a cultura e as dinâmicas reais de independência e prestação de contas, para além dos mecanismos formais que acabam sendo o principal ponto dos questionários.

A análise comparativa dos indicadores de independência e *accountability vis-à-vis* países-membros da OCDE confirma uma posição forte dos reguladores federais brasileiros. Destaca-se, particularmente, o desempenho das áreas de energia e telecomunicações, em que agências como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) se consolidaram como órgãos cuja independência e *accountability* são asseguradas por uma série de dispositivos legais inovadores.

As agências reguladoras foram o principal *locus* 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 (por meio da introdução da AIR, da agenda regulatória, de consultas públicas, entre outras) e governança regulatória ajudou a consolidar os órgãos reguladores brasileiros ao longo dos últimos anos.

Entre as principais recomendações, o capítulo 4 indica a necessidade de consolidação de um *locus* 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.

O capítulo 5 discute temas de infraestrutura. Nessa área, o documento *Roadmap for the OECD Accession Process of Brazil* aponta 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 Grupo dos Vinte (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

(*quality infrastructure investment* – QII) se baseiam 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: i) maximizar o impacto positivo da infraestrutura para alcançar crescimento e desenvolvimento sustentáveis; ii) aumentar a eficiência econômica em vista do custo do ciclo de vida; iii) integrar considerações ambientais na infraestrutura; iv) construir resiliência contra desastres naturais; v) integrar considerações sociais no investimento em infraestrutura; e vi) 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 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. Para tanto, elencou dez pilares, conforme a seguir.

1) Desenvolver uma visão estratégica de longo prazo para a infraestrutura.
2) Proteger a sustentabilidade fiscal, a acessibilidade e o 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.
10) Fortalecer a resiliência de infraestruturas críticas.

Em 2020, a OCDE realizou um *survey*, por meio do qual foi possível desenvolver indicadores agregados para a governança de infraestrutura em seus países-membros nos três primeiros pilares listados. Em 2022, um *survey* bastante semelhante foi realizado pela OCDE e pelo BID, mas englobando os países da América Latina e do Caribe. Com isso, foi possível emular o resultado do Brasil

em cada pilar e subpilar da área de governança da infraestrutura da OCDE. No capítulo 5, são apresentados os resultados em comparação a cada país da OCDE que respondeu ao *survey*. Adicionalmente, como desde a publicação dos princípios de QII 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 nesse capítulo). Cabe ressaltar que essa 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) a publicação de guias e manuais de avaliação e estruturação de projetos de infraestrutura; ii) a instituição de comitê interministerial para elaboração de plano integrado de infraestrutura; e iii) uma nova lei de licitações e contratos administrativos. Os resultados indicam que tais medidas de fato contribuíram para melhorar a posição do Brasil em relação 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 colocados 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.

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 Organização das Nações Unidas (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 e da governança públicas. 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 são áreas de análise distintas na mensuração da OCDE. A organização iniciou suas análises com um índice de governo aberto, o Índice OURdata. 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 valendo em análises qualitativas posteriores. O Índice de Governo Digital (Digital Government Index – DGI), o mais recente lançado para mensurar o desenvolvimento do governo digital de forma mais completa (e que ainda está na sua versão-piloto), comporta o 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 indicações 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 vinte 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.

Por último, o capítulo 7 trata dos temas corrupção, anticorrupção e promoção da integridade pública, que eram 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 esse padrão, marcando o início de um processo de progressiva internacionalização e elevação da saliência política do tema.

Atualmente, esse problema é prioritário na agenda de governança pública da OCDE, a qual recomenda dois conjuntos de medidas para enfrentá-lo: 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 reduzir os incentivos para práticas corruptas ao aumentar a probabilidade de que casos de corrupção sejam descobertos. O segundo conjunto foca mudar a forma 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. Esses indicadores são baseados em *surveys* feitos com 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 desses indicadores, o Brasil possui níveis ruins de percepção da corrupção, que 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. Esses resultados indicam que o país se encontra em uma ou duas das seguintes situações: i) casos de *grand corruption* (envolvendo valores altos e elites do país) prevalecem em vez de casos de *petty corruption* (envolvendo valores baixos e propinas para servidores de baixo escalão); 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 a OCDE tem buscado utilizar 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* com os 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 desses 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 desses indicadores estão 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, devido, em grande medida, à 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. Essa relação possui uma dinâmica própria, pois se manteve ao longo de governos com orientações ideológicas bastante distintas.

O capítulo 7 coloca as seguintes recomendações para autoridades e gestores brasileiros: i) regulamentar a atividade de *lobby* no Brasil com o objetivo de ampliar a transparência nas relações entre autoridades, gestores e o setor privado; ii) rever os períodos de quarentena de agentes públicos a fim de diminuir os riscos de conluio entre agentes públicos e privados; iii) ampliar a transparência das agendas de ministros e funcionários do alto escalão do governo; e iv) aprimorar o acompanhamento da implementação de medidas anticorrupção e de promoção da integridade, com base em um marco legal já robusto no país.

O texto 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), que tem como objetivo promover a democracia, os direitos humanos e o estado de direito. Entre os trabalhos dessa comissão, há recomendações quanto ao financiamento e à 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 compararem os dados do Brasil com os dos países-membros e com as recomendações da OCDE, observa-se que o país está, na maior parte dos casos, em situação próxima ou superior à média dos demais. 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. Isso se deve, em grande medida, ao trabalho de autoridades e da burocracia em várias áreas que, ao longo das duas últimas décadas, usaram 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, que foi deficiente em algumas situações.